



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***“EFECTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTATUTO JURÍDICO DEL
SUELO EN EL DERECHO URBANÍSTICO DE GUANAJUATO”***

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO PRESENTA

Lic. CARLOS SALVADOR RODRÍGUEZ CAMARENA

DIRECTOR DE TESIS:

M. EN D. JUAN CARLOS VÁZQUEZ LIBIÉN

MORELIA, MICHOACÁN, ABRIL DE 2009

ÍNDICE

pág.

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

I.	Elección del tema de investigación.....	xvii
	I.1 <i>Título</i>	xvii
	I.2. <i>Propósito</i>	xvii
	I.3. <i>Interés</i>	xvii
	I.4. <i>Novedad</i>	xviii
	I.5. <i>Originalidad</i>	xix
	I.6. <i>Viabilidad</i>	xix
	I.7. <i>Beneficio de la investigación</i>	xix
	I.8. <i>Actualidad</i>	xx
	I.9. <i>Justificación</i>	xx
II.	Delimitación del tema de investigación.....	xxi
III.	Descripción del problema.	xxiii
	III.1. <i>Planteamiento inicial del problema</i>	xxiv
	III.2. <i>Delimitación del problema</i>	xxv
	III.3. <i>Planteamiento del problema</i>	xxviii
IV.	Planteamiento de la hipótesis.....	xxix

	pág.
IV.1. <i>Variables de la Hipótesis</i>	xxx
V. Objetivos.....	xxxi
V.1. <i>Objetivo general</i>	xxxi
V.2. <i>Objetivos particulares</i>	xxxi
VI. Marco teórico del proyecto de investigación.....	xxxii
VII. Esquema preliminar de contenido del tema de investigación.....	liii
VIII. Propuesta metodológica.....	lv
IX. Cronograma de actividades.....	lvi
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO URBANÍSTICO

1.1. Introducción.....	5
1.2. El urbanismo	7
1.3. El urbanismo y el Derecho Urbanístico	10
1.4. Concepto de Derecho Urbanístico	12

1.5. El objeto de regulación del derecho urbanístico.	13
1.5.1. <i>El proceso de apropiación</i>	15
1.5.2. <i>Producción del espacio</i>	16
1.5.3. <i>La utilización</i>	16
1.6. El derecho de propiedad y el Derecho Urbanístico.....	17
1.6.1. <i>El concepto estatutario del suelo</i>	18
1.6.2. <i>El estatuto jurídico de la propiedad urbanística</i>	21
1.7. Instrumentos de ordenación territorial	23
1.7.1. <i>El plan de ordenamiento territorial</i>	23
1.7.1. <i>Los planes secundarios</i>	25
1.8. La delimitación de las facultades dominicales del propietario de suelo urbano en la ejecución del planeamiento	26
1.9. Conclusiones del Capítulo Primero.....	28

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO

2.1. Concepciones sobre la propiedad privada.....	30
2.1.1. <i>La propiedad en el pensamiento liberal</i>	31
2.1.2. <i>La vertiente social de la propiedad</i>	32

2.1.3. <i>Las teorías de la función social de la propiedad y el artículo 27 constitucional</i>	33
2.2. El régimen jurídico de la propiedad del suelo	39
2.2.1. <i>Las modalidades que dicte el interés público</i>	42
2.2.2. <i>La expropiación por causa de utilidad pública</i>	44
2.3. La función social de la propiedad del suelo	44
2.3.1. <i>Garantías y derechos fundamentales</i>	45
2.3.2. <i>Concepto de derechos fundamentales sociales (garantías sociales)</i>	50
2.3.3. <i>Diferencia entre los derechos fundamentales sociales y los individuales</i>	51
2.3.4. <i>La realización de los derechos sociales</i>	52
2.3.5. <i>El derecho a una vivienda digna y decorosa</i>	54
2.3.6. <i>Efectos en la legislación del derecho a la vivienda</i>	58
2.4. Evolución del urbanismo en México	60
2.4.1. <i>Formación del derecho urbanístico</i>	60
2.4.2. <i>Bosquejo del entorno urbanístico en Guanajuato</i>	63
2.4.2.1. <i>El caso de León</i>	67
2.4.3. <i>La situación del urbanismo en México</i>	68
2.4.4. <i>Ordenación del territorio y urbanismo</i>	69
2.4.5. <i>Las doctrinas del urbanismo</i>	70

2.5. Conclusiones del Capítulo Segundo	72
--	----

CAPÍTULO TERCERO

VALORACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL URBANISMO

3.1 Situación general del urbanismo en México.	74
3.1.1. <i>La reforma municipal</i>	75
3.1.2. <i>La gestión ambiental territorial</i>	76
3.1.3. <i>El Estado de Derecho</i>	77
3.1.4. <i>La planeación</i>	78
3.1.5. <i>La crisis del corporativismo agrario</i>	79
3.2. El marco jurídico federal	86
3.2.1. <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	86
3.2.2. <i>Ley General de Asentamientos Humanos</i>	92
3.2.3. <i>Ley de Planeación</i>	97
3.2.4. <i>Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente</i>	98
3.2.5. <i>Ley de vivienda</i>	99
3.3. El marco jurídico del urbanismo en el Estado de Guanajuato	100
3.3.1. <i>La Constitución Política para el Estado de Guanajuato</i>	100
3.3.2. <i>Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato</i>	102
3.3.3. <i>Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato</i>	103

3.3.4. <i>Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado y los Municipios de Guanajuato</i>	103
3.3.5. <i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato</i> ...	104
3.3.6. <i>Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato</i>	104
3.3.7. <i>Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato</i>	105
3.3.8. <i>Código Civil para el Estado de Guanajuato</i>	108
3.3.9. <i>Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato</i>	108
3.4. El desarrollo urbano en el Estado de Guanajuato	109
3.4.1. <i>La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato</i>	110
3.4.1.1. <i>Características generales</i>	111
3.4.1.2. <i>Las facultades del Ejecutivo estatal</i>	111
3.4.1.3. <i>La actuación de los ayuntamientos y otras autoridades municipales</i>	114
3.4.1.4. <i>El artículo 28: una promesa de estatuto jurídico del suelo</i> . ..	118
3.4.1.5. <i>Otras consideraciones sobre esta Ley</i>	119
3.4.1.6. <i>La administración del desarrollo urbano</i>	121
3.4.1.7. <i>La participación social en el desarrollo urbano</i>	122
3.4.1.8. <i>La puerta de salida: las acciones de regularización</i>	129
3.4.1.9. <i>La procuraduría que promete a Ley</i>	130
3.4.2. <i>Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios</i>	132
3.5. Conclusiones del Capítulo Tercero.....	134

CAPÍTULO CUARTO	
LA INSUFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS URBANOS EN GUANAJUATO	
4.1. Un mecanismo de comprobación.	137
4.2. El interés social y el interés público.	140
4.2.1. <i>Legislación secundaria.</i>	146
4.2.2. <i>El interés (público) en la jurisprudencia.</i>	147
4.2.3. <i>El interés (público) en la doctrina.</i>	152
4.2.4. <i>El acto administrativo motivado por el interés público.</i>	154
4.2.5. <i>Límites y alcances de la facultad restrictiva.</i>	156
4.3. El “orden público”.	158
4.4. Recapitulación: el interés público y la propiedad en Guanajuato.	162
4.5. Un urbanismo basado en la delimitación dominical.	164
4.5.1. <i>Un mejor planeamiento territorial como resultado de una apropiada delimitación a las facultades dominicales del propietario del suelo.</i>	168
4.5.2. <i>Colofón: la realización del derecho a una vivienda digna y decorosa.</i>	173
4.6. Conclusiones del Capítulo Cuarto.	175
CONCLUSIONES GENERALES.	178

PROPUESTA JURÍDICA

A.	Contexto de la propuesta.	182
B.	Bases de la propuesta.	185
C.	La propuesta.	186
D.	El contenido.	189
	D.1. <i>La igualdad de los ciudadanos.</i>	189
	D.2. <i>El estatuto del suelo.</i>	191
	D.2.1. <i>Derechos y obligaciones del propietario.</i>	192
	D.2.2 <i>El régimen del suelo.</i>	193
	D.2.3 <i>Las situaciones básicas del suelo.</i>	194
	D.3. <i>El desarrollo urbano sostenible.</i>	195
	D.4. <i>Valoraciones.</i>	196
	D.5. <i>Función social de la propiedad y gestión del suelo.</i>	197
	D.6. <i>Peticiones, actos, acuerdo, acciones y recursos.</i>	198
	FUENTES DE INFORMACIÓN.	201

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

SUMARIO. I. Elección del tema de investigación. II. Delimitación del tema de investigación. III. Descripción del problema. IV. Planteamiento de la hipótesis. V. Objetivos. VI. Marco teórico del proyecto de investigación. VII. Esquema preliminar de contenido del tema de investigación. VIII. Propuesta metodológica. IX. Cronograma de actividades.

I. Elección del tema de investigación

I.1. Título

“La concepción estatutaria de la propiedad del suelo, como coadyuvante en la solución a los problemas urbanísticos en Guanajuato.”

I.2. Propósito

Demostrar que un enfoque sistemático de la legislación de la propiedad urbana, basado en un estatuto jurídico del suelo, puede contribuir a la solución de diversos problemas urbanísticos en Guanajuato.

I.3. Interés

El tema nos ha interesado desde que tuvimos la oportunidad de participar en diversas áreas de la administración en el Municipio de Uriangato, Guanajuato, en virtud a los muchos problemas que se generan en varias áreas de la

administración pública de la Entidad que tienen su origen en la ejecución de políticas inadecuadas en materia urbanística, y que propician un demérito en la calidad de vida de los guanajuatenses.

El tema se inserta dentro del urbanismo, área del conocimiento que tiene por objeto el diseño de la imagen de las ciudades y de los asentamientos rurales, tomando en consideración la problemática integral de éstas y de sus pobladores. Su objetivo fundamental es el diseño de nuevos espacios urbanos, la ampliación y mejoramiento de los existentes y la remodelación o conservación del patrimonio histórico, cultural y ecológico de las ciudades.

I.4. Novedad

Existe en México bastante información y conocimientos en materia de urbanismo, desde el punto de vista técnico-constructivo, que se han desarrollado desde épocas precortesianas. No obstante, desde el punto de vista jurídico, tanto la doctrina como la legislación están desarticulados; su sistematización es prácticamente inexistente, al menos en la literatura que hemos tenido oportunidad de revisar.

Por otro lado, existen modelos jurídico-urbanísticos en otros países que, por su idiosincrasia parecida a la nuestra, pueden ser aprovechados en México. Específicamente, nos parece que el modelo español tiene aspectos que pueden tener aplicación para nuestros propósitos.

En España, la urbanística tiene su basamento en el concepto estatutario del suelo desde 1956; desde entonces y hasta la fecha, a base de prueba y error, el derecho urbanístico ha tenido un progreso importante que ha impactado positivamente el desarrollo de las ciudades españolas. Se ha generado un profundo conocimiento que se ha traducido en diferentes leyes y estudios doctrinarios en materia de suelo, tanto en el ámbito del Estado Español, como en el Comunitario y Municipal. Por lo anterior, y debido al enfoque que tendrá esta investigación, nos apoyaremos en el modelo español para elaborar una posible propuesta de solución a los problemas urbanísticos de Guanajuato.

1.5. Originalidad

Esta investigación se enfocará en los posibles efectos que tendría un cambio jurídico en el concepto de propiedad inmobiliaria, inspirado en la concepción estatutaria de la propiedad del suelo, es decir, en la consideración de este derecho como un auténtico “*status legal*” de la propiedad, que se integra como una combinación de facultades y deberes entre autoridades y propietarios. En México el derecho urbanístico es prácticamente inexistente, debido a que no está sistematizado sobre ninguna concepción filosófico-jurídica que le dé sustento; por lo mismo, el enfoque de esta investigación es también original. Apuntamos, desde luego, que en México existe la posibilidad de desarrollar esta conceptualización estatutaria del suelo, basándonos en el concepto de “interés público” que establece el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Constitución. Por otro lado, las concepciones actuales que las legislaciones de las entidades federativas desarrollan en torno al urbanismo se fundamentan básicamente en consideraciones de capacidades técnico-constructivas (factibilidad de poder suministrar servicios) del desarrollo urbano, pero sobre un régimen de propiedad que impide un crecimiento armónico y sustentable de la zona urbana.

1.6. Viabilidad

Aunque en México los estudios respecto del urbanismo, desde el punto de vista legal, son más bien escasos, en España existe abundante literatura de reciente aparición, respecto del enfoque que tendrá esta investigación. De hecho el 29 de mayo de 2007 se publicó en el Boletín Oficial del Estado Español una nueva Ley del Suelo, que entró en vigor el 1º de julio del mismo año.

1.7. Beneficio de la investigación

Los problemas de los municipios, no sólo en Guanajuato, sino en todo el

país, se han configurado por la conjugación de varios procesos económicos y sociales paralelos: el crecimiento demográfico, el desarrollo económico desigual y la urbanización en un marco de capitalismo dependiente que han provocado deseconomías urbanas y costos sociales, lo que ha dado como resultado un deterioro en la calidad de la vida en nuestras ciudades.

De esta manera, si se atiende adecuadamente el urbanismo desde la perspectiva del interés colectivo y de una manera ordenada, estaremos en condiciones de resolver metódicamente los problemas que aquejan la vida de nuestras ciudades.

1.8. Actualidad

Este tema ha tenido actualidad desde que el hombre vive en comunidad. Es un tema permanente que ha devenido, también, en problema permanente: siempre se han ofrecido, se ofrecen y se seguirán ofreciendo soluciones para el complejo problema de convivencia vital en nuestro espacio común que es la comunidad urbana.

1.9. Justificación

En las grandes ciudades se han generado deseconomías de aglomeración que hacen cada vez más gravosa la vida urbana. La concentración demográfica y económica elevan los costos de los servicios públicos y de la producción y generan costos sociales (daños ecológicos, desperdicio de tiempo, enfermedades, seguridad pública) haciendo ineficaz al sistema económico y, por ende, deteriorando la calidad de la vida.

El propósito de esta investigación es demostrar que un enfoque legislativo adecuado de la propiedad urbana, basado en una delimitación a las facultades dominicales de los propietarios de suelo urbano, puede coadyuvar a la solución de los problemas urbanísticos en México, mismos que hemos tenido la oportunidad de observar de cerca, al tener la oportunidad de servir en diversas

administraciones municipales, lo que ha generado nuestro interés por este tema.

El tema es novedoso, a pesar de que históricamente siempre ha existido preocupación por la urbanística. Específicamente en España se han desarrollado recientemente nuevos avances, tanto en la urbanística legal en sus diversos ámbitos de gobierno, como por los estudiosos del tema, por lo que existe literatura documental al respecto.

Aunque en España se ha caminado durante los últimos cincuenta años sobre la concepción estatutaria de la propiedad del suelo, y el tema en México no nos es ajeno, el enfoque sí es absolutamente original. Por lo tanto, esta investigación se enfocará en los posibles efectos que tendría un cambio jurídico inspirado en este estatuto propietario inmobiliario que se traduce en una delimitación de las facultades dominicales de los propietarios de suelo urbano.

Como mencionamos líneas arriba, en México los estudios respecto del urbanismo en general son escasos, y desde el punto de vista de la concepción estatutaria del suelo son prácticamente inexistentes; no obstante, en España hay abundante literatura reciente respecto del enfoque que tendrá esta investigación.

La utilidad que podría tener esta investigación es muy vasta, ya que coadyuvaría a encontrar y facilitar soluciones a los problemas que aquejan a un núcleo urbano. Por todo lo antes referido, este tema de investigación es un tema actual: en tanto el hombre viva en comunidad siempre se generarán permanentemente problemas de convivencia. Esos se pueden prevenir o atenuar estableciendo las políticas y medidas adecuadas, sustentado en un marco jurídico de actuación que así lo permita.

Una concepción diferente de la propiedad del suelo podría ayudar a resolver estos problemas, al facilitar la planeación y ejecución de los planes urbanos, en beneficio de toda la sociedad.

II. Delimitación del tema de investigación

El proceso de delimitación se encuentra en la tabla que se muestra a continuación.

Tabla para delimitar el tema de investigación
EL DERECHO URBANÍSTICO EN GUANAJUATO

Conformación del derecho urbanístico			
Evolución histórica			
Urbanismo y derecho			
El urbanismo en el ordenamiento jurídico			
Asentamientos humanos y urbanismo			
El objetivo del urbanismo			
Principios constitucionales del urbanismo			
Distribución competencial en el sistema federal			
Propiedad y urbanismo	La propiedad en el pensamiento liberal		
	La vertiente social de la propiedad		
	La función social y contenido esencial de la propiedad		
	La función del suelo en el urbanismo		
	La regulación del suelo en materia urbanística	Derecho de propiedad del suelo	
		Delimitación del derecho de propiedad	
		El derecho de propiedad desde la perspectiva del urbanismo en Guanajuato	La situación actual del derecho de propiedad
			La propiedad del suelo urbanístico dentro del derecho estatutario
Planeamiento urbanístico			
Participación ciudadana			
Régimen financiero del urbanismo			
Sanciones en el derecho urbanístico			
Vivienda			
Planificación familiar			
Saneamiento ambiental			
Patrimonio cultural			

Del anterior proceso podemos establecer lo siguiente:

a) Delimitación del tema: *“Efectos de la constitución de un estatuto jurídico del*

suelo en el derecho urbanístico de Guanajuato”.

- b) Se delimita espacialmente la investigación al Estado de Guanajuato. En cuanto a temporalidad, sería de aplicación actual.
- c) Objeto de estudio de este proyecto de investigación: *“El concepto de estatuto jurídico aplicado a la propiedad del suelo”.*

III. Descripción del problema

Es innegable el deterioro que ha sufrido la calidad de vida de los habitantes de las ciudades guanajuatenses. Este deterioro tiene su origen en un urbanismo que se ha desarrollado dentro de un marco jurídico que, con la pretensión de resolver el problema para todos, en la realidad ofrece respuestas viables a los problemas de los grupos sociales con más capacidad económica y en beneficio de los intereses particulares de las compañías que se dedican a la construcción, ya sea de fraccionamientos o de vivienda, para las clases media y alta.

Lo anterior obliga a que las clases menos favorecidas se vean obligadas a vivir en donde puedan, propiciando el crecimiento irregular en áreas que la mayoría de las veces no son aptas para la construcción de vivienda, por que dificulta la provisión de los servicios básicos, creando zonas marginadas con todas sus consecuencias: desempleo, subempleo, analfabetismo, desnutrición, insalubridad, inseguridad, etcétera.

El marco jurídico urbanístico vigente no atiende, de una manera ordenada, el interés colectivo: no tiene entre sus objetivos eliminar o minimizar las deseconomías urbanas y costos sociales, que permitan mejorar la calidad de vida en las ciudades; regula insuficientemente el régimen del suelo, aunque, ciertamente, trata de ordenar el crecimiento de las ciudades y procurar que la población disponga de una infraestructura adecuada que, a su vez, garantice un desarrollo sustentable.

Además, por un lado existe una concurrencia de facultades y obligaciones,

en materia urbanística, entre los tres niveles de gobierno que está difusamente delimitada; y por otro, la legislación vigente contempla la acción urbanística desde una perspectiva puramente local (municipal), por lo que el régimen del suelo está abandonado a la más amplia autonomía de la voluntad y libertad de tráfico de los particulares.

Esta situación, junto con otras no menos graves,¹ no se ha remediado de manera integral y sistemática: la acción urbanística no precede, sino que es una mera consecuencia, del fenómeno demográfico, que no se encauza hacia los lugares adecuados. No se limita el crecimiento de las ciudades medianas y grandes para vitalizar los núcleos de población de manera que se armonicen las economías agrícola, industrial y urbana.

Por todo lo anterior, consideramos que el marco jurídico de desarrollo urbano vigente en el Estado de Guanajuato es insuficiente e inadecuado para prever y proveer un desarrollo armónico y sustentable para sus municipios.

III.1. *Planteamiento inicial del problema*

Una vez descrito el problema, lo podemos plantear, de la siguiente manera:

¿Es posible provocar un cambio en los factores que hacen que el marco jurídico vigente en Guanajuato sea insuficiente e inadecuado para prever y proveer un desarrollo urbano armónico y sustentable para sus municipios?

Respuesta: **sí.**

¹ Como el hecho de que la ejecución de las urbanizaciones no está sujeta a un orden de prioridades; que la financiación de las obras de urbanización está a cargo, en teoría, de los particulares, pero que muchas de las veces termina siendo ejecutada con fondos públicos municipales; y que no existe previsión alguna en lo que respecta a las reservas de suelo, o que existiendo no se aplica a cabalidad.

III.2. *Delimitación del problema*

Es obvio que el problema, como se acaba de plantear, es muy general y por lo mismo aceptaría muchas propuestas de solución.

No obstante, de lo apuntado líneas arriba, es posible identificar varios factores que inciden en el problema. Uno de ellos, que prácticamente incide en todos, es que no se puede disponer, de una manera clara, del suelo que permita la ejecución del planeamiento urbano (si es que lo hay): de ahí el crecimiento desordenado que se da en prácticamente todas las ciudades en Guanajuato.

En principio, esta no disponibilidad tiene su origen en la reticencia de los propietarios del suelo a someterse a los planteamientos de los planes de desarrollo, porque no se ajustan a sus intereses.

En la actualidad, los propietarios de los terrenos cercanos a o en la zona urbana tienden a retenerlos, por motivos meramente especulativos: no urbanizan, ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación, lo que genera diversos problemas que afectan la convivencia de las comunidades: concentración demográfica y económica que elevan los costos de los servicios públicos y de la producción; la generación de costos sociales como son los daños ecológicos, desperdicio de tiempo, enfermedades, seguridad pública deficiente, que hacen ineficaz al sistema económico y deterioran la calidad de la vida.

Aunque está disponible la figura de expropiación, generalmente las autoridades municipales, responsables no sólo en Guanajuato, sino en todas las entidades federativas de nuestro país de la ejecución de la urbanización, casi nunca proceden en contra de un propietario para disponer de terrenos amplios que sean destinados, por ejemplo, a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos, además de que no es sencillo justificar la “causa de utilidad pública” que exige nuestra Constitución

Federal para la procedencia de la expropiación.

Por otro lado, las cargas económicas que se generan para desarrollar un espacio no son equitativas. Generalmente, el dueño del predio únicamente tiene que esperar a que llegue a ese sitio la urbanización, y por ese sólo hecho (esperar) se ve compensado con un aumento en el precio de su terreno. Además, se genera una distribución inequitativa del aumento de valor del suelo. Existe, también, inequidad al conceder licencias de construcción, derivada de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros, por la tremenda discrecionalidad de la que gozan los funcionarios municipales encargados de la urbanización. La concesión en la edificación no se determina en función de las necesidades de la comunidad, sino de los deseos e intereses de los propietarios de suelo urbano, muchas de la veces en contubernio con los responsables municipales que tienen la facultad de autorizar las urbanizaciones.

Nuestra Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada en el artículo 27, pero en el mismo artículo reconoce que no se trata de un derecho absoluto, sino que su contenido estará delimitado por su “función social”, de acuerdo con las Leyes.

Aunque la legislación civil guanajuatense establece los derechos de los propietarios del suelo, de hecho señala, de manera muy ambigua y general, que puede existir cierta delimitación en sus facultades dominicales, al establecer que *“puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”*; y no obstante que por un lado determina que *“la autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla”*, por otro indica que *“la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública”*². En otras palabras: por un lado faculta a las autoridades a delimitar y establecer modalidades a la propiedad privada (no indica que sea exclusivamente al suelo), pero por otro, al no establecer en ley alguna —y aquí nos referimos a las leyes de que norman al desarrollo urbanístico— específicamente a las delimitaciones y modalidades a las que debe

² Artículos 828, 830 y 829, respectivamente, del *Código Civil para el Estado de Guanajuato*, de 14 de mayo de 1967.

someterse el propietario del suelo, combinado con la garantía que tiene el dueño de que no ser ocupada contra su voluntad, y menos sin estar normado que sea causa de utilidad pública la del desarrollo urbanístico, deja sin posibilidades a las autoridades para ejercer su derecho de delimitación.

Como resultado de lo anterior, no es posible definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, ni regular las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio guanajuatense.

Estas delimitaciones y modalidades no tienen una definición en ninguna ley, y mucho menos, en el planeamiento urbanístico. Como consecuencia de ello la ordenación del uso de los terrenos y construcciones, aunque se establezca en el planeamiento urbano, no es de posible ejecución, y sólo confiere a las autoridades, en la mejor de las situaciones, derecho a expropiación mediante indemnización en los casos que expresamente establezcan las Leyes.

En estas condiciones, el planeamiento urbano, herramienta necesaria y fundamental para la consecución de una buena ordenación urbana, queda maniatado: no puede prever la formación de planes territoriales y especiales realmente ejecutables porque no hay una limitación en las facultades dominicales para la propiedad del suelo que permitan dicha ejecución sin tener que pasar por el expediente de la expropiación. El marco jurídico a partir del cual se diseñan estos planes carece de la fuerza legal necesaria para establecer sistemas de ejecución y de procesos sobre las parcelaciones de terrenos —condición necesaria para su óptima utilización con fines urbanos— que tenga por finalidad no sólo regularizar fincas sino también distribuir justamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Dicho en otras palabras, los planes de ordenamiento territorial son merasaporías porque su ejecución se ve frenada o condicionada por las actitudes, muchas veces caprichosas, de los propietarios del suelo y de la a veces ramplona incapacidad de algunos funcionarios.

Repetimos: nuestra Carta Magna reconoce el derecho a la propiedad

privada, pero no como un derecho absoluto, sino delimitado por su función social. Es, por tanto, un problema el que no se hayan delimitado las facultades dominicales de sus propietarios, en beneficio de la colectividad social.

Por lo antes deliberado, delimitaríamos el problema de estudio a lo siguiente:

- a) A la insuficiencia e inadecuación del marco jurídico vigente en Guanajuato para resolver los problemas urbanísticos.
- b) A la adecuación de las facultades dominicales de los propietarios del suelo, que actualmente impiden el desarrollo armónico de las ciudades guanajuatenses.

III.3. *Planteamiento del problema.*

En vista de lo antes expuesto, podemos hacer los siguientes planteamientos:

i. ¿Facilitaría al planeamiento urbanístico y su ejecución una regulación de la propiedad inmobiliaria que delimite las facultades del propietario?

Respuesta: **sí.**

ii. ¿Al delimitar el derecho de propiedad sobre el suelo se daría vigencia a la función social de la propiedad que establece la Constitución?

Respuesta: **sí.**

iii. ¿Serían positivos los efectos en el marco jurídico vigente para el desarrollo urbano de los Municipios guanajuatenses si se delimitan las facultades dominicales de los propietarios del suelo?

Respuesta: **sí.**

IV. Planteamiento de la hipótesis

A. Al planteamiento del problema:

i. ¿Facilitaría al planeamiento urbanístico y su ejecución una regulación de la propiedad inmobiliaria que delimite las facultades dominicales del propietario?

Se puede proponer la siguiente hipótesis de trabajo:

La delimitación de las facultades dominicales del propietario del suelo facilitaría el planeamiento urbanístico y su ejecución.

B. Al planteamiento del problema:

ii. ¿Al delimitar el derecho de propiedad sobre el suelo se daría vigencia a la función social de la propiedad que establece la Constitución?

Se puede proponer la siguiente hipótesis alternativa:

El establecimiento de un estatuto jurídico sobre el suelo puede hacer realidad la garantía constitucional de la función social de la propiedad, al regular las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio guanajuatense.

C. Al planteamiento del problema:

iii. ¿Serían positivos los efectos en el marco jurídico vigente para el desarrollo urbano de los Municipios guanajuatenses si se delimitan las facultades dominicales de los propietarios del suelo?

Se puede proponer la siguiente hipótesis alternativa:

La delimitación de las facultades dominicales de los propietarios del suelo tendría efectos positivos en el marco jurídico del desarrollo urbano guanajuatense para resolver los problemas de desarrollo urbano en sus municipios.

IV.1. Variables de la Hipótesis

En todos los casos anteriores la variable independiente sería: *La delimitación en las facultades dominicales de los propietarios del suelo.*

Las variables dependientes serían las siguientes:

En la Hipótesis A: *el planeamiento urbanístico y su ejecución.*

Relación: al tener sus facultades delimitadas, los propietarios, en principio, no se podrán oponer a la ejecución de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano.

En la Hipótesis B: *la función social de la propiedad.*

Relación: la implantación de un estatuto jurídico del suelo beneficiaría a la sociedad, porque permitiría un desarrollo urbanístico que mejoraría la calidad de vida en general, así como la posibilidad de mejorar las posibilidades de acceso y

calidad de la vivienda.

Hipótesis C: *el marco jurídico para el desarrollo urbano en los municipios guanajuatenses.*

Relación: los cambios en toda la legislación urbanística deberán ser profundos, debido a la adopción de un estatuto jurídico del suelo, porque implica toda una filosofía que se debe adoptar, ya que básicamente entran en conflicto dos garantías constitucionales: el derecho de propiedad y el derecho a que la propiedad cumpla una función social.

V. Objetivos

El tema de estudio de la presente investigación es la delimitación de las facultades dominicales de los propietarios, para efectos de mejorar la situación del urbanismo en el estado de Guanajuato.

V.1. Objetivo general

Demostrar que la delimitación de las facultades dominicales de los propietarios de suelo ayudará a resolver los problemas de desarrollo urbano en los municipios guanajuatenses.

V.2. Objetivos particulares.

Como objetivos particulares se plantean:

- a) Demostrar que mediante la implantación de los cambios es posible hacer realidad el cumplimiento de la garantía constitucional de la función

social de la propiedad que establece el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- b) Demostrar que el estatuto jurídico del suelo facilitará el planeamiento urbanístico y su ejecución al no ser posible la oposición de los propietarios a los mismos.
- c) Esbozar un marco jurídico para el desarrollo urbano a partir de la implantación de un estatuto jurídico del suelo que delimite las facultades dominicales de los propietarios.

VI. Marco teórico del proyecto de investigación

El urbanismo en Guanajuato esta regido por una serie de disposiciones promulgadas en muy diferentes fechas, difusamente ligadas, que no integran un conjunto sistemático.

La legislación urbanística está integrada básicamente por leyes locales y otros preceptos complementarios de muy variado rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades. Este cuerpo legislativo se ha mostrado insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de las comunidades urbanas de Guanajuato requieren y las modernas técnicas aconsejan.

La normativa con vigencia en Guanajuato contempla la acción urbanística desde perspectiva puramente municipal y circunscrita a su reducido ámbito; se satisface con intentar la solución de los problemas derivados del aumento de la población; abandona el régimen del suelo a la más amplia autonomía de voluntad y libertad de tráfico de los particulares; establece la ejecución de las urbanizaciones sin imponer la observancia de un orden de prioridades y, aunque la ley prevé su financiación a cargo de los particulares, permite el crecimiento irregular e indiscriminado de fraccionamientos irregulares en los que la financiación de sus construcción termina muchas veces a cargo de los fondos

municipales.

Todo ello, unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para fraccionadores que aspiran a la ganancia rápida y aunado a la carencia de una opinión pública celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, que permita una expansión escalonada de los núcleos urbanos. La irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, al construirse arbitrariamente, crea superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación y operación de los servicios públicos. La especulación del suelo, en contubernio con la corrupción, siempre malogra toda ordenación urbana, y sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora. En suma, un movimiento migratorio que, al no ser debidamente encauzado, ha concentrado en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.

Proponer una manera de superar los defectos de la actual situación, es el propósito de este proyecto de investigación, en el que se formula articular la política del suelo y la ordenación urbana a través de un cambio en las facultades dominicales de los propietarios. La acción urbanística debe preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las ciudades y vitalizar, en cambio, núcleos de desarrollo equilibrado, en los que se armonicen las economías agrícolas industrial y urbana, formando unidades económica y socialmente estables. Por tanto, se deben eliminar los proyectos a plazo inmediato, que remedian, cuando mucho, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que contribuyan más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se debe establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios.

Las soluciones que se proponemos no son, por otra parte, inéditas: los fenómenos que tratamos de explicar y los problemas que nos proponemos resolver tienen carácter universal. Son situaciones y problemas que todos los países más avanzados han enfrentado de una manera u otra, ofreciendo soluciones semejantes. Para este proyecto examinaremos la evolución legislativa de España, que ofrece indudable utilidad y ensancha la perspectiva de solución, más que nada debido a que tienen una idiosincrasia similar a la nuestra.

Por lo anterior, la construcción del presente proyecto de investigación se apoya en cinco conceptos:

1. El concepto de delimitación del derecho de propiedad urbana.
2. El concepto de clasificación del suelo que se puede desarrollar a partir del anterior.
3. El concepto de propiedad en México.
4. El concepto de calidad de vida.
5. El concepto de desarrollo sustentable como una forma de incrementar la calidad de vida en México.

Los conceptos anteriores los desarrollaremos cimentándolos en las leyes y opiniones de los doctrinistas que a continuación enlistamos:

Doctrina:

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales de México*, México, UNAM-CNDH, 2004, 1111 pp.

Estévez Goytre, Ricardo, *Manual de derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª edición, Granada, Comeres/Urbanismo, 2005, 619 pp.

Fernández, Tomás Ramón, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2004, 291 pp.

Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006, 183 pp.

Sánchez Goyanes, Enrique (dir.), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor, 2002, 1720 pp.

Legislación

ESPAÑA. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana [En línea], Boletín Oficial del Estado, 14 de mayo de 1956, núm. 8, pp. 3106-3104, [ref. de 10 de octubre de 2006]. Disponible en Web: <http://www.boe.es/g/es/bases_datos/tifs.php?coleccion=gazeta&anyo=1956&nbo=135&lim=A&pub=BOE&pco=3106&pfi=3134>

ESPAÑA. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. [En línea], Boletín Oficial del Estado, 14 de abril de 1998, núm. 89, pp. 12296-12304, [ref. de 24 de octubre de 2006]. Disponible en Web: <http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1998/08788&xtlen=1000>

ESPAÑA. Proyecto de Ley de Suelo. 121/000096. AUTOR: Gobierno. Status: en Comisiones para dictamen final. [En línea], Boletín Oficial de las Cortes Generales, 8 de septiembre de 2006, núm. 96-1, pp. 1-23, [ref. de 17 de noviembre de 2006]. Disponible en Web: [http://www.congreso.es/cgi-bin/docu/BRSCGI?CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PUW8&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=CD A20060908009601.CODI.+Y+@FECH=20060101+&+@FECH<=20061212+&+\(LEY+SUELO\).ALL.>](http://www.congreso.es/cgi-bin/docu/BRSCGI?CMD=VERLST&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PUW8&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=CD A20060908009601.CODI.+Y+@FECH=20060101+&+@FECH<=20061212+&+(LEY+SUELO).ALL.>)

ESPAÑA. LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. [En línea], Boletín Oficial del Estado, 29 de mayo de 2007, núm. 128, pp. 23266 - 23284, [ref. de 16 de

agosto de 2007]. Disponible en Web: http://www.boe.es/g/es/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/10701

A continuación describimos los conceptos que aprovecharán a esta investigación, tanto de los doctrinistas como de las leyes arriba enlistados:

Estévez Goytre, Ricardo, *Manual de derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª edición, Granada, Comeres/Urbanismo, 2005, 619 pp.

La Ley del Suelo de 1956 configuró las facultades dominicales sobre los terrenos, según su clasificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización.

De la lectura del párrafo anterior resulta claro que ya se ve como “normal” que estén establecidas ciertas facultades y limitaciones dominicales para los propietarios de solares urbanos. Ya forma parte de su paisaje jurídico.

Dice el autor que este estatuto jurídico del suelo fue recogido por el Texto Refundido (TR) TR/76, en tanto que la Constitución española de 1978, siguiendo la línea ya iniciada por la legislación urbanística, situó el derecho de propiedad entre los derechos y deberes de los ciudadanos. Aunque artículo 33.1 reconoce el derecho a la propiedad privada, la propia Constitución española, en su artículo 33.2, establece que no se trata de un derecho absoluto, sino que su contenido estará delimitado por su función social, de acuerdo con las Leyes.

En este tenor, indica el autor, la Ley del Suelo de 1998 (vigente) al determinar el objeto de la Ley, proclama que

Es objeto de la presente Ley definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.

Por otro lado, el Estado Español es incompetente para regular las materias relativas a la ordenación del territorio y al urbanismo, facultades expresamente atribuidas a las Comunidades Autónomas en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1-3a de la Constitución Española y en los respectivos Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de que le competa la regulación de todos aquellos aspectos que se derivan de los títulos competenciales que se relacionan en el artículo 149.1, sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio español. El contenido del estatuto jurídico de la propiedad el suelo se define,

en primer lugar, en las Leyes y, en su virtud, en el planeamiento urbanístico, y en todo caso con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. Consecuencia de ello es que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento sólo conferirá derecho a indemnización en los casos expresamente establecidos en las Leyes.

Y continúa:

El propietario no tiene, en principio, sino una aptitud inicial para edificar los terrenos en la forma que el Plan establezca. Pero el planeamiento no otorga, por sí sólo, el derecho a edificar. El derecho a edificar se condiciona, dice la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.

Esta aptitud inicial para edificar que el Plan confiere no se materializará sino tras el efectivo cumplimiento de una serie de deberes que la propia legislación urbanística establece a cargo del propietario. El cumplimiento de los deberes urbanísticos comporta la adquisición gradual de determinados derechos... siendo el corolario de esta relación derechos-deberes urbanísticos, la adquisición del derecho a edificar mediante la correspondiente licencia urbanística y el derecho a la edificación, es decir, la inscripción de la obra nueva realizada en los plazos establecidos en la propia licencia, en el Registro de la Propiedad.

Fernández, Tomás Ramón, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Madrid, Iustel Publicaciones, 2004, 291 pp.

Establece este autor que

La LSM³ parte, pues, del *estatuto de la propiedad*⁴ que diseñó hace medio siglo la primera Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que la LESV⁵ conservó. Así, sus artículos 9, 10 y 11 LSM reproducen los preceptos iniciales de la Ley estatal sobre la delimitación del contenido del derecho de la propia Ley y los planes de ordenación, el efecto vinculante del planeamiento sobre los terrenos, el enlace de los deberes y derechos del propietario, el carácter real de dichos deberes que siguen al suelo en todo caso sin que su transmisión inter vivos o mortis causa afecte a su subsistencia, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la ordenación, el reparto equitativo entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados de ésta, etc., etc.

Todo el desarrollo de los planes de ordenamiento y su ejecución parte del concepto estatutario del suelo. Como se puede observar en este autor, es un concepto que ya impregna el desarrollo urbanístico español, que ya forma parte de

³ Ley 9/2001, de 17 de julio, *del Suelo de la Comunidad de Madrid*.

⁴ Las cursivas son nuestras.

⁵ Ley 6/1998, de 13 de abril, *sobre régimen del Suelo y Valoraciones*.

su paisaje legal.

Sánchez Goyanes, Enrique (dir.), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor, 2002, 1720 pp.

Indica Sánchez Goyanes:

Nuestra legislación urbanística está inspirada en la concepción estatutaria de la propiedad del suelo. Se fundamenta esta brillante concepción en la consideración del derecho de propiedad del suelo como un auténtico «status legal»...Para la concepción estatutaria llevada a sus últimas consecuencias el propietario del suelo sería un sujeto que se encuentra en un status impersonal, general y objetivo como el que caracteriza al estado civil de las personas. El contenido de ese status viene determinado por la Ley en forma general, impersonal y abstracta para todos los que se encuentren en la misma situación de hecho. Conforme a tal doctrina el derecho de propiedad del suelo no tiene ningún contenido previo a la Ley o que no pueda ser tocado por ésta. El plan [de ordenamiento urbano] es el instrumento que define el contenido de la propiedad del suelo en colaboración con la Ley, por lo que el status legal deviene, quíerese o no, en el caso de la propiedad del suelo una situación encomendada a simples Reglamentos.

La Ley del Suelo vigente en España, dice el autor,

es expresiva de esta concepción cuando se refiere al «estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo». Se «es» propietario como se «es» español, gallego, mayor de edad, casado, funcionario o juez. Es consustancial a esta situación jurídica general, impersonal y objetiva, establecida por la Ley la posibilidad de ser modificada libremente por la Ley misma. Así el estado o la capacidad civil de las personas puede verse modificada en cualquier momento por la Ley, con independencia

de las voluntades subjetivas de quienes se encuentran en esas situaciones de estado. No existe derecho adquirido alguno frente al cambio de regulación del status: en la situación estatutaria no hay derechos adquiridos frente a la Ley...

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales de México*, México, UNAM-CNDH, 2004, 1111 pp.

Tomaremos de este constitucionalista tres aspectos para el marco teórico de este trabajo:

- a) El concepto constitucional de propiedad;
- b) El concepto de garantía social; y
- c) La garantía constitucional del derecho a la vivienda.

- a) Estima este estudioso del derecho que

El derecho de propiedad es un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho. De la regulación que se haga del derecho a la propiedad dependerá la definición del sistema económico (capitalista, comunista, socialista, mixto, etcétera), la definición del sistema político (democracia, dictadura) y desde luego, desde un punto de vista jurídico, la definición y el goce de otros derechos. La forma de reconocer el derecho a la propiedad evidentemente va a incidir en el derecho a la vivienda, los derechos de los trabajadores, el derecho al medio ambiente, etcétera, tal como lo demuestra la experiencia histórica.

De su importancia deriva seguramente el hecho de que *las normas sobre la propiedad hayan sido casi siempre manipuladas por los grandes factores reales de poder*⁶; como lo señala Alejandro Nieto, «parece

⁶ Las negritas son nuestras.

evidente que las normas relacionadas con la propiedad, más que ningunas otras, son especialmente sensibles a las influencias de unos grupos económicos, que no sólo provocan la creación de tales normas, sino que imponen su permanencia y controlan su aplicación práctica». Y si esto es verdad para todas las normas jurídicas, de cualquier tipo y nivel, que regulan a la propiedad, lo es todavía más en el caso de las normas constitucionales que la contemplan.

b) En cuanto a los derechos sociales, Carbonell indica que

...para ser realizados en la práctica, requieren de un cierto modelo de organización estatal, de una serie de precondiciones incluso de carácter psicológico y de una base axiológica que permita reconocer el deber moral de hacernos cargo de las necesidades de los demás ... de una forma sintética, los tres requisitos mencionados se pueden encasillar en el concepto del “Estado social”, cuyo surgimiento, desarrollo y expansión es una condición esencial para la existencia de los derechos sociales. ...el surgimiento del Estado social se da en un contexto histórico en el que están presentes las siguientes tres condiciones:

- i. El individuo es incapaz de satisfacer por sí sólo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas;
- ii. Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual;
- iii. Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en duda su legitimidad.

c) De estos derechos sociales, la garantía social que la Constitución otorga sobre la vivienda es en estos momentos uno de los mas acuciantes. Carbonell trata este asunto de la siguiente manera:

En términos generales, el derecho a la vivienda pretende dar satisfacción a la necesidad que tienen todas las personas de contar con un lugar digno para vivir. Tener una vivienda es desde los tiempos antiguos una condición necesaria para la supervivencia y para llevar una vida segura, autónoma e independiente. No solamente se trata de un derecho cuyo fin sea que cada persona pueda tener un lugar “para estar” o para dormir, sino que el derecho a la vivienda es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos, de modo que cuando no se cuenta con una vivienda los demás derechos pueden sufrir una grave amenaza...

Pese a la importancia del problema de la vivienda, desde el campo de lo jurídico han sido muy escasas las reflexiones que se han hecho. En buena medida, el tema ha sido abordado por los especialistas en derecho administrativo, que lo enfocan desde la óptica del derecho urbanístico y hacen referencia a los planes de uso de suelo, a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y al régimen administrativo y contractual de la industria de la construcción. Son todavía excepcionales los trabajos que traten el derecho a la vivienda como derecho fundamental.

Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006, 183 pp.

De Manuel Jiménez tomamos básicamente tres ideas:

- a) La situación jurídica del urbanismo en México;
- b) La finalidad del urbanismo; y
- c) El concepto de calidad de vida.

a) Con respecto a la situación jurídica del urbanismo en México, se expresa Jiménez de la siguiente manera:

Una de las características de las sociedades avanzadas consiste en el crecimiento ordenado de los centros de población, que posibilita, entre otros aspectos, la utilización racional del suelo, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la protección del medio ambiente urbano, en definitiva, el mejoramiento de la calidad de vida. Las acciones en materia urbana han atraído la atención de la ciencia jurídica que se ha dado a la labor de articular los mecanismos apropiados para sujetar la actividad urbanística al derecho.

En México el urbanismo —al igual que el medio ambiente— se ha regulado de forma dispersa entre las normas de población o sanidad, lo que ha derivado en una regulación ineficaz e insuficiente para hacer frente a los múltiples aspectos que presenta la realidad urbanística (alta concentración de población y rezago de centros de población rurales, descoordinación entre las entidades territoriales, entre otros). Sigue Jiménez:

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema jurídico mexicano intentó adecuarse para responder con mayor eficacia a las necesidades y problemas urbanos (asentamientos irregulares, carencia de infraestructura y equipamiento urbanos, alta especulación del suelo, etcétera). En este sentido, se llevó a cabo la reforma constitucional federal del 6 de febrero de 1976 en materia de asentamientos humanos (según la definición constitucional), para organizar un sistema coherente y racional del urbanismo en México.

... [Aunque] estas reformas jurídicas lograron avances considerables, también es necesario resaltar que no han llegado a tener materialización en los centros de población mexicanos, ya que, éstos evidencian desorden, carencias, insuficiencias y perversión del sistema urbanístico, lo que repercute esencialmente en las disposiciones constitucionales de “desarrollo equilibrado del país” y “elevar la calidad de vida de la población rural y urbana” (artículo 27 de la CF).

En el ámbito doctrinal, el tratadista señala que

el sistema jurídico-urbanístico mexicano ha tenido una exigua reflexión y precario desarrollo. Se han producido escasos y dispersos estudios que han aportado algunas bases teóricas del sistema urbanístico, lo que ha implicado una visión parcial del sistema, y otros, sencillamente, se limitaron a “reproducir” los contenidos normativos de la materia bajo una pretendida “sistematización” sin aportación crítica, analítica y carentes de la necesaria reflexión jurídica que debe contener todo estudio serio del derecho.

b) Para el autor el fin esencial del urbanismo consiste en la consecución de algunos fines jurídicamente relevantes:

...los sujetos jurídico-públicos tienen la obligación de aplicar todas sus herramientas para el cumplimiento de los fines que se les encomiendan. Por tanto, es necesario que tomen en consideración los aspectos de ordenación de los centros de población mexicanos para alcanzar su objetivo final: “lograr...el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, como lo establece el artículo 27, fracción III, CF⁷.”

Y afirma:

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

⁷ Constitución Federal.

planificación). En consecuencia, el urbanismo es asunto público *que no tiene necesariamente que coincidir con la decisión o deseo de los propietarios del suelo, lo que implica una limitación para el ejercicio del derecho de propiedad urbana.*⁸

c) El autor asevera que la calidad de vida es una garantía tutelada por nuestra Constitución y asegura que

Aunque la calidad de vida, como principio constitucional (artículo 27, especialmente), ha sido escasamente analizado por la doctrina y deficientemente desarrollado por las resoluciones judiciales, no obsta para que ejerza su influencia constitucional sobre todas las actividades del poder público. Por tanto, *la calidad de vida, debe ser punto de referencia de las actuaciones públicas en materia de ordenación del suelo para asegurar que el progreso social y económico tenga como objetivo primordial elevar las condiciones de vida de la población*⁹.

ESPAÑA. Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Esta ley sentó las bases de la política del suelo y la ordenación urbana en España, desde 1956.

En su exposición de motivos indica que

“Las soluciones que se propician no son, por otra parte, inéditas, puesto que nos hallamos implicados en una magna y trascendental empresa que corresponde a fenómenos de carácter universal. Todos los países han acusado presiones análogas. Por eso, en el estudio y preparación de esta Ley se ha examinado, junto a las fuentes de raíz nacional, la

⁸ Las cursivas son nuestras.

⁹ Las cursivas son nuestras.

evolución legislativa del resto de Europa y de América, que ofrece indudable utilidad y ensancha el horizonte de entendimientos recíprocos, sin difuminar el de las realidades propias”.

De los apartados que maneja nos interesa el Tercero, que contiene las bases teóricas sobre las que nos apoyaremos para realizar este trabajo de investigación, relativo al régimen jurídico del suelo y las facultades dominicales de los propietarios. Esta Ley *constituyó un estatuto jurídico del suelo en España*: calificó el suelo, impuso limitaciones y deberes que definieron el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana. Toda la legislación posterior española evolucionó sobre este basamento.

Este régimen jurídico del suelo se encamina a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, sin dejar de reconocer que la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, pero armonizando el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.

El establecimiento de este estatuto jurídico, permitió la solución de diversos problemas relativos al suelo, que obstaculizaban el desarrollo urbano, como:

- a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación (especulación).
- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.
- c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, propiciado por el avance de la urbanización, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros.

El punto delicado de la aplicación de este concepto estatutario es *la calificación del suelo* y esta solo puede lograrse a través del planeamiento. El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Se requiere prever la formación puntual de planes de ordenamiento territorial, lo que, una vez anunciada su aprobación, deben ser públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración. Esta no podrá dispensar su observancia, ni aquéllos efectuar uso u obra en discordancia con la ordenación.

ESPAÑA. Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

La Exposición de Motivos de esta Ley, de 13 de abril de 1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es expresiva de la concepción estatutaria del suelo cuando se refiere al «estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo». Indica el preámbulo que se «es» propietario como se «es» español, mayor de edad, casado, funcionario o juez. Es consustancial a esta situación jurídica general, impersonal y objetiva, establecida por la Ley la posibilidad de ser modificada libremente por la Ley misma. Así el estado o la capacidad civil de las personas puede verse modificada en cualquier momento por la Ley, con independencia de las voluntades subjetivas de quienes se encuentran en esas situaciones de estado. *“No existe derecho adquirido alguno frente al cambio de regulación del status: en la situación estatutaria no hay derechos adquiridos frente a la Ley, según ha declarado reiteradamente nuestro Tribunal Constitucional”*.

Diferencia el legislador del Estado Español sus competencias con las de las Autonomías. Dice la exposición de Motivos:

El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible

competencia para, como ha reconocido la citada sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo, como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común.

Dentro de capacidades que tiene el legislador estatal, se encuentra la de determinar las distintas clases de suelo, presupuesto indispensable de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana y la de su valoración, facilitando así el aumento de la oferta de suelo.

Para los efectos de la valoración del suelo la Exposición de motivos indica que

la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación... A partir de este principio básico, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas.

ESPAÑA. Proyecto de Ley de Suelo. 121/000096. AUTOR: Gobierno. Se presentó para su dictamen final.

El proyecto fue presentado para la autorización de una nueva ley sobre el suelo en España. En su exposición de motivos, que difiere un poco de la

finalmente sancionada por el Rey y publicada en el Boletín Oficial del Estado Español, se puede leer lo siguiente.

En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces¹⁰: *la clasificación del suelo como técnica por excelencia*¹¹ de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

España ha seguido su evolución urbanística, desde 1956, basada en el concepto de estatuto jurídico del suelo como piedra angular. La ley está referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados, en lo concerniente a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. La legislación sobre la planeación y la ejecución compete a las Autonomías.

El crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.

Considera esta propuesta de ley que el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable.

¹⁰ Desde 1956. Se refieren a la *Ley del Suelo* publicada en ese entonces.

¹¹ El subrayado es nuestro.

Desde esta perspectiva todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.

ESPAÑA. LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Esta ley fue aprobada el 28 de mayo y publicada el 29 del mismo mes, para entrar en vigor el 1º de julio, todas las fechas de 2007. La ley concentra todo el bagaje cultural que ha producido la experiencia del derecho urbanístico español y trata de ajustarse a las realidades apremiantes de nuestro tiempo.

Esta nueva ley abroga a una ley que abroga sufrió una atropellada evolución en sus escasos doce años de vigencia: seis reformas o innovaciones de diverso calado y dos operaciones de “legislación negativa” en sendas Sentencias Constitucionales.

Esta ley, obviamente más moderna, ya no es una ley urbanística, sino netamente una ley referida al régimen del suelo, que respeta la competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y en particular, sobre patrimonios públicos del suelo.

De esta ley aprovecharemos varios conceptos.

En primer lugar, la idea de que las diversas competencias concurrentes en la materia urbanística, en este caso el Estado Español y la Comunidades Autónomas, deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, *“en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida”*. La Constitución española se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la

efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47.

En segundo lugar, esta nueva Ley abandona el sesgo con el que el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Dice la exposición de motivos que

La ley había reservado a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

En tercer lugar, la idea de que el urbanismo debe atender no sólo el crecimiento urbano, volcado sobre la ciudad nueva, que indudablemente sigue siendo necesario; también el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, como dice la Exposición de motivos, “*minimizando el*

impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”.

A instancias de la Unión Europea, a través de la *Estrategia Territorial Europea* o de la más reciente *Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano*, propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. Enfatiza la Exposición de motivos que

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

Las cursivas en el párrafo anterior son nuestras.

VII. Esquema preliminar de contenido del tema de investigación

Es el propósito de esta investigación demostrar que la concepción de un estatuto de la propiedad el suelo urbano, como fundamento esencial para la ejecución del planeamiento del ordenamiento territorial, ayudaría a la solución de los problemas urbanísticos de las ciudades del Estado de Guanajuato y a propiciar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En nuestra convicción, a través del desarrollo del siguiente esquema de contenido se puede demostrar la hipótesis de trabajo que planteamos con anterioridad.

CAPÍTULO PRIMERO

LA CONCEPCIÓN ESTATUTARIA DEL SUELO

1. El concepto estatutario del suelo.
2. El estatuto jurídico de la propiedad urbanística.
3. Concepto de derecho urbanístico.
4. Instrumentos de ordenación territorial.
5. El urbanismo y el derecho de propiedad privada.
6. El estatuto jurídico del suelo en la ejecución del planeamiento.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO

1. El régimen jurídico de la propiedad del suelo.
2. La función social de la propiedad del suelo.
3. Evolución del urbanismo en México.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DEL URBANISMO EN GUANAJUATO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley General de Población.
3. Ley General de Asentamientos Humanos.
4. Ley de Vivienda.
5. Ley de Planeación.
6. Ley Agraria.
7. Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
8. Código Civil para el Estado de Guanajuato.
9. Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato.
10. Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.
11. Ley de Fomento a la Vivienda para el Estado de Guanajuato.
12. Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios.
13. Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.
14. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.
15. Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato.
16. Reglamentación Municipal.
17. Jurisprudencia en materia de propiedad y desarrollo urbano.

CAPÍTULO CUARTO

IMPLANTACIÓN DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA EN GUANAJUATO

1. Bosquejo del entorno urbanístico en Guanajuato.
2. Hacia un nuevo urbanismo en Guanajuato.

3. Un mejor planeamiento territorial como resultado de la implantación de un estatuto jurídico del suelo.
4. El mejoramiento en la calidad de vida.
5. El derecho a una vivienda digna y decorosa.

VIII. Propuesta metodológica

La totalidad del proyecto está enmarcado en el método científico. De manera particular desarrollaremos el proyecto bajo los siguientes lineamientos:

- a) Se utilizarán técnicas de investigación documental sobre el concepto de estatuto jurídico del suelo, apoyado en el del derecho estatutario, con el objeto de formular una propuesta de aplicación para resolver el problema del desarrollo urbanístico en Guanajuato.
- b) La forma de reporte para este el trabajo de investigación será el de Tesis, con el objeto de presentarla para obtener el grado de Maestro en Derecho.
- c) Utilizaremos los siguientes métodos de trabajo:
 - i. El método sistemático, ya que el concepto estatutario, de aplicarse, afecta a todo el marco legal urbanístico, por lo que será necesario ordenar los conocimientos agrupándolos en sistemas coherentes, de manera que resulten claras las relaciones y dependencias recíprocas de las partes componentes del todo el ordenamiento urbanístico.
 - ii. El método deductivo en combinación con el anterior, ya que, tomando como fundamento el concepto estatutario del suelo,

trataré de aplicarlo para inferir conclusiones particulares en el área urbanística.

- iii. El método histórico, con el objeto de analizar la experiencia española: su evolución histórica y los resultados, después de cincuenta años de sustentar su derecho urbanístico sobre la base del concepto estatutario del suelo.
- iv. El método comparativo, para efectos de fortalecer la propuesta de solución con las analogías que presenta el caso español.

IX. Cronograma de actividades

El proceso de investigación será el siguiente:

- a) Elección del Tema.
- b) Elección del Material Bibliográfico Provisional.
- c) Elaboración y Presentación del Proyecto de Investigación.
 - i. Carátula
 - ii. Introducción
 - iii. Índice
 - iv. Elección del Tema de la Investigación
 - v. Justificación
 - vi. Delimitación del Tema
 - vii. Planteamiento del Problema
 - viii. Marco Teórico
 - ix. Formulación de Hipótesis
 - x. Objetivos
 - xi. Esquema Provisional

- xii. Propuesta Metodológica
 - xiii. Cronograma
 - xiv. Fuentes de Información
- d) Elaboración del Proyecto de Investigación.
 - e) Revisión, Discriminación y Clasificación del Material Bibliográfico y Documental. Elaboración de Fichas Bibliográficas, de Resumen, de Comentario, de Cita Textual, etcétera.
 - f) Organización, Análisis y Clasificación del Material recogido.
 - g) Aceptación o Redefinición del Proyecto original.
 - h) Análisis final.
 - i) Redacción y Preparación del Producto de la Investigación.
 - j) Presentación Final de la Investigación y sus resultados.

El calendario de actividades tentativo sería el siguiente:

	Sep-07		Oct-07		Nov-07		Dic-07		Ene-08		Feb-08		Mar-08		Abr-08		May-08		Jun-08		Jul-08		Ago-08	
Quincena	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Elección del Tema. Elección del Material Bibliográfico Provisional. Elaboración y Presentación del Anteproyecto de Investigación.																								
Elaboración del Proyecto de Investigación. Revisión, Discriminación y Clasificación del Material Bibliográfico y Documental. Elaboración de Fichas Bibliográficas, de Resumen, de Comentario, de Cita Textual, etc.																								
Organización, Análisis y Clasificación del Material recogido. Aceptación o Redefinición del Proyecto original. Análisis final.																								
Redacción y Preparación del Producto de la Investigación. Presentación Final de la Investigación y sus resultados.																								

INTRODUCCIÓN

El urbanismo ha sido una preocupación siempre presente en todas las culturas, desde que el hombre comenzó a vivir en comunidad. Esta preocupación se ha acentuado en prácticamente todos los países del mundo occidental en los últimos setenta años. En muchos de ellos se han establecido diversas disposiciones normativas no sólo con el objeto de evitar un deterioro, sino de propiciar un mejoramiento de su calidad de vida.

En el caso de México podemos afirmar, de manera general, que a pesar de los esfuerzos realizados, el desarrollo de nuestras áreas urbanas no sólo no ha sido armónico desde finales de la década de los sesenta del siglo pasado a la fecha, sino que además ha sido caótico, sobre todo en el caso de las ciudades medianas y grandes. Esto ha sido resultado de la conjugación de varios procesos económicos y sociales paralelos: el crecimiento demográfico, el desarrollo económico desigual y la urbanización en un marco de capitalismo dependiente, que han provocado diseconomías urbanas y costos sociales que han dado como resultado un demérito en la calidad de la vida humana en nuestras ciudades.

Se debe reconocer que siempre se han diseñado medidas que han tenido como cometido revertir esa tendencia, pero en la práctica su implementación no han surtido mucho efecto. Por esta razón, mejorar la calidad de vida es ya un reclamo que requiere de urgente atención.

Desde el punto de vista técnico-constructivo se han ofrecido diferentes y muy creativas soluciones a través de la ingeniería urbanística, muchas de ellas factibles de ejecución. Ésta área del conocimiento se encarga de diseñar la imagen de las ciudades y de los asentamientos rurales, tomando en cuenta la problemática integral de éstas y de sus pobladores. Tiene como objetivo

fundamental el diseño de nuevos espacios urbanos, la ampliación y mejoramiento de los existentes y la remodelación o conservación del patrimonio histórico, cultural y ecológico de las ciudades.

No obstante, desde el punto de vista de las políticas públicas y de la normatividad jurídica que se han instituido para atender este reclamo, las diversas competencias concurrentes en la materia no han podido ejecutar una política armónica de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular sobre el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario para lograr una mejora efectiva en la calidad de vida.

La propuesta del tema de esta investigación se inserta precisamente en una área del derecho que, en nuestra opinión, y por lo menos en México, se ha dejado de lado tanto desde el punto de vista de la doctrina como del de la legislación, y que se nos ha presentado de una manera dispersa y asistemática: el derecho urbanístico.

Para esta disciplina, los doctrinistas ha destacado tres grandes temas. En primer término la organización administrativa del mismo, con expresión de las importantes y crecientes competencias y potestades públicas de decisión en su campo (y por ende, de los procedimientos de manifestación, técnicas de participación ciudadana y eventuales garantías); en segundo lugar el tema de la incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad; finalmente, el tema del régimen financiero del urbanismo, tanto en su aspecto público, como en cuanto a las técnicas de recuperación o distribución de plusvalías entre los propietarios.

El derecho urbanístico se inserta dentro del derecho de propiedad porque su principal problemática es la reglamentación del uso, disfrute y disposición de los bienes corpóreos susceptibles de apropiación. En esta disciplina se imbrican propiedad pública, propiedad social y propiedad privada, porque el derecho de propiedad, en nuestro sistema positivo vigente, es una creación del Estado y no un derecho natural como sostenía el constitucionalismo iusnaturalista. La propiedad es de carácter derivada y es una creación jurídica, social. Es un derecho relativo y

contingente y no un poder jurídico absoluto.

En este contexto, se requiere estudiar las facultades y deberes de los propietarios, entre los que se cuenta el de urbanizar o participar en la actuación urbanizadora en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se base en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que se opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización.

Por lo anterior, el eje fundamental de esta investigación es el impacto que tendría en la población guanajuatense el diseño y la correcta aplicación de planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano basados en una legislación que se apoye en la delimitación de las facultades dominicales de los propietarios del suelo, de manera que se tenga la posibilidad de atender adecuadamente el urbanismo desde la perspectiva del interés colectivo, y así estar en condiciones de resolver muchos de los problemas que actualmente aquejan la vida de nuestras ciudades.

Este trabajo está organizado en siete capítulos: cuatro capítulos con conclusiones particulares; una sección de conclusiones generales; otro que contiene una propuesta jurídica específica, resultado de la presente investigación; y un diverso final que reporta las fuentes de información consultadas para desarrollar esta tesis.

El Capítulo Primero ofrece una panorámica de lo que es el urbanismo y el derecho urbanístico. Explora su objeto de estudio y aplicación y comienza a examinar dos temas básicos y concurrentes para este trabajo: la relación del derecho de propiedad con el Derecho Urbanístico; y los instrumentos vigentes de ordenación territorial. El capítulo termina, de manera introductoria, con un esbozo del tema central de estudio: la delimitación de las facultades dominicales del propietario de suelo urbano en la ejecución del planeamiento de ordenación territorial.

En el Segundo capítulo se analizan las principales concepciones ideológicas sobre la propiedad privada: la del pensamiento liberal y la del pensamiento social.

Relacionada con este último tema, se revisan las principales teorías sobre la función social de la propiedad y su relación con el artículo 27 de la Constitución federal. A partir de este numeral, se brinda un análisis del régimen jurídico de la propiedad del suelo y su función social, que incluye las modalidades a que puede estar sujeta, así como la figura de la expropiación por causa de utilidad pública. Con esta visión, de una manera muy breve se revisa la evolución histórica del urbanismo en México en general y del entorno urbanístico en Guanajuato en particular, enfatizando el caso de la transformación urbana de la ciudad de León, que resulta paradigmática por las razones que ahí se exponen. Para finalizar el capítulo, se describen las principales doctrinas que informan el quehacer urbanístico.

La valoración del marco jurídico actuación de las autoridades urbanísticas se realiza en el Capítulo Tercero. Se parte de una descripción de la situación del urbanismo que priva actualmente en México para luego indagar, primero, sobre la pertinencia de la legislación federal, a partir de la Ley Fundamental y su legislación reglamentaria: la Ley General de Asentamientos Humanos. Luego se analiza profundamente el marco jurídico vigente en urbanismo en Guanajuato, con la finalidad de determinar su aptitud para lograr un buen urbanismo en las ciudades guanajuatenses.

En el Capítulo Cuarto se propone un mecanismo para valorar la efectividad del marco jurídico vigente en el estado de Guanajuato basado en los conceptos de interés social y el orden público. A partir de este mecanismo de comprobación se valoran, además, los efectos que tendría en el urbanismo la delimitación de las facultades de los propietarios del suelo sujeto a un estatuto jurídico.

El Quinto capítulo presenta las conclusiones generales de esta tesis en tanto que en el sexto se presenta una propuesta jurídica basada en un estatuto que delimitaría las facultades del propietario sobre el dominio de la propiedad, señalando cuáles serían sus derechos y obligaciones, así como una descripción de la manera en que se regularía el suelo y otros aspectos relacionados con éste.

En el capítulo final se presenta una relación de las fuentes de información consultadas para la elaboración de esta investigación.

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO URBANÍSTICO

SUMARIO. 1.1. *Introducción.* 1.2. *El urbanismo.* 1.3. *El urbanismo y el Derecho Urbanístico.* 1.4. *Concepto de Derecho Urbanístico.* 1.5. *El objeto de regulación del derecho urbanístico.* 1.6. *El derecho de propiedad y el Derecho Urbanístico.* 1.7. *Instrumentos de ordenación territorial.* 1.8. *La delimitación de las facultades dominicales del propietario de suelo urbano en la ejecución del planeamiento.* 1.9. *Conclusiones del Capítulo Primero.*

1.1. Introducción

El proceso de modernización de nuestro país que inició a partir de la cuarta década del siglo pasado, generó un incontenible desplazamiento poblacional de las áreas rurales a las urbanas. En la distribución de la población nacional, al inicio de esa centuria, la población urbana apenas rebasaba el 20%, en tanto que la rural se acercaba al 80%. Cien años después la proporción prácticamente se ha invertido, pues casi cuatro quintas partes de la población habitan en las zonas urbanas y sólo un poco más de una quinta parte reside en el campo.

Tan formidable movimiento migratorio tomó por sorpresa al Estado mexicano, cuyas ciudades no estaban prevenidas para atenderlo, dada la falta de una política pública para enfrentarlo, lo que aunado a una elevada tasa del índice de natalidad y a una disminución del índice de mortalidad, se tradujo en una explosión demográfica que octuplicó la población durante el siglo XX. El problema urbano, magnificado, redundó en el crecimiento anárquico de las zonas urbanas y la aparición de grandes cinturones urbanos de miseria, casi siempre carentes de

servicios. Las ciudades no estaban preparadas para esa concentración de seres humanos ni para llevar un proceso ordenado de urbanización, en este caso traducido en la falta de conversión de terreno rural, aledaño a los centros de población, avocado a la creación de una infraestructura específica: calles, parques, jardines, viviendas, edificios de aprovechamiento común y servicios públicos, agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos sólidos, mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, transporte colectivo, entre otros.

Así, la urbanización caótica y desordenada ha producido ciudades que, aunque grandes, no respetan la dignidad y ni propician el bienestar de sus moradores. Nunca se tuvo ni se ha tenido en cuenta que la ciudad no vive aislada, sino que “tiene sus raíces en el campo, del cual se nutre, y con el cual propende a fundirse merced a las crecientes facilidades para el contacto entre lo urbano y lo rural que ofrecen los progresos de los medios de circulación”.¹

A pesar de este desmesurado crecimiento de muchas de las ciudades de México y de los grandes problemas que ha generado, no se ha suscitado el interés de investigadores de la ciencia jurídica respecto de la mencionada disciplina, como lo demuestra la exigua bibliografía mexicana de Derecho Urbanístico, circunstancia que repercute, lógicamente, en una normativa jurídica deficiente y en una jurisprudencia pobre; pues los legisladores y los jueces carecen de fuentes doctrinarias en las que puedan abreviar. En esta investigación trataremos de abonar modestamente al crecimiento de esta disciplina, el Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbanístico, que trata de normar al fenómeno de la urbanización con sus implicaciones jurídicas y socio-políticas, se ubica en la intersección del derecho constitucional y del derecho administrativo, aunque metodológicamente se le considera una rama de este último. Por lo anterior, primero daremos una definición de lo que es el urbanismo para posteriormente enunciar una definición de Derecho Urbanístico y así acotar el alcance de este trabajo para enriquecer la discusión de cómo acercarnos al ideal del hábitat del hombre urbano: un lugar,

¹ Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, La España Moderna, 1912, p. 16, citado por Jorge Fernández Ruiz en el prólogo al libro de Manuel Jiménez Dorantes, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM-III, 2006, p. xxxiii.

donde los seres humanos puedan convivir en paz, con tranquilidad, con seguridad, garantizando a sus moradores un mínimo de bienestar, con respeto a la exigencia de dignidad en la calidad de vida, en fin, que permita hacer de la ciudad la obra maestra del instinto gregario del hombre.

1.2. El urbanismo

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

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

Como ya aludimos en el apartado precedente, durante gran parte del siglo pasado no se hicieron, en realidad, esfuerzos tendientes a lograr un crecimiento armónico en nuestras ciudades. Al inicio del siglo las ciudades manifestaron un crecimiento moderado como resultado del impulso en infraestructuras de la época porfiriana que alentaron el desarrollo urbano, especialmente en el centro del país. Durante la Revolución no sólo no hubo crecimiento, sino destrucción de centros de población, por lo que en la época posrevolucionaria, evidentemente, se produce un estancamiento económico que origina un movimiento migratorio campo-ciudad y el desarrollo urbano en el país, especialmente en la ciudad de México, que se mantiene como principal polo de desarrollo económico.

En el periodo comprendido de 1930-1960 se incrementaron considerablemente los índices demográficos, como se muestra en la siguiente

gráfica y se acentuó la migración del campo a la ciudad.



Tasa de crecimiento medio anual en México de 1900 a 2005²

Posteriormente, de 1980-2000 se reduce este fenómeno migratorio interno, por lo que la migración se produce al extranjero, especialmente a Estados Unidos de América. En el ámbito nacional, durante este último periodo, las políticas públicas intentan fomentar el desarrollo de otros centros de población para reducir el efecto en las grandes ciudades mexicanas (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, entre otras), de esta manera adquieren relevancia las ciudades regionales, mientras que, por otro lado, se acentúa el retraso socioeconómico en el resto de regiones del país que tienen características especialmente rurales (Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, etcétera).

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Síntesis de Resultados. II Conteo de Población y Vivienda 2005*, [En línea], [ref. de 20 de enero de 2007], disponible en internet en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10419&pred=1>>, lámina 10.

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

Durante el siglo XX se mantiene esta dinámica, y algunos centros de población comienzan a experimentar graves problemas de concentración de habitantes que exigen afrontar nuevos retos y nuevas políticas de ordenación de las ciudades. Esta época se caracteriza por la ineficacia de las políticas económicas, sociales y urbanas en todo el país.³ Se producen graves problemas urbanísticos en los centros de población mexicanos: las grandes zonas conurbadas (Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Veracruz, etcétera), las múltiples poblaciones rurales dispersas en grandes extensiones y las ciudades medias que intentan situarse como un punto de equilibrio urbanístico respecto de ambos extremos.⁴

Finalmente, la realidad urbanística mexicana se ha venido caracterizando por la velocidad y el desorden en la configuración de un modelo territorial específico. Si bien es cierto que la mayor parte de los problemas de ordenación territorial y urbana se evidencian en los grandes centros urbanos de México (por ejemplo, la ciudad de México y su zona metropolitana). El proceso de urbanización se centró en la zona centro del país, particularmente en el Distrito Federal y en el Estado de México; este hecho marcó el patrón de distribución de la población en la República mexicana. En la actualidad el 50% de la población total se localiza en sólo siete entidades federativas: las dos mencionadas anteriormente más Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán.⁵

Adicionalmente, en el sistema urbanístico mexicano el precio del suelo se

³ Sobre la velocidad del proceso de urbanización y los consecuentes problemas urbanísticos en México durante el siglo XX, véase Selby, Henry A. et al., *La familia en el México urbano*, México, Conaculta, 1994, pp. 59 y 60.

⁴ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 241.

⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México, 2001, p. 37.

somete a las fuerzas del mercado incontrolado, alta especulación del suelo, la desigualdad en el sistema urbanístico, la notoria inactividad estatal que intenta paliar el problema con soluciones parciales e insuficientes, la descoordinación entre los sujetos jurídico-públicos territoriales, la precaria capacidad económica y de decisión municipal en asuntos urbanísticos, entre otros.⁶

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

Es evidente que las políticas no han sido suficientes para afrontar los distintos problemas urbanos de los centros de población del país. El urbanismo mexicano de las últimas décadas carece de racionalidad y previsibilidad de un modelo territorial coherente (nacional, estatal, regional y municipal), una incontrolada actividad de la administración urbanística muchas veces sometida a intereses de pequeños grupos políticos que le ubican en la desviación del poder, el abuso del derecho y el fraude de ley, así como la carencia de instrumentos eficaces de planeamiento y disciplina urbanística que se aparta de los principios constitucionales (democracia, sistema federal, función social de la propiedad, calidad de vida de la población rural y urbana, legalidad de la administración, entre otros).

No obstante, la dinámica urbanística necesariamente debe perfeccionarse, y, en este sentido, las normas del sistema jurídico que regulan el diseño y construcción de ciudades deben responder a la realidad.

1.3. El urbanismo y el Derecho Urbanístico

El derecho que regula los procesos de urbanización ha permanecido

⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM-IIIJ, 2006, p. 18.

disperso dentro de otras materias jurídicas. Al Derecho Urbanístico se le clasifica como una parte especial del Derecho Administrativo, pero requiere el conocimiento de otras áreas del derecho (constitucional, civil, penal, etcétera).

Esta parte especial es de reciente conformación en el sistema jurídico mexicano, a partir de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976). Esto se debe a que, antes del proceso de industrialización mexicano, las actividades de urbanización no ocasionaban grandes problemas normativos, y, por tanto, las normas sanitarias y de población eran suficientes para las necesidades urbanas de la época. Sin embargo, el desarrollo económico e industrial del país ocasionó que se incrementaran considerablemente las actuaciones urbanísticas y su posible incompatibilidad con el interés público, produciendo la ineficacia de los títulos competenciales y de las normas existentes hasta el momento, exigiendo la actualización normativa que regulara una actuación más concreta y eficaz del poder público, necesariamente, a través de una concreta habilitación jurídica al respecto. Después de las reformas constitucionales de 1976, inevitablemente, se produce un efecto en las estructuras de las administraciones públicas. En el ámbito federal se crean una serie de órganos administrativos urbanísticos: Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, comisiones intersecretariales de vivienda, entre otras. Actualmente, se ha modificado sustancialmente este diseño administrativo inicial.

Así, Jiménez Dorantes define al urbanismo “esencialmente, como una actividad de los poderes públicos encaminada a controlar y vigilar los procesos de urbanización”⁷. Consecuentemente, el Estado (*lato sensu*) debe dictar las normas necesarias para regular esta trascendental actividad en la sociedad contemporánea, principalmente, los límites al derecho de propiedad, así como la ordenación y transformación del suelo (desarrollo urbano).

En este sentido, el mismo autor define al Derecho Urbanístico como “el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación y vigilancia o, como dispone la Constitución Federal,

⁷ *Ibidem*, p. 32.

aquellas normas que se encargan de “planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (párrafo 3, artículo 27)”⁸.

1.4. Concepto de Derecho Urbanístico

En general, es difícil encontrar una definición legal de Derecho Urbanístico, incluso en el derecho comparado. Por ejemplo, la legislación urbanística española no ofrece un concepto de Derecho Urbanístico; se limita a regular su contenido. Estévez Goytre, citando a Carceller Fernández⁹, indica que urbanismo, o más propiamente, legislación urbanística, es un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación, y define al Derecho Urbanístico como aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico.

El contenido del Derecho Urbanístico puede sistematizarse del siguiente modo:

- a) El planeamiento urbanístico, que comprende los distintos planes de urbanismo —generales y de desarrollo— donde se concreta el contenido del derecho de propiedad en cada clase de suelo.
- b) La gestión urbanística, que consiste en el establecimiento de técnicas urbanísticas que permitan la justa distribución de los beneficios y cargas derivados de la legislación urbanística y/o del planeamiento de

⁸ *Idem.*

⁹ Estévez Goytre, Ricardo, *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª edición, Granada, Comeres/Urbanismo, 2005, p. 17. La obra citada es *Introducción al Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.

aplicación, así como la recuperación de parte de las plusvalías que la actuación urbanística genera para la comunidad.

Por su lado Francisco Ruiz Massieu, ofrece una definición para el Derecho Urbanístico:

Claude Blumann, profesor de la Facultad de Derecho de Poitiers, con sencillez doctrinaria ha afirmado que es el derecho “destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las hasta ahora incontroladas ciudades” ... y ha agregado que su finalidad es muy específica: la organización de la ciudad ... El Derecho Urbanístico es el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas. Atrás de esta disciplina y es lo que da contenido específico a la racionalidad, orden y dirección de la ciudad, se halla un proyecto social, un proyecto ideológico: la justicia urbana.”¹⁰

Para este jurista, el derecho urbano se encuadra dentro de los derechos sociales del mexicano. Y así debe ser. Si tomamos en cuenta que el fin último de desarrollar ciudades es el de espacios para vivir, entonces el desarrollo urbano debe tener como objetivo proporcionar espacios para que el conglomerado humano tenga una vivienda “digna y decorosa”, como lo marca el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

1.5. El objeto de regulación del derecho urbanístico

No parece necesario argumentar demasiado acerca de la urgencia de considerar, bajo una misma metodología y como objeto específico de estudio, a

¹⁰ Ruiz-Massieu, José Francisco, *Derecho Urbanístico*. En Carpizo, Jorge (Coord.). *Introducción al Derecho Mexicano*. 20 v. México, UNAM, 1981, p. 16.

¹¹ “...entenderemos el desarrollo urbano como la parte del proceso global de desarrollo de un país que atiende la distribución territorial de la población y sus actividades económicas en el territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en los centros de población.” Aguilar Narváez, José Antonio. *Administración del Desarrollo Urbano*. México, INAP, 1980, p. 10.

las normas jurídicas que inciden en la configuración y desarrollo de los centros de población. La acelerada tasa de urbanización del país, las importantes carencias de la mayoría de la población urbana y, en suma, el conflicto real que la sociedad urbana vive en la lucha por el espacio, son razones suficientes para que la ciencia jurídica ponga su atención en el régimen jurídico de la ciudad, considerada ésta no sólo como marco físico de las relaciones sociales, sino como una instancia en sí, de cierto tipo de relaciones sociales.

Además, ya no desde el punto de vista exclusivamente jurídico, sino con vistas a lograr una explicación científica del fenómeno urbano (lo cual sólo puede hacerse mediante el trabajo interdisciplinario) es necesario analizar lo jurídico como una de las variables de dicho fenómeno, pues al igual que los movimientos demográficos, los aspectos económicos y la gestión de la administración pública, entre otros factores, el derecho actúa como uno de ellos en la configuración y el desarrollo de las ciudades.

Conocer el papel del derecho como una variable del desarrollo urbano nos permitiría valorar su capacidad como instrumento de ordenación urbana en términos de cambio social.

En un intento de definir al Derecho Urbanístico por su objeto de regulación, no basta con decir que se trata del conjunto de normas que regulan los procesos de crecimiento y cambio de los centros de población. O, como lo define Jiménez Dorantes, y ya transcrita líneas arriba, “una actividad de los poderes públicos encaminada a controlar y vigilar los procesos de urbanización”. Hay que buscar una definición propiamente jurídica, es decir, una que encuentre, en el fenómeno urbano, una abstracción de las conductas humanas que lo confortan y a las cuales se puedan referir supuestos y consecuencias de derecho.

Para ello, en primer lugar es preciso señalar, aunque parezca obvio, que el “objeto” de la “conducta urbana” es el espacio de un centro de población.¹² Nos permitimos aquí hacer una analogía del objeto (directo o indirecto) que se estudia en la Teoría de las Obligaciones. Mientras el objeto directo del Derecho

¹² Considerando como centro de población no sólo al área físicamente ocupada por la mancha urbana, sino también los espacios suburbanos cuya utilización afecta la estructura de dicho centro. Véase al respecto la definición utilizada por la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 2º.

Urbanístico es la “conducta urbana”, su objeto indirecto es el espacio sobre el cual ésta se despliega. Ese espacio es el ámbito sobre el cual se desenvuelven las relaciones humanas que el Derecho Urbanístico regula. El espacio urbano, como satisfactor de necesidades y como bien escaso, es lo que da especificidad al fenómeno urbano, especificidad que fundamenta, en última instancia, la existencia del Derecho Urbanístico, en la medida en que determina la existencia de relaciones humanas típicas, que se entablan a través de una serie de conductas también típicas. Sobre el espacio urbano el hombre desarrolla un gran número de conductas, que pueden agruparse en tres grandes procesos: de apropiación, de producción y de utilización.¹³

1.5.1. *El proceso de apropiación*

Entendemos por proceso de apropiación, el conjunto de actos por medio de los cuales se adquieren y modifican derechos sobre el espacio (compraventa, arrendamiento, expropiación, etcétera). Como es evidente, la institución central en tal proceso es la propiedad privada inmobiliaria, la cual por su carácter de *erga omnes* establece la división fundamental de la estructura urbana: espacio público-espacio privado.¹⁴

El régimen de apropiación es, en gran medida, el fundamento de la producción y utilización de los espacios. Junto con el régimen de planeación, el régimen del suelo constituye uno de los grandes temas del Derecho Urbanístico, lo cual nos lleva al cuestionamiento y al estudio de las posibilidades de éxito del concepto “función social de la propiedad”, que constituye la vía fundamental que nuestro derecho señala para acceder al logro de objetivos de justicia social en materia de tenencia de la tierra; este concepto apenas está mencionado en normas constitucionales, y no ha sido desarrollado completamente en la legislación secundaria, ni estudiado lo suficiente como para que podamos contar

¹³ Azuela de la Cueva, Mario, “El derecho urbanístico”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, [En línea], 1978, Núm. 10, [ref. de 18 de julio de 2007], visible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr23.pdf>, p. 586.

¹⁴ *Idem*. La explicación de los procesos aparece en las páginas 586-589.

con conclusiones respecto de su viabilidad. Así, mientras el problema de la tenencia del suelo urbano en todos sus aspectos, no sea tratado con profundidad, el Derecho Urbanístico como disciplina no cumplirá una función realmente trascendente en el ámbito de las disciplinas urbanísticas.

1.5.2. Producción del espacio

Entendemos por producción del espacio, el conjunto de acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias de un centro de población, es decir, lo construido, para hablar en términos usuales. La importancia de la actividad edificatoria es evidente pues determina una utilización sumamente particularizada del espacio, para un tiempo ilimitado. Obsérvese, además, que, por ejemplo, el fraccionamiento de terrenos es también una actividad productora de espacio, en la medida en que incorpora áreas utilizables a la mancha urbana de un centro de población.

1.5.3. La utilización

Finalmente, por lo que se refiere a la utilización del espacio producido, resultado lógico de dicha producción, no debe olvidarse su importancia, porque lo que el legislador ha de considerar es el modo ideal de habitar una casa, de utilizar un teatro, de circular, de consumir el agua, es decir, de satisfacer las necesidades urbanas fundamentales.

Apropiación, producción y utilización del espacio son conceptos que consideramos útiles para proponer una tipología (apenas esbozada y poco experimentada) de las conductas humanas “urbanísticas”. Pero debe entenderse que tales procesos no se dan en la realidad de una manera independiente, sino intensamente articulados entre sí.

Por otra parte, el manejo de tales conceptos puede servir para distinguir las normas que son verdaderamente urbanísticas, de las que no lo son, en la medida en que sus supuestos o consecuencias se refieran a alguna de tales formas de

acción sobre el espacio. Así, ello constituye un primer criterio para deslindar el objeto de estudio del Derecho Urbanístico.

Ahora bien, identificar la especificidad de lo urbano no debe significar, en una construcción metodológica, olvidar que el fenómeno urbano es resultado y expresión del proceso socioeconómico general. Lo urbano no es sólo resultado sino también una instancia de las relaciones sociales. El Derecho Urbanístico regula las relaciones que se dan en esa instancia (la del espacio). En tal sentido se justifica su estudio mediante una metodología propia (porque el fenómeno estudiado tiene constantes propias). Sin embargo, y aunque parezca contradictorio, tal estudio no debe aislarse de los aportes de otras disciplinas en la búsqueda de explicaciones y soluciones al fenómeno. En otras palabras, pensamos que es conveniente la estructuración interna del estudio de las normas jurídicas que regulan lo específicamente urbano, pero no estaríamos de acuerdo con la autonomía de tal disciplina (entendida la autonomía como la capacidad de autogenerarse, de autonombrarse) pues ello implicaría la pérdida del contacto con la realidad que circunda y condiciona a la ciudad. Por lo anterior, tanto la especificidad como la dependencia (de lo urbano respecto de lo social en general) deben considerarse en la construcción de un esquema metodológico para el desarrollo del Derecho Urbanístico.

1.6. El derecho de propiedad y el Derecho Urbanístico

Como mencionamos líneas arriba, un sistema jurídico urbanístico, entre otras materias, debe establecer límites a la propiedad urbana. Y este tema es, posiblemente, el más delicado de los que regula, porque pueden entrar en conflicto el derecho de los propietarios del suelo urbano con las decisiones que tome la administración para los efectos de controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población.

Así, es materia de esta tesis proponer una manera de regular la conducta de los propietarios del suelo, urbano y rural, de manera que se logre el objetivo de proporcionar espacios para que el conglomerado humano logre una convivencia lo

más armoniosa posible, tanto del espacio que ocupa en su diario quehacer como del entorno que rodea al espacio urbano y que también afecta e influencia la vida urbana. Para ello, hemos considerado que una forma de obtener esa observancia conductual del propietario es *delimitando* sus facultades de dominio mediante un estatuto jurídico del suelo.

1.6.1. *El concepto estatutario del suelo*

Para entender esta noción es necesario remitirse, primero, al concepto de *estatuto*, que por sí mismo tiene una muy profunda genealogía, y hacer un distingo con el de *ley*. En el Derecho medieval, se entiende por estatuto la norma promulgada por los órganos constitucionales de un ordenamiento particular que reconoce la existencia de un orden superior; en tanto que *lex* es la manifestación normativa emanada del ordenamiento laico con autoridad suprema.

A partir del siglo XIII existió en Europa occidental un Derecho común, fruto de la recepción y estudio científico del Derecho romano por los Glosadores y Comentaristas. El Derecho común

“se encarna y se identifica con la *interpretatio*. Y esto quiere decir dos cosas: que tiene una dimensión sustancialmente científica, es producto de la ciencia; que la ciencia —en cuanto *interpretatio*— no lo produce por sí sola, fantaseando, sino elaborándolo desde su fundación y con el auxilio de un texto autorizado. ...No debemos olvidar que la *interpretatio* es una declaración, pero es también integración, corrección, modificación del texto, que se enfrenta a dos objetos, formalmente, el texto, materialmente, los hechos; que ella es la mediadora entre éstos y aquél”.¹⁵

Era la *lex* u ordenamiento superior al que se reconocía autoridad máxima; al mismo tiempo cada uno de los reinos o ciudades se regían por estatutos. El desarrollo del comercio y los frecuentes desplazamientos de individuos, sobre todo

¹⁵ Grossi, Paolo. *El orden jurídico medieval*. Tomás y Valiente, Francisco (prol.). Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 225.

estudiantes, de una a otra ciudad, planteó la necesidad de dictar una serie de reglas que delimitasen el ámbito de aplicación de los estatutos locales con relación al Derecho común y de los estatutos entre sí.

Así, se denominan doctrinas estatutarias a las que, partiendo de un determinado fundamento o criterio, tratan de resolver estos problemas; y derecho estatutario al conjunto de reglas dictadas en este sentido.

Los Comentaristas adoptaron como criterio para la solución de estos conflictos de leyes el Derecho romano, al que, como Derecho común, reconocían una suprema autoridad. Es evidente que las leyes romanas no resolvían de forma directa los conflictos planteados, puesto que habían sido dictadas para regular situaciones muy diferentes. El valor de la doctrina de los Comentaristas estriba precisamente en haber sabido ampararse en la autoridad del Derecho romano y utilizar sus viejas fórmulas legales para satisfacer las nuevas necesidades sociales planteadas; y, lo que es más importante, buscando siempre el criterio más justo y adecuado a la naturaleza de las cosas.

En el Derecho español actual, el término estatuto posee un significado diferente. Se denominan estatutos, al conjunto de normas que, de acuerdo con el sistema legal, regulan la vida de una colectividad, bien sea de Derecho público, bien sea de Derecho privado. Este es el caso de las sociedades mercantiles y de cualquier otra asociación de carácter cultural, profesional, deportivo, etcétera.

Respecto del suelo, la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana sentó las bases de la política del suelo y la ordenación urbana, en España, desde 1956.

Al respecto Goytre indica apropiadamente que:

La Ley del Suelo de 1956 configuró las facultades dominicales sobre los terrenos, según su clasificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica *definen el contenido normal de la propiedad* según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización.¹⁶

¹⁶ Goytre, *op. cit.*, p. 39. Las cursivas son nuestras.

El contenido del estatuto jurídico de la propiedad el suelo se define,

“en primer lugar, en las Leyes y, en su virtud, en el planeamiento urbanístico, y en todo caso con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. Consecuencia de ello es que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento sólo conferirá derecho a indemnización en los casos expresamente establecidos en las Leyes”.

Y continúa:

El propietario no tiene, en principio, sino una aptitud inicial para edificar los terrenos en la forma que el Plan establezca. Pero el planeamiento no otorga, por sí sólo, el derecho a edificar. El derecho a edificar se condiciona, dice la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.

Esta aptitud inicial para edificar que el Plan confiere no se materializará sino tras el efectivo cumplimiento de una serie de deberes que la propia legislación urbanística establece a cargo del propietario. El cumplimiento de los deberes urbanísticos comporta la adquisición gradual de determinados derechos,... siendo el corolario de esta relación derechos-deberes urbanísticos, la adquisición del derecho a edificar mediante la correspondiente licencia urbanística y el derecho a la edificación, es decir, la inscripción de la obra nueva realizada en los plazos establecidos en la propia licencia, en el Registro de la Propiedad.¹⁷

Por su parte, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez indica que la legislación española está inspirada en la concepción estatutaria de la propiedad del suelo:

Se fundamenta esta brillante concepción en la consideración del derecho de propiedad del suelo como un auténtico «status legal».

¹⁷ *Ibidem*, p.40.

...Para la concepción estatutaria llevada a sus últimas consecuencias el propietario del suelo sería un sujeto que se encuentra en un status impersonal, general y objetivo como el que caracteriza al estado civil de las personas. El contenido de ese status viene determinado por la Ley en forma general, impersonal y abstracta para todos los que se encuentren en la misma situación de hecho. Conforme a tal doctrina el derecho de propiedad del suelo no tiene ningún contenido previo a la Ley o que no pueda ser tocado por ésta. El plan [de ordenamiento urbano] es el instrumento que define el contenido de la propiedad del suelo en colaboración con la Ley, por lo que el status legal deviene, quiérase o no, en el caso de la propiedad del suelo una situación encomendada a simples Reglamentos.¹⁸

1.6.2. *El estatuto jurídico de la propiedad urbanística*

El apartado III de la exposición de motivos de la referida Ley del Suelo de 1956 contiene las bases teóricas que sirven de fundamento para este trabajo, relativo al régimen jurídico del suelo y las facultades dominicales de los propietarios. Esta Ley al constituir un estatuto jurídico del suelo en España, calificó el suelo, impuso limitaciones y deberes que definieron el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana. Toda la legislación posterior española evolucionó sobre este basamento.

Este régimen jurídico del suelo se encamina a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, sin dejar de reconocer que la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, pero armonizando el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.¹⁹

El establecimiento de este estatuto jurídico, ha permitido la solución de

¹⁸ Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge, ¿Puede ser la propiedad un derecho fundamental?: reflexiones sobre la concepción estatutaria de la propiedad del suelo en relación con el nuevo derecho europeo. En: Sánchez Goyanes, Enrique (dir.), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor, 2002, pp. 22 y ss.

¹⁹ Magallón Ibarra, Jorge Mario, *Derechos del propietario*. México, Cámara de Diputados-UNAM, 2000, p. 14.

diversos problemas relativos al suelo, y entre otros, los siguientes:

- a) La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos, para urbanizar y construir, a precios de justa estimación (especulación).
- b) La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos.
- c) La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización, y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan, en lo posible, las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros.

El punto delicado de la aplicación de este concepto estatutario es la calificación del suelo, calificación que sólo puede lograrse mediante el planeamiento. Por lo tanto, el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Se requiere prever la formación puntual de planes de ordenamiento territorial, lo que, una vez anunciada su aprobación, deben ser públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración, quien no podrá dispensar su observancia, ni aquéllos hacer uso o realizar obra alguna en discordancia con la ordenación.

La Exposición de Motivos de la Ley de 13 de abril de 1998, vigente en España hasta julio de 2008, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, expresa con mucha contundencia la concepción estatutaria del suelo cuando se refiere al “estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo”. Por virtud de un estatuto jurídico se adquieren ciertas características que no dependen de la voluntad, sino de la ley. Por ejemplo, la calidad mexicano, guanajuatense, mayor de edad, casado, funcionario o juez en realidad se adquiere por disposición de la ley. Es

decir, es consustancial a esta situación jurídica general, impersonal y objetiva que la Ley establece, con la posibilidad de ser modificada libremente por la Ley misma. Así el estado o la capacidad civil de las personas en un momento dado puede verse modificada por la Ley, con independencia de las voluntades subjetivas de quienes se encuentran en esas situaciones de estado. De esta manera se “es” propietario. No existe derecho adquirido alguno frente al cambio de regulación del status: en la situación estatutaria no hay derechos adquiridos frente a la Ley.

1.7. Instrumentos de ordenación territorial

Como se puede vislumbrar, este concepto de estatuto jurídico del suelo no es viable si no existe un mecanismo de asignación del suelo, es decir, un mecanismo que catalogue y dé un orden al suelo en el territorio: el ordenamiento territorial, concepto que en México no nos es ajeno, ya que se cuenta, por lo menos desde 1983, y de manera indirecta, con la noción de ordenamiento territorial como parte integral del de planeación del desarrollo.²⁰

Los altos índices de crecimiento demográfico, el rechazo de un medio rural empobrecido y el movimiento migratorio a las zonas urbanas agudizan las desigualdades sociales. Mediante la planeación, los gobiernos de la federación y de las entidades federativas han procurado, no con mucho éxito, planear a corto, mediano y largo plazo, limitar sus efectos y potenciar el crecimiento armónico de nuestros asentamientos humanos.

1.7.1. El plan de ordenamiento territorial

El Estado de Guanajuato no es ajeno a esta problemática, por lo que ha elaborado recientemente el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial, diseñado “conforme a las necesidades estatales dentro del marco iniciante del siglo XXI.”²¹

²⁰ Artículo 1º de la *Ley de Planeación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

²¹ *Plan estatal de ordenamiento territorial de Guanajuato*. [En línea], [ref. de 20 de agosto de 2008]. p. 9. Disponible en Web: http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=35, p. 9.

En Guanajuato el objetivo es alcanzar “una planeación integral y sustentable, imparcial, que asegure la vinculación entre los planes y programas responsabilidad de la administración pública estatal”.²²

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato define al ordenamiento territorial como “el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio estatal”²³. En este sentido, la ordenación del territorio se entiende como la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ecológicas, cuyo fin es lograr la distribución equilibrada y sustentable de la población y sus actividades en el territorio. Esto supone aprovechar al máximo sus recursos básicos y sentar las bases para una mayor seguridad en el régimen de propiedad, aportando elementos de previsión, orden, racionalidad y justicia a sus habitantes.

Para integrar dichas políticas e instrumentar su aplicación en el territorio es necesario elaborar planes que permitan canalizar los esfuerzos y así alcanzar sus objetivos.

En este contexto, y en apego al marco normativo, el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial se define como el instrumento de planeación que señalará las políticas generales para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como los lineamientos estratégicos de los sistemas urbanos del sector de educación y cultura, salud y asistencia pública, comercio y abastos, comunicaciones y transporte, recreación y deporte y administración pública y seguridad.

En teoría, lo anterior permitirá al Estado mejorar la estructura urbana, proteger el medio ambiente, regular la propiedad en los centros de población y fijar las bases para la programación de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano.

Este instrumento de planeación se define en la ley como de observancia general y obligatoria, por lo que debe aportar elementos para la definición de políticas públicas, por su carácter territorial e intersectorial y su visión de corto,

²² *Idem.*

²³ Artículo 3º, fracción XV de la *Ley de desarrollo urbano*, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato el 7 de octubre de 1997.

mediano y largo plazo, para los tres órdenes de gobierno, ya que la política oficial, clara y compartida en materia de ordenamiento territorial, apoyará la gestión y coordinación de esfuerzos, con el Gobierno Federal, otras entidades federativas y los municipios, para la definición, ejecución y puesta en marcha de proyectos.

1.7.2. *Los planes secundarios*

Aquí es donde falla, de manera general, nuestro modelo vigente. Por lo menos el de Guanajuato. El artículo 15 de la Ley de la materia, antes mencionada, obliga a los ayuntamientos, en su fracción I, a “Elaborar, modificar, actualizar y evaluar el plan de ordenamiento territorial municipal y los planes y programas que de él se deriven, los cuales deberán ser acordes con el plan estatal de ordenamiento territorial;...”²⁴. El modelo falla no solamente porque los ayuntamientos son incapaces de producir dichos planes, sino porque dentro del resto de “atribuciones” (que en realidad son obligaciones) que marcan las demás fracciones del mencionado artículo 15 no hay ninguna que le permita *ejecutar* los planes sin tropiezos. Aún en el caso de León, que se reputa por uno de los más adelantados del país en materia de planeación —cuentan incluso con un Instituto Municipal de Planeación, organismo público descentralizado del gobierno municipal dirigido por un consejo ciudadano—, y que cuenta con planes de ordenamiento territorial, son visibles los tropiezos a los que se enfrentan las autoridades al tratar de implementar los planes de desarrollo urbano.

La razón es que se deja a los particulares la ejecución; las autoridades proporcionan las vialidades de acceso y la infraestructura (lo más costoso), pero el Municipio no obtiene ningún beneficio directo de las inversiones públicas. Además, basta la simple oposición de los propietarios para detener la ejecución de los planes de desarrollo.

Es en los planes de ordenamiento del territorio municipal donde se deben plasmar los cambios jurídicos que proporcionaría un estatuto jurídico del suelo que sea clasificado como urbano o urbanizable. La gestión y ejecución de los planes

²⁴ Ley de desarrollo urbano para el Estado de Guanajuato, de 7 de octubre de 1997.

se haría sin contratiempos, ya que al limitar las facultades dominicales del propietario, éste se vería impedido a construir por construir, con fines de especulación, por un lado; o a oponerse a la construcción, si la ciudad ya lo requiere, por el otro.

1.8. La delimitación de las facultades dominicales del propietario de suelo urbano en la ejecución del planeamiento

Por todo lo expuesto es que se deben delimitar los derechos del propietario urbano. El contenido del estatuto jurídico de la propiedad el suelo se debe definir, en primer lugar, en las Leyes y, en su virtud, en el planeamiento urbanístico, y en todo caso con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. Consecuencia de ello es que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento sólo conferiría derecho a indemnización en los casos expresamente establecidos en las Leyes.

El propietario no tendría, en principio, sino una aptitud inicial para edificar los terrenos en la forma que el Plan establezca. Pero el planeamiento no otorgaría, por sí sólo, el derecho a edificar. El derecho a edificar se condicionaría, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se impusieren al propietario dentro de los plazos que prevendría el propio Plan.

Esta aptitud inicial para edificar que el Plan conferiría no se materializaría sino tras el efectivo cumplimiento de una serie de deberes que la propia legislación urbanística establecería a cargo del propietario. El cumplimiento de los deberes urbanísticos comportaría la adquisición gradual de determinados derechos, como se expondrá más adelante, siendo el corolario de esta relación derechos-deberes urbanísticos, la adquisición del derecho a edificar mediante la correspondiente licencia urbanística y el derecho a la edificación, es decir, la inscripción de la obra nueva realizada en los plazos establecidos en la propia licencia, en el Registro Público de la Propiedad.

Como apuntamos con anterioridad, la aptitud para edificar la daría el Plan, pero el derecho a edificar se condicionaría, con todas sus consecuencias, al

efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se impusieren al propietario dentro de los plazos que prevendría el propio Plan. El derecho de propiedad del suelo se debe supeditar a su función social y de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

El efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas urbanísticas generaría la adquisición gradual de facultades. Los deberes y facultades urbanísticos serían distintos en cada clase de suelo y, dentro de éstas, dependerían de la situación concreta en que se encuentren.

Los deberes establecidos para los propietarios del suelo urbano serían diferentes de los que se asignarían a los del suelo urbanizable. Por *suelo urbano* debemos entender el suelo que cuenta ya como mínimo con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística (lotes baldíos). También entrarían en esta categoría los terrenos que en ejecución del planeamiento se urbanizaren de acuerdo con el mismo.

Como *suelo no urbanizable* se considerarían aquellos predios en que concurriera alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público;
- b) Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

Por exclusión, el *suelo urbanizable* sería aquel que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable; sería objeto de transformación en los términos que estableciere la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

En el suelo urbano habría que distinguir entre el *suelo consolidado* por la urbanización y el *no consolidado*; en el suelo urbanizable existirían diferencias entre los terrenos situados en ámbitos ya delimitados por el planeamiento general o donde se hubieren establecido las condiciones para su desarrollo, y los terrenos no delimitados.

En el suelo no urbanizable, en cambio, no existen deberes urbanísticos que cumplir por sus propietarios para poder usar, disfrutar y disponer de la propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento, si bien se prevendrían usos excepcionales para actuaciones específicas de interés público.

1.9. Conclusiones del Capítulo Primero

PRIMERA. Los movimientos migratorios campo-ciudad que se dieron con motivo de la urbanización de los años '40 del siglo pasado, tomaron por sorpresa al Estado Mexicano, incapaz de reaccionar apropiadamente ante ese fenómeno.

SEGUNDA. Aunado a la falta de políticas adecuadas por parte del Estado, se ha descuidado el estudio del urbanismo en México, que carece de la racionalidad y previsibilidad que le pudiera proporcionar un modelo territorial coherente.

TERCERA. El derecho urbanístico se encuentra disperso dentro de diferentes materias jurídicas, aunque generalmente se le ubica preferentemente como una parte especial Derecho Administrativo.

CUARTA. No hay acuerdo entre los tratadistas sobre el contenido del Derecho Urbanístico, aunque es posible sistematizarlo en torno a la idea de racionalizar el desarrollo de las ciudades.

QUINTA. Las conductas que debe regular el Derecho Urbanístico giran en torno a las actividades realizadas en torno a los procesos de apropiación, producción y utilización del suelo. El primero comprende el conjunto de actos por lo que se adquieren y modifican derechos sobre el espacio. El segundo tiene que ver con las acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias de los centros de población. El último se refiere al uso que se le da al espacio producido.

SEXTA. Existe una relación muy estrecha entre el derecho de propiedad y el derecho urbanístico. El desarrollo de este último va a depender de la concepción que se tenga de la propiedad del suelo. Independientemente de lo anterior, en todos los sistemas jurídicos existen mecanismos para delimitar las facultades del propietario.

SÉPTIMA. Estas delimitaciones por lo regular se plasman en los instrumentos de ordenación territorial, como lo son los planes de ordenamiento del territorio y sus derivados o planes secundarios, misma que se deberían hacer valer al ejecutar el planeamiento.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO

Son sin duda muchos y numerosos los elementos que constituyen las sociedades; pero si entre ellos se buscara un principio generador, un hecho que modifique y comprenda a todos los otros y del que salgan como de un origen común todos los fenómenos sociales que parecen aislados, éste no puede ser otro que la organización de la propiedad...

Mariano Otero²⁵

SUMARIO. 2.1. *Concepciones sobre la propiedad privada.* 2.2. *El régimen jurídico de la propiedad del suelo.* 2.3. *La función social de la propiedad del suelo.* 2.4. *Evolución del urbanismo en México.* 2.5. *Conclusiones del Capítulo Segundo.*

2.1. Concepciones sobre la propiedad privada

El urbanismo tiene incidencia específica en la ordenación del suelo, considerado como espacio físico territorial de acciones urbanísticas, de ahí que cualquier forma de delimitación a las facultades de dominio de los propietarios de suelo urbano, como el concepto estatuario del suelo, tenga repercusión directa sobre la propiedad urbana.

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

²⁵ *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, prol. Daniel Molina Álvarez, México, 1964, p. 45, citado por José Ovalle Favela, “La nueva legislación sobre desarrollo urbano”, en *Legislación y jurisprudencia. Gaceta Informativa*, Año 5, Volumen 5, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, p. 275.

aportado, en mayor o menor grado, dependiendo del sistema jurídico, a la conformación del régimen actual de la propiedad privada.

2.1.1. *La propiedad en el pensamiento liberal*

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.

Desde el punto de vista absoluto, 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 persona que garantizaba su “felicidad”.²⁶

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, 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.

Este concepto 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

²⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006, p. 106.

aplicación efectiva”.²⁷ 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 extremo. 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.

Como la aparición de la industrialización y los sistemas de producción en masa requerían mano de obra, 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.

2.1.2. La vertiente social de la propiedad

La ideología social y su adopción en el constitucionalismo (1917) replantean el contenido del régimen de propiedad privada para permitir una actuación estatal más eficaz para atender asuntos de interés público, es decir, el 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”. De ahí que la propiedad tiene un marcado fin público —superior— y, por ende, oponible al interés individual por

²⁷ Colina Garea, Rafael, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, J.M. Bosch, 1997, p. 25., citado por Jiménez Dorantes, *op.cit.*, p. 108.

“disposición constitucional” (artículo 27 de la Constitución).

El Estado debe replantear sus relaciones 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 la propiedad privada está delimitada por su función social que constitucionalmente debe cumplir. Ahora el propietario no tiene la “libertad” para llevar a cabo un ejercicio onnipotente (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). Al respecto, la Sala Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado que —según el artículo 27 de la Constitución Federal— 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...”²⁸.

De esta manera, 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.

2.1.3. Las teorías de la función social de la propiedad y el artículo 27 constitucional

La legislación en materia de desarrollo urbano, aunque de manera imprecisa,

²⁸ Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio de 2000, 2a. LVIII/2000, p. 102, citado por Jiménez Dorantes, *op.cit.*, p. 112.

ha adaptado al ámbito urbano los principios ideológicos que caracterizan las disposiciones constitucionales sobre la propiedad. Más allá de la apariencia producida por la retórica de nuestros textos legales, la situación jurídica de la propiedad urbana sigue siendo una garantía de los intereses del propietario más que de los de la comunidad. En otras palabras, la situación jurídica de la propiedad urbana dificulta, hoy en día, que ésta cumpla la función social que la doctrina jurídica suele atribuirle.

Existe una gran diversidad de corrientes teóricas y movimientos ideológicos en los que se ha atribuido una función social a la apropiación privada de la riqueza, por lo que no es sencillo plasmar la idea en un ordenamiento jurídico.

La idea puede encontrarse en pensadores tan disímiles como Santo Tomás y Augusto Comte, aunque con muy diversos fundamentos filosóficos. Aunque no es nuestra intención desarrollar un análisis de la idea de la función social de la propiedad en todos los contextos teóricos en que se ha presentado, no obstante, con el objeto de deslindar los postulados particulares de dicha legislación, es preciso señalar algunos de los rasgos más importantes de otras formulaciones.

En el pensamiento cristiano, la idea de propiedad-función social se presenta como un precepto de carácter moral dirigido al propietario individual. Según Santo Tomás, cuya obra es fuente de inspiración de la doctrina de la Iglesia católica hasta hoy, el hombre no debe en ningún momento tener las cosas exteriores como propias, sino como comunes, en este sentido, él debe comunicarlas fácilmente a las necesidades de los otros.²⁹ En otras palabras, se admite la propiedad privada pero se impone al propietario el deber moral de dar a la riqueza un destino que sirva al bien común. En el pensamiento tomista, la propiedad y su función social son vistas desde una perspectiva ética, lo que lo distingue radicalmente de la concepción que anima la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el pensamiento jurídico moderno, una de las posturas más difundidas ha sido la de León Duguit, que tuvo una influencia importante en América Latina y

²⁹ Dicha doctrina se encuentra expresada en las encíclicas *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931), [en línea], [ref. del 20 de julio de 2008], visibles, respectivamente, en el siguiente sitio de internet: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html>; y <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html>.

que en Francia llegó a ser considerada “como la doctrina casi oficial de la Cuarta República”³⁰ con motivo de la legislación de posguerra sobre el arrendamiento urbano. La tesis de Duguit nació como una reacción contra las doctrinas jurídicas imperantes en el siglo XIX, y tenía como objetivo el configurar una nueva forma de concebir la propiedad desde la perspectiva positivista. En particular, constituyó un intento por rehuir las connotaciones éticas de la concepción iusnaturalista según la cual la propiedad es un derecho subjetivo anterior y superior al Estado. El jurista francés se propuso derivar la definición de la propiedad a partir de la forma como realmente está regulada en el derecho positivo, a fin de que la reflexión teórica refleje “las decisiones actuales de la jurisprudencia y de la ley”.³¹

Duguit, utilizando la idea comtiana de la interdependencia social, sostenía que, debido a las transformaciones del Estado y el derecho durante el siglo XIX, el propietario privado de la riqueza está sometido a la obligación de cumplir una función social ya que por lo mismo que posee la riqueza, puede lograr un trabajo que sólo él está en condiciones de realizar. Sólo él puede aumentar la riqueza general haciendo valer el capital que posee. Así, está obligado socialmente a realizar esta tarea y no será protegido socialmente más que si la cumple y en la medida que la cumpla. La propiedad no es el derecho subjetivo del propietario; es una función social del tenedor de la riqueza.³² Esta posición ponía en tela de juicio la validez misma de concebir la propiedad como un derecho. Era necesario *sustituir* la noción de derecho por el concepto de función. La mayoría de los juristas de las generaciones posteriores a la suya no lo siguió en este punto fundamental; pero su tesis tuvo un impacto tal, que muchos la han utilizado, privada de su sentido original, como una nueva justificación tanto de la subsistencia de la propiedad privada como de las restricciones que le son impuestas desde el poder público³³. Así, entre los tratadistas de derecho civil, se ha convertido en un lugar común el afirmar que la propiedad no es sino que *tiene* una función social. Este ha sido el destino de la tesis de Duguit, muy a pesar de su

³⁰ Carbonnier, citado por Azuela de la Cueva Antonio, en: *La ciudad, la propiedad y el derecho*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1999, p. 25.

³¹ Duguit, citado por Azuela, *op. cit.*, p. 26.

³² Azuela, *op. cit.*, citando a Duguit, p. 27.

³³ *Ibidem*, p. 26 y ss.

preocupación por limitarse a proponer una observación objetiva de los hechos.

En la teoría de Duguit se podía prescindir tanto de las justificaciones iusnaturalistas de la concepción liberal como de las incomodidades teológicas de la doctrina social de la Iglesia católica. La tesis de la función social permitió al jurista del siglo XX liberarse de esos dos fantasmas y justificar dos fenómenos que finalmente no resultaban antagónicos: el ascenso del Estado y la persistencia de la propiedad privada. Se respondía, entonces, a la necesidad de hacer compatible la intervención del Estado en la economía (que regula la propiedad) con los intereses de la gran empresa (que ejerce la propiedad). De hecho, la idea de la responsabilidad social del propietario es parte de la doctrina que difunden algunas grandes empresas.³⁴ Sin embargo, no se trata de una justificación general de la propiedad privada que sirva para todas las modalidades del capitalismo moderno, sino de la expresión jurídica del Estado benefactor, que dice mantener una propiedad privada sujeta al interés público.

La generalización de la idea de la propiedad-función social en este contexto puede confirmarse por el hecho de que la mayoría de los países occidentales en los que ha predominado un Estado intervencionista la han utilizado para limitar las facultades del propietario.³⁵

Pero en México la idea de la función social de la propiedad se distingue de la forma en que aquella aparece en las corrientes a las que nos hemos referido hasta aquí. La concepción de la propiedad que anima la legislación nacional corresponde a la ideología del Estado mexicano posrevolucionario y cuya expresión más importante es el artículo 27 constitucional. El análisis de la formación histórica de este precepto nos enseña, entre otras cosas,

“que es falsa la idea corriente en la literatura jurídica mexicana según la cual «la Constitución de 1917 [...] cambia fundamentalmente la concepción básica del derecho de propiedad; siguiendo las teorías de León Duguit, consagra la

³⁴ En el muro principal del Rockefeller Center en Nueva York, está inscrito en letras doradas: “Every right implies a responsibility; every opportunity, an obligation, every possession, a duty.” J. D. Rockefeller Jr. (“Todo derecho implica una responsabilidad; toda oportunidad, una obligación; toda posesión, un deber.”)

³⁵ Ver, por ejemplo, los textos constitucionales de diversos países que cita Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, México, Porrúa, 1975, pp. 35-41.

concepción del derecho de propiedad como función social y no como derecho subjetivo»...»³⁶

Siguiendo a Azuela, no puede decirse que el Congreso Constituyente se haya orientado por alguna de las teorías señaladas. La adopción de ciertas ideas básicas en el artículo 27 no fue resultado del predominio de una determinada teoría acerca de la propiedad. El régimen establecido por dicho artículo gira en torno a la idea de que la nación es propietaria “originaria” del territorio nacional: toda forma de propiedad privada es una derivación de dicha propiedad originaria y, por lo tanto, se encuentra subordinada a los intereses generales de la nación. La incorporación de esta idea al texto constitucional fue obra de Don Andrés Molina Enríquez, quien a pesar de no haber sido diputado al Congreso Constituyente, fue invitado a colaborar en la redacción del artículo 27 por Pastor Rouaix.³⁷ El fundamento que Molina propuso para apoyar la idea de la propiedad originaria de la nación es la llamada tesis patrimonialista, según la cual el régimen de la propiedad en México es una suerte de “herencia jurídica” cuyo origen está en los derechos patrimoniales que supuestamente tenían los reyes de España sobre el territorio. La exposición de motivos de la iniciativa que presentó un grupo de diputados y que contenía los puntos más importantes de lo que habría de ser el artículo 27, señalaba:

Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del Rey, bien podemos decir ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado.³⁸

³⁶ Azuela, *op. cit.*, p. 27.

³⁷ *Ibidem*, p. 28. Sobre la génesis del artículo 27 el autor cita textos de Rouaix, Molina Enríquez, y Córdova.

³⁸ Diario de los Debates. Citado por Azuela, *op. cit.*, pp. 28 y 29.

Así, el fundamento de la propiedad originaria de la nación no era ninguna teoría nueva sobre la propiedad, sino la recuperación de un antiguo molde jurídico. El constituyente de 1917 no optó entre iusnaturalismo o positivismo, sino que recurrió a una justificación histórica para sustentar la idea de una propiedad privada subordinada al interés general. La única ruptura clara era con el liberalismo que prevalecía en la Constitución de 1857.

Así, la legitimidad que tales preceptos han tenido en la etapa posrevolucionaria no se deriva de sus bases teóricas, la fuente de dicha legitimidad radica en que el artículo 27 recoge los postulados de la ideología de la Revolución mexicana. Siguiendo a Arnaldo Córdova³⁹, en materia de propiedad, dichos postulados son fundamentalmente tres. Primero, se parte de una crítica al latifundismo como forma de propiedad, crítica que fue el elemento básico de los análisis de los intelectuales precursores de las ideas incorporadas a la Constitución y que ha persistido, con algunas variantes, como hilo conductor de la ideología del Estado mexicano posrevolucionario.

Pero la crítica al latifundismo no significa en modo alguno la impugnación de la propiedad privada en general. Al contrario, el segundo postulado de la ideología de la Constitución en materia de propiedad es precisamente la exaltación de la pequeña propiedad como la forma óptima no sólo para distribuir la riqueza sino también como base para el desarrollo económico del país.

El tercer elemento de esta ideología se refiere a la necesidad de colocar al Estado por encima de las relaciones sociales de propiedad. Esto, que circunstancialmente encontró su fundamentación en la tesis de la propiedad originaria de la nación sobre el territorio, corresponde al proyecto político de la Revolución en el sentido de formar un Estado fuerte, ubicado por encima de las clases sociales, para que sea capaz de llevar adelante su programa de reformas sociales.

Sobre estos tres fundamentos se ha desarrollado la mayor parte de la legislación mexicana sobre la propiedad territorial después de la Revolución. Resumiendo, podemos precisar las divergencias entre estos postulados y otras

³⁹ Citado por Azuela, *op. cit.*, p. 30.

formulaciones de la idea de la propiedad-función social. Por un lado, la diferencia con la tesis positivista es clara: la “observación” de que se parte no es la de que la propiedad privada cumple una función positiva en la sociedad —como en el pensamiento de Duguit— sino la de que existe un tipo de propiedad —la gran hacienda— que cumple una función negativa para el desarrollo del país.

Por otro lado, la idea de la función social de la propiedad no se presenta en el derecho mexicano bajo la forma de un precepto moral dirigido a los propietarios privados para que usen la riqueza en la búsqueda de un bien común, sino como la afirmación de un proyecto político que se impone coercitivamente. El artículo 27 constitucional no impone a las clases poseedoras deberes de misericordia y de caridad, sino obligaciones jurídicas bien definidas y adecuadamente sancionadas en la mayoría de los casos. La función social es algo que se encomienda mucho más al poder público que a los propietarios privados. Es el gobierno quien debe proporcionar los medios para dar a la riqueza una utilización determinada y quien debe vigilar que los particulares no ejerzan su propiedad más allá de las limitaciones fijadas por la ley.

2.2. El régimen jurídico de la propiedad del suelo

La regulación de la propiedad del suelo en un sistema jurídico depende del tipo de sistema económico-político que prive en un país. Así lo reconoce la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente tesis emitida por su Pleno:

El derecho de propiedad es un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho. De la regulación que se haga del derecho a la propiedad dependerá la definición del sistema económico (capitalista, comunista, socialista, mixto, etcétera), la definición del sistema político (democracia, dictadura) y desde luego, desde un punto de vista jurídico, la definición y el goce de otros derechos. La forma de reconocer el derecho a la propiedad evidentemente va a incidir en el derecho a la vivienda, los derechos de los trabajadores, el derecho al

medio ambiente, etcétera, tal como lo demuestra la experiencia histórica.”⁴⁰

Pero los sistemas económicos son definidos por los factores reales de poder de un país, como lo asegura Carbonell: “Las normas sobre la propiedad [han] sido casi siempre manipuladas por los grandes factores reales de poder”⁴¹. El derecho de propiedad, tal y como lo entendemos y ejercitamos hoy en día en México, sería el principal óbice para la implantación de un estatuto jurídico sobre el suelo urbano o urbanizable. Las normas relacionadas con la propiedad son quizá las más sensibles a las influencias de unos grupos económicos, que no sólo provocan la creación de tales normas, sino que imponen su permanencia y controlan su aplicación práctica.

Aunque el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce la propiedad privada, establece el derecho de imponer sobre ésta “las modalidades que dicte el interés público, en beneficio social”, allanado el camino para una eventual creación del estatuto jurídico del suelo urbano, su aplicación no es tan sencilla, debido a la carga emocional y de interés tan fuerte que conlleva este derecho.

Por modalidad debemos entender la afectación, de carácter general y permanente, de una norma jurídica en su esencia. Para que se configure una modalidad a la propiedad privada, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son necesarios dos requisitos: primero, que la norma que la impone sea de carácter general y permanente; y segundo, que la modificación del derecho de propiedad en su concepción vigente sea sustancial:

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE. Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son, pues, elementos

⁴⁰ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-CNDH, 2004, p. 749.

⁴¹ *Idem*.

necesarios para que se configure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y el segundo, la modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así, la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada 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.⁴²

La propiedad ha sido objeto de regulación en los textos constitucionales desde las primeras etapas del Estado constitucional, como lo muestra el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793, progenitora de prácticamente todo el derecho positivo liberal actual, que restablecía el derecho de propiedad con un sentido romanista de total disposición, al estatuir el derecho que tiene todo ciudadano para “gozar, disponer, de acuerdo con su criterio, de sus bienes, de sus ganancias, del fruto de su trabajo y de su laboriosidad”.⁴³

Para algunos pensadores del siglo XIX, que influyeron en nuestra legislación, la propiedad era un requisito para ejercer otros derechos, como los derechos políticos. Baste recordar que en las primeras constituciones mexicanas era requisito indispensable para ocupar un cargo público el tener propiedades por un

⁴² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 157-162, primera parte, séptima época, pleno, p. 315.

⁴³ *Acta constitucional de 24 de junio de 1793*, [en línea], [ref. de 30 de julio de 2007], visible en <http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_fr_1793.html>.

determinado valor mínimo, o comprobar cierta renta anual.

En el caso del sistema jurídico mexicano el tema de la propiedad ha generado en México muchos de los más sangrientos conflictos en la vida del país. Los enfrentamientos por la posesión y la propiedad de la tierra han sido una constante desde que México nace como nación independiente y todavía perduran hasta nuestros días. Eso ha generado diversas consecuencias para el sistema jurídico constitucional, que contiene una detallada regulación en el artículo 27.

Así, corresponde al derecho agrario estudiar el régimen constitucional de la propiedad, sobre todo en su modalidad colectiva y comunal, así como los mecanismos para el reparto de la tierra y para solucionar los conflictos que surjan en torno al tema. Otra parte sustancial del derecho de propiedad corresponde a la rama del derecho civil. La propiedad de bosques y aguas es objeto de análisis del derecho administrativo en sus diferentes ramas (derecho forestal, derechos de aguas, etcétera). Para efecto de este trabajo examinaremos algunas cuestiones básicas del artículo 27, como lo relativo a la propiedad privada y sus “modalidades”, y el tema de la expropiación.

2.2.1. Las modalidades que dicte el interés público

El artículo 27 establece la llamada “propiedad originaria” en su primer párrafo; de su estudio, se desprende que el texto no contempla a la propiedad privada como un derecho fundamental, sino más bien como un derecho institucional de propiedad, es decir, como una institución que deberá prever el legislador, respetando los rasgos que la definen según la costumbre y la teoría que sean aplicables.

En su tercer párrafo el artículo 27, como ya aludimos con anterioridad, dispone el derecho que tiene “la nación” de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Como ya mencionamos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el concepto de “modalidades a la propiedad”, los elementos que las configuran y las autoridades competentes para establecerlas.

Por modalidad la Máximo Tribunal dice que debe entenderse “el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho”.⁴⁴

Los elementos que cabe distinguir en esta definición son, básicamente, dos:

- i) El carácter general y permanente de la norma que la impone, y
- ii) La modificación sustancial del derecho de propiedad en su concepción vigente.

El primer elemento requiere que la regla jurídica introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez, que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una delimitación o transformación del derecho de propiedad.

Los efectos de la modalidad que se imponga a la propiedad privada 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.

Ésta sería la esencia del establecimiento de un estatuto jurídico sobre la propiedad del suelo urbano: extinguiría ciertos atributos de la propiedad sobre los que el propietario ya no tendría facultad alguna.

Ahora bien, de acuerdo a otra tesis jurisprudencial⁴⁵, no solamente el Congreso de la Unión está facultado para imponer modalidades sobre la propiedad del suelo, sino que, en virtud del principio *lex rei sitae* contenido en el artículo 121, fracción II, en relación con el 124 de la Constitución, es posible a las legislaturas locales imponerlas en función del interés público tutelado por el artículo 27 de la propia Constitución.

⁴⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Propiedad privada, modalidades a la. Su imposición, conforme al artículo 27 de la constitución federal, está referida a los derechos reales que se tengan sobre la cosa o el bien”. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, novena época, primera sala, tesis 1a. XLI/2000, p. 257.

⁴⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Propiedad privada, modalidades a la. El Congreso de la Unión no es el único facultado para imponerlas, en términos de lo dispuesto en el artículo 27 de la constitución federal”. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, novena época, primera sala, tesis 1a. XLII/2000, p. 256.

Por lo anterior, podemos concluir que es indudable que, por lo menos constitucionalmente, el legislador mexicano, federal y local, están habilitados para establecer un estatuto jurídico sobre la propiedad del suelo urbano.

2.2.2. La expropiación por causa de utilidad pública

El segundo párrafo del artículo 27 contempla la muy conocida figura de la “expropiación por causa de utilidad pública”, en los siguientes términos: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. El procedimiento para llevar a cabo las expropiaciones está establecido en la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1936; y, en Guanajuato, en la Ley de expropiación, de ocupación temporal y de limitación de dominio para el estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 3 de julio de 1992.

Esta figura es de suma utilidad para el derecho urbanístico, pues tendría aplicación en aquellos casos en que se tenga la necesidad de expropiar algún predio cuyo propietario se oponga o no se ajuste a las normas que rigen el desarrollo urbano. La jurisprudencia ha reconocido que la facultad de expropiar corresponde tanto a la Federación como a las entidades federativas. También se ha sostenido el criterio de que en materia de expropiación no rige el derecho de audiencia previa.

2.3. La función social de la propiedad del suelo

Es necesario establecer una distinción esencial entre el funcionamiento de los derechos que puede tener un individuo, como miembro político de una sociedad, y el funcionamiento de esos mismos derechos cuando el individuo es considerado como miembro de esa misma sociedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado con contundencia esa diferencia:

Las garantías individuales y las sociales no pueden equipararse, pues

eventualmente se ha evidenciado la distinción entre el individuo político y el individuo social, debido a la transformación operada no sólo en la teoría general del Estado, sino también en la doctrina de los derechos individuales, limitados por los sociales. Por ello se han roto los moldes clásicos de las Constituciones del pasado.”⁴⁶

Como consecuencia, eventualmente puede existir, para nuestro caso de estudio, una colisión entre el derecho social a una convivencia armónica y el derecho individual de propiedad del suelo.

2.3.1. *Garantías y derechos fundamentales*

En este punto consideramos conveniente hacer algunas precisiones terminológicas para proseguir con esta disertación, por la confusión que puede generar el uso de los términos “garantías”, “derechos fundamentales” y “derechos humanos”.

Gran parte de la doctrina jurídica mexicana alude a “garantías” para designar lo que en las doctrinas constitucionales más modernas denominan “derechos fundamentales”. Esto puede dar lugar a confusión porque “garantías”, para la técnica constitucional moderna, implica sobre todo los medios protectores de los derechos, es decir, los mecanismos procesales para hacer valer un derecho, o devolverlo a su estado original en caso de que haya sido tergiversado, violado o no respetado.

Adicionalmente, los estudiosos del constitucionalismo moderno han demostrado que el derecho constitucional es más complejo, complejidad que se manifiesta en la diversidad y naturaleza plural de las materias que comprende, en las varias funciones y vocaciones que está llamado a realizar, así como en los fines y valores que debe asegurar.

Cuando una estructura jurídica se sustenta sólo en reglas, resulta evidente su insuficiencia, por lo que requiere que existan e interactúen otros elementos

⁴⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las garantías sociales*. 2ª Edición. México, Poder Judicial de la Federación, 2005, p. 45.

normativos y axiológicos que permitan su desarrollo y que establezcan relaciones, fines y propósitos. En este contexto, a partir de los valores surgen *principios* y *directrices* que producen legislativamente reglas cuyo contenido se justifica si reproducen y reflejan los valores y propósitos de sus antecedentes.

De entre los varios teóricos del derecho, Dworkin para definir principio como

...un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad.⁴⁷

Para Zagrebelsky los principios tratan de “positivizar” la determinación de la justicia y de los derechos humanos, y actuando conforme a la realidad, se “tome posición” cuando se exija una “reacción”.⁴⁸

Siguiendo a DWORKIN⁴⁹ una directriz es:

...el tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (aunque algunos objetivos son negativos, en cuanto estipulan que algún rasgo actual ha de ser protegido de cambios adversos).

Aunque no regulan directamente conductas concretas, son marcos referenciales y obligatorios para el legislador: le constriñen a emitir las normas para concretar los proyectos sobre derechos económicos, sociales y culturales. También reciben el nombre de normas programáticas, *policies* o directivas de acción para conseguir determinados fines. En caso de omisión legislativa, las directrices dan pauta a las autoridades administrativas para la observancia e interpretación de una ley en el ejercicio de facultades discrecionales. El Poder Judicial puede arribar, mediante su uso, a una interpretación correctiva o la

⁴⁷ Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 72.

⁴⁸ Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 111 y 114.

⁴⁹ *Op. cit.*, nota 4, p. 72.

integración normativa, sobre todo en el supuesto de estar frente a lagunas axiológicas.

La distinción entre reglas y principios es *“una clave para la solución de problemas medulares de la dogmática de los derechos fundamentales”* ⁵⁰. Numerosos autores interpretan los derechos fundamentales como principios.

El problema se da cuando se generan conflictos y no se distingue entre reglas y principios. Los conflictos entre reglas tienen lugar en la dimensión de la *validez*: o bien una de dos reglas es declarada inválida según las reglas de precedencia, o bien alguna de las dos es introducida como excepción.

Los principios se aplican, en cambio, cuando se pregunta si una norma es constitucional, o si está constitucionalmente justificada, y si es proporcional en sentido lato.

Hechas estas aclaraciones doctrinales y volviendo a la discusión original, aunque la Constitución utiliza, en el encabezado de su primera parte el término “garantías individuales”, al que se apega la mayor parte de la doctrina mexicana, los conceptos de “derechos fundamentales”, “garantías individuales y sociales” y “derechos humanos” no son equivalentes, ni se pueden utilizar indistintamente.

En la doctrina nacional se generan confusiones conceptuales cuando se intenta distinguir entre los términos citados. Por ejemplo, Ignacio Burgoa afirma, al intentar distinguir entre los derechos del hombre y las garantías individuales, que:

“Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consustanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones

⁵⁰ Tron Petit, *op. cit.*, nota 12, p. 35. El autor comenta que Ronald Dworkin y Robert Alexy son pioneros en esta distinción.

jurídicas entre los sujetos de que hemos hablado: gobernados, por un lado y Estado y autoridades, por el otro”.⁵¹

La confusión entre los derechos fundamentales y las garantías individuales ha alcanzado también a la jurisprudencia, como puede verse en la siguiente tesis, bien expresiva de la falta de coherencia terminológica con la que se suele abordar la cuestión:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. No son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos. Las garantías individuales que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, como lo son la del debido proceso y la de fundamentación y motivación en todo acto de autoridad, como su nombre lo indica, garantizan la aplicación de la ley en cuanto a los procedimientos seguidos ante tribunales, con el objeto de proteger la integridad física, la libertad y los bienes, siendo éstos, los derechos fundamentales del gobernado, entre otros; es decir, las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos.⁵²

En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales. Luigi Ferrajoli señala que “garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo”⁵³. Este autor ha sido quien con mayor agudeza ha explorado los alcances del concepto de “garantía”, partiendo de la idea de que no es lo mismo que un derecho fundamental. Para Ferrajoli las garantías, en una primera acepción, serían las obligaciones que derivan de los derechos; de esta forma, puede haber garantías positivas y garantías negativas; las primeras obligarían a

⁵¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 35ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 187.

⁵² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis aislada, t. IV, octubre de 1996, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis I. 6º.C.28 K, p. 547.

⁵³ “Garantías”, en la revista *Jueces para la democracia. Información y debate*, [En línea], 2000, Núm. 38, Julio de 2000, [ref. de 10 de diciembre de 2008], visible en < <http://www.juecesdemocracia.es/publicaciones/revista/nRevista.asp?txtRevista=38&Submit2=%3E%3E>>, p. 39 y ss.

abstenciones por parte del Estado y de los particulares en el respeto de algún derecho fundamental, mientras que las segundas generarían obligaciones de actuar positivamente para cumplir con la expectativa que derive de algún derecho. Estos dos tipos de garantías pueden subsumirse en lo que el mismo autor llama las “garantías primarias o sustanciales”, que son distintas de las “garantías secundarias o jurisdiccionales”. Las garantías primarias son precisamente las obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos establecidos en algún texto normativo; por su lado, las garantías secundarias son las obligaciones que tienen los órganos judiciales de aplicar la sanción o declarar la nulidad cuando constaten, en el primer caso, actos ilícitos y, en el segundo, actos no válidos que violen los derechos subjetivos y por tanto violen también las garantías primarias.⁵⁴

Los derechos humanos no deben ser confundidos con los derechos fundamentales. Son fundamentales los derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales.

El término “derechos fundamentales” aparece en Francia (*droits fondamentaux*) a finales del siglo XVIII, dentro del movimiento que culmina con la expedición de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En sentido moderno, toma relieve sobre todo en Alemania bajo la denominación de *grundrechte* adoptada por la Constitución de ese país en 1949.⁵⁵

Los derechos humanos son una categoría más amplia y que, en la práctica, se suele utilizar con menos rigor jurídico que la de derechos fundamentales. Muchas veces se hace referencia a los derechos humanos como expectativas que no están previstas de forma clara en alguna norma jurídica, con el objeto de reclamar lo que a algunas personas les puede parecer una actuación indebida de las autoridades.⁵⁶

El propio Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Carbonell, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 9.

con capacidad de obrar”. El autor aclara que por derecho subjetivo debe entenderse “cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica”, mientras que por status debemos entender “la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.⁵⁷

Esta definición es la que tendremos en mente cuando en esta investigación nos refiramos a derechos fundamentales.

2.3.2. *Concepto de derechos fundamentales sociales (garantías sociales)*

Se han ofrecido tantas definiciones de estos derechos como autores las han estudiado. El problema parece radicar, además de la confusión terminológica,⁵⁸ en la diferencia que, en su caso, pueda establecerse entre los derechos fundamentales individuales y los sociales. Sin embargo, la diferencia entre unos y otros obedece a que, en el caso de los sociales, se produjeron cuando determinadas clases de personas, aquejadas de una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas frente a la clase social dominante.⁵⁹ Cuando el Estado creó dichas medidas mediante conductos normativos —estableciendo los derechos fundamentales sociales—, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. Esta relación jurídica se genera entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo. El vínculo jurídico en que se manifiesta el derecho fundamental social sólo puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que el derecho fundamental individual puede entablarse entre cualquier persona física o moral,

⁵⁷ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.

⁵⁸ Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los tratadistas se refieren a “garantías sociales” cuando estudian los derechos fundamentales sociales.

⁵⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 39.

independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades del Estado.⁶⁰

De esta manera, podemos conceptualizar a los derechos fundamentales sociales como derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación socioeconómica específica, y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población.

Debe agregarse que, en un criterio aislado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que las garantías sociales están por encima de las individuales, a las que restringe en su alcance liberal, en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal.⁶¹

2.3.3. Diferencia entre los derechos fundamentales sociales y los individuales

Los derechos fundamentales individuales son atributos exclusivos de los individuos, en tanto que las sociales corresponden al hombre visto desde la perspectiva social; surgen ante la necesidad de proteger a determinadas clases económicamente débiles contra cualquier acto perjudicial por parte del Estado. El derecho fundamental individual implica una relación jurídica entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados y, del pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, el derecho social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde una óptica general e indeterminada, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.

La titularidad de los derechos fundamentales individuales se hace extensiva a todo individuo, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, los sociales nacieron como una medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante una clase

⁶⁰ *Ibidem*, p. 40.

⁶¹ *Ibidem*, p. 43.

social pudiente. Por tal motivo, la titularidad de los derechos fundamentales sociales es más restringida que la que corresponde a los individuales, puesto que se circunscribe a una clase social específica. Entonces, los derechos fundamentales individuales y los sociales no se contradicen, sino que son compatibles en cuanto a su existencia simultánea. Ambos constituyen elementos y conceptos jurídicos diferentes con diversas notas sustanciales. Además, no sólo existe entre dichas clases de derechos una perfecta compatibilidad, sino que los sociales crean, en la realidad, una situación donde la parte económicamente débil en las relaciones jurídico-sociales puede desempeñar su libertad frente a los sujetos fuertes y poderosos.⁶²

2.3.4. La realización de los derechos sociales

En cuanto a la realización de los derechos sociales, en la práctica, requieren de un cierto modelo de organización estatal, así como de condiciones previas incluso de carácter psicológico y de una base axiológica que permita reconocer el deber moral de hacernos cargo de las necesidades de los demás. Estos tres requisitos mencionados se pueden encasillar en el concepto del “Estado social”, cuyo surgimiento, desarrollo y expansión es una condición esencial para la existencia de los derechos sociales. Así, el surgimiento del Estado social se da en un contexto histórico en el que están presentes las siguientes tres condiciones:

- a. El individuo es incapaz de satisfacer por sí sólo, o con la ayuda de su entorno social más inmediato, sus necesidades básicas;
- b. Surgen riesgos sociales que no pueden ser enfrentados por las vías tradicionales, basadas en la responsabilidad individual;
- c. Se desarrolla la convicción social de que el Estado debe asumir la responsabilidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar; si el Estado no cumpliera con esa obligación, se pondría en

⁶² *Ibidem*, p. 47.

duda su legitimidad.⁶³

Por otro lado, el cabal cumplimiento de los derechos no ocurre necesariamente por el hecho de estar consignados en una constitución. En un sentido amplio, los derechos pueden considerarse instrumentos dirigidos a proteger necesidades e intereses vitales de las personas. Las necesidades suponen bienes y recursos que las personas consideran relevantes. Hay quien sostiene que las necesidades básicas son independientes de las circunstancias o condiciones sociales. Al mismo tiempo, hay quien afirma que las necesidades comportan estándares que dependen de la sociedad en la que tengan lugar. En cierto sentido, ambos puntos de vista se complementan. La forma en que dichos bienes se suministran o se obtienen depende del entorno social en el que se viva. Lo que en un contexto es imprescindible en otro puede resultar superfluo. Por ejemplo, lo que constituya un hogar o una vivienda segura, asequible, habitable, razonablemente situada, adecuada en suma, está en última instancia supeditado a lo que se considere aceptable en un ámbito espacial y temporal determinado. Podría identificarse un núcleo de necesidades básicas absolutas, aunque los recursos que permitan satisfacer esas necesidades estén socialmente determinados.⁶⁴

La percepción de una necesidad insatisfecha o amenazada puede conducir a la formulación de un derecho. Ahora bien, hacer “visible” esa necesidad en términos de derecho no equivale, evidentemente, a garantizar su satisfacción. La garantía de cualquier derecho, de cualquier interés, depende en realidad de otros factores. Desde el punto de vista del poder, de su improbable voluntad de obligarse y de auto-limitarse, así como de limitar a otros que puedan vulnerar los intereses en juego. Desde el punto de vista de los destinatarios, de su capacidad de obligar al poder y de hacer valer sus necesidades como intereses indisponibles para el conjunto de la sociedad. No hay derechos, por tanto, sin deberes, sin sujetos obligados. Pero no puede haber sujetos o poderes obligados sin sujetos o

⁶³ Carbonell, *op. cit.*, pp. 759-769.

⁶⁴ Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003, p. 23.

poderes capaces de obligar.⁶⁵

En la medida en que las personas pueden satisfacer sus necesidades por sí mismas y sin peligro no plantean reclamos al resto de la comunidad en la que viven. En lenguaje moderno, los derechos son precisamente eso: una exigencia, una pretensión dirigida al poder público para que tutele, incluso frente a los demás, ciertos intereses o necesidades considerados vitales: a veces, mediante acciones positivas, haciendo algo; a veces, de manera negativa, absteniéndose de actuar en un sentido que pueda menoscabar la necesidad en cuestión.

2.3.5. El derecho a una vivienda digna y decorosa

¿Cuál sería la finalidad de delimitar los derechos del propietario urbano? Aunque contestar esta pregunta no es tarea sencilla, decir que lograr una convivencia armoniosa al proporcionar una vivienda adecuada a los miembros de la sociedad, proporcionándoles un hábitat apropiado, no nos alejaría mucho de la respuesta correcta.

La Constitución consagra el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, en el párrafo quinto del artículo 4°. Para alcanzar tal objetivo, la Constitución ordena al legislador establecer los instrumentos y apoyos necesarios. Como es evidente a partir de su simple lectura, la regulación constitucional contiene, una serie importante de errores. En primer lugar, le asigna el derecho fundamental a “la familia” y no a todos los individuos. En segundo término, lo que garantiza la Constitución es “el disfrute” de la vivienda, pero no su adquisición, que siempre suele resultar más difícil que lo primero.

Para Carbonell:

En términos generales, el derecho a la vivienda pretende dar satisfacción a la necesidad que tienen todas las personas de contar con un lugar digno para vivir. Tener una vivienda es desde los tiempos antiguos una condición necesaria para la supervivencia y para llevar una

⁶⁵ *Ibidem*, p. 24.

vida segura, autónoma e independiente. No solamente se trata de un derecho cuyo fin sea que cada persona pueda tener un lugar “para estar” o para dormir, sino que el derecho a la vivienda es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos, de modo que cuando no se cuenta con una vivienda los demás derechos pueden sufrir una grave amenaza...Pese a la importancia del problema de la vivienda, desde el campo de lo jurídico han sido muy escasas las reflexiones que se han hecho. En buena medida, el tema ha sido abordado por los especialistas en derecho administrativo, que lo enfocan desde la óptica del derecho urbanístico y hacen referencia a los planes de uso de suelo, a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y al régimen administrativo y contractual de la industria de la construcción. Son todavía excepcionales los trabajos que traten el derecho a la vivienda como derecho fundamental.”⁶⁶

En los últimos años el acceso a la vivienda se ha convertido en uno de los problemas sociales más acuciantes no sólo de los países empobrecidos sino también de los denominados desarrollados. Desde el punto de vista jurídico las reflexiones sobre el derecho a la vivienda como derecho humano ha sido a menudo el de clasificarlo como una *aporía*. Relegado, como el resto de los derechos sociales, a la categoría de derecho de efectos indirectos, cuando no de cláusula programática, el derecho a la vivienda aparece con frecuencia desplazado como una aspiración ética, con escasa relevancia jurídica.

El concepto de necesidad constituye un elemento clave para pensar la vivienda como un derecho. Una vivienda digna resulta fundamental para la supervivencia y para llevar una vida segura, independiente y autónoma. Hay un amplio consenso en torno a la conveniencia de concebir el acceso a la vivienda como un derecho exigible frente a los poderes públicos y frente al resto de la sociedad por su centralidad en la vida de las personas, porque consume gran parte de sus presupuestos y porque condiciona su auto-estima, la de sus familias y el bienestar de la comunidad donde habitan.

⁶⁶ Carbonell, *op. cit.*, pp. 879-881.

En palabras de Gerardo Pisarello:

La pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos e intereses fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al trabajo, que se torna difícil de buscar, asegurar y mantener. Amenaza el derecho a la integridad física y mental, que se encuentran en permanente jaque cuando se vive bajo la presión de un alquiler que no se puede pagar. Dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, impracticables en cobijos abarrotados, carentes de las condiciones mínimas de habitabilidad. Menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar, y condiciona incluso los derechos de participación política.⁶⁷

A pesar de este estrecho vínculo entre el goce del derecho a la vivienda y el disfrute de otros derechos fundamentales, todavía hoy predomina el enfoque ideológico que separa tajantemente los derechos de “primera generación” —los civiles y políticos—, y los de “segunda generación” —los económicos, sociales y culturales—. Se ha consolidado la imagen de que entre ambas categorías de derechos existe, además de una prioridad cronológica y axiológica, una estructura radicalmente distinta que admite mecanismos de protección más sólidos en un caso y más endeble en otro. Los derechos civiles y políticos, en esta versión, serían derechos de “libertad”, negativos y baratos, que se garantizarían mediante una simple abstención estatal. Los derechos sociales, en cambio, serían derechos de “igualdad”, positivos y caros, que sólo se pueden tutelar una vez que se satisfacen las libertades consideradas básicas, porque exigen una intervención activa por parte de los poderes públicos, que se encuentran condicionados por la reserva de lo económicamente posible.

No obstante, es cuestionable la imagen de una categoría de derechos supuestamente “gratuitos” (los civiles y políticos) frente a otros (los sociales) que inevitablemente se traducen en desembolsos financieros por parte del poder público. En realidad, todos los derechos fundamentales pueden caracterizarse

⁶⁷ Pisarello, *op. cit.*, p. 25.

como pretensiones híbridas frente al poder: positivas y negativas, en parte costosas y en parte no costosas.

Así, la libertad de expresión requiere no sólo la ausencia de censuras, sino inversión en la construcción de centros culturales y plazas públicas, subvención de publicaciones, espacios publicitarios o regulaciones que garanticen el pluralismo informativo. El derecho de propiedad se garantiza no sólo mediante la ausencia de interferencias estatales arbitrarias sino también mediante la creación de registros inmobiliarios o a través de la financiación estatal de tribunales, jueces y funcionarios que puedan asegurar el cumplimiento de los contratos. Sobre el derecho al voto, es de público conocimiento lo que cuesta operar al Instituto Federal Electoral, por no hablar de sus equivalentes de las entidades federativas.

Por el lado de los derechos sociales, es posible afirmar que no sólo requieren de inversiones, sino también de abstenciones, tanto del poder público como de los particulares. Por ejemplo, el derecho a la salud no sólo requiere de clínicas o abastecimiento de medicinas, sino de la no contaminación de un río o la no comercialización de alimentos chatarra o en mal estado. El derecho a una vivienda adecuada no sólo supone, la provisión de viviendas de protección oficial sino también el cumplimiento de otras obligaciones estatales no necesariamente costosas: desde el reconocimiento de seguridad jurídica en la tenencia o la interdicción de las cláusulas abusivas en los contratos de alquiler, hasta la derogación de preceptos discriminatorios en las leyes urbanísticas o la prohibición de desalojos arbitrarios.

Es posible afirmar, entonces, que tanto los derechos civiles o políticos como los derechos sociales, tienen un carácter híbrido que exige prestaciones positivas, pero también demanda obligaciones negativas.

Esa conciencia del carácter híbrido de todos los derechos fundamentales ha contribuido a que el acceso a una vivienda adecuada haya pasado a ser considerado no sólo una simple necesidad individual y colectiva sino un auténtico derecho, exigible frente al propio poder. No obstante, la organización de las relaciones sociales y económicas ha dificultado esa evolución. A pesar de los importantes avances en el plano jurídico-formal, la especulación creciente, la

mercantilización y la concentración de recursos habitacionales han dado el tono dominante en materia de vivienda en las últimas décadas. Es por eso que, para buena parte de la humanidad, el acceso a un techo digno y seguro, a pesar de las previsiones acerca de su exigibilidad, sigue siendo un auténtico privilegio al alcance de unas pocas.

2.3.6. Efectos en la legislación del derecho a la vivienda

El artículo 4° constitucional despliega efectos normativos de carácter positivo en dos diferentes sentidos. En primer término, supone un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad ese derecho; en segundo lugar, supone un mandato hacia las administraciones públicas de todos los ámbitos de gobierno —dentro de su esfera de su competencia— a fin de que se implementen políticas públicas de fomento a la vivienda, de otorgamiento de créditos, de regulación de uso de suelo habitacional a costos accesibles, etcétera.

Desde un punto de vista negativo, es obvio que tanto las autoridades como los particulares están obligados a no interferir en el disfrute de la vivienda y en general a no impedir su satisfacción por las demás personas.

Tomando en consideración las obligaciones positivas y negativas, se puede decir que el derecho a la vivienda asegura tanto el disfrute de la vivienda que ya se tiene, como la necesidad de que las autoridades tomen todas las medidas a su alcance para que quienes no la tengan, accedan a ella.⁶⁸

A partir de las obligaciones positivas las autoridades deben construir un entorno urbano que permita disfrutar de la vivienda y contar con los servicios mínimos indispensables para que sea habitable. El derecho a la vivienda no se agota con el disfrute de la persona “hacia dentro” de su vivienda, sino que requiere de un ambiente “externo” que también sea adecuado. En este sentido se habla de un derecho “al entorno urbano” o “derecho a la ciudad”.

Aparte de la contenida en el artículo 4° que ya se ha citado, otra referencia a la vivienda dentro del texto de la Constitución Federal se encuentra en el artículo

⁶⁸ Carbonell, *op. cit.*, p. 882.

123, apartado A, fracción XII y en el apartado B, fracción XI, inciso F. En la primera de esas disposiciones se establece que

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Por lo que se refiere a la vivienda de los pueblos y comunidades indígenas, el artículo 2° apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su fracción IV, que es obligación de las autoridades federales, locales y municipales:

Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

2.4. Evolución del urbanismo en México

En México el urbanismo se ha regulado de forma dispersa entre las normas de población o sanidad, lo que ha derivado en una regulación ineficaz e

insuficiente para hacer frente a los múltiples aspectos que presenta la realidad urbanística (alta concentración de población y rezago de centros de población rurales, descoordinación entre las entidades territoriales, entre otros).

Indudablemente hay una íntima relación entre el derecho social a la vivienda y el derecho urbanístico. En última instancia, todas las acciones del desarrollo urbano tienen que ver con vivienda, centros de trabajo, entorno físico y social, medio ambiente. En resumen: calidad de vida.

2.4.1. *Formación del derecho urbanístico*

El derecho urbanístico en México es relativamente reciente. Se trata de un derecho nuevo; lo que no significa que antes todas las cuestiones urbanas hubieran estado marginadas del mundo de las normas jurídicas.

Por el contrario, desde que se fundó la Colonia se dictaron disposiciones tendientes a regular el crecimiento de la ciudad de México y de las ciudades del interior: Alfonso García hizo el primer trazo de la capital virreinal en 1522. En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales.

En el diseño urbanístico de los centros de población españoles se aplicaron las normas de ensanche y alineación del reino a través de capitulaciones que dieron origen a las ordenanzas reales. En este sentido, la Corona española se preocupó de desarrollar asentamientos en el nuevo mundo que tuvieran un orden urbano, de manera que la población del continente americano se hiciera sobre la base de unas reglas fijas que recogían muchas de las concepciones tomistas acerca de cómo debía disponerse ordenadamente una ciudad para permitir la mejor vida de sus vecinos y facilitar la consecución del fin común⁶⁹.

Durante la época independiente, las normas urbanísticas, siguiendo a su herencia española, estaban centradas en regular los aspectos estructurales del

⁶⁹ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 183.

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

La Constitución de 1824 es omisa respecto del tema; las Leyes Constitucionales de 1836, estatuyen, de manera vaga, en el artículo 25 de su Sexta Base, que estará a cargo de los ayuntamientos “la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos...”, así como “...la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario”. Posteriormente, la Constitución de 1857 otorgó al Congreso la facultad para “fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos...” (Artículo 72, fracción XXIV). Como conclusión, podemos afirmar que durante este largo periodo no es posible identificar un sistema jurídico-urbanístico en México.⁷⁰

El texto constitucional de 1917 tampoco se pronunció inicialmente acerca de la materia urbanística o de ordenación de las ciudades, sino que el fundamento constitucional de la regulación se justificó en materia de población, sanidad de las construcciones y creación de nuevos centros de población, entre otros, por lo que se produjo la interpretación extensiva de algunos títulos competenciales.⁷¹

Aunque no es posible determinar con toda certeza el momento de la

⁷⁰ Las citas de los artículos mencionados fueron tomados de diversas páginas del libro: Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-2002*. 23ª edición, Porrúa, México, 2002.

⁷¹ Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 25 y ss.

aparición del derecho urbanístico, sí podemos sostener que éste aparece cuando se dan jalones en el largo proceso de dar normatividad sistemática a asuntos urbanos básicos y en consonancia con un propósito común. Jiménez Dorantes afirma que “esta reforma constitucional de 1976 da origen y contenido al derecho urbanístico mexicano específico y sistemático”.⁷²

Con las modificaciones constitucionales en materia de contaminación ambiental y de planificación familiar se inició un intento de agrupamiento y sistematización. Se crearon los fondos de vivienda y se establecieron con ellos fuentes financieras autónomas para atender el problema habitacional; se promulgaron las leyes General de Población y General de Asentamientos Humanos. En 1976 se establecen la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, para conocer de asuntos urbanos. Se establece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, encargándosele la formulación y conducción de la política general de asentamientos humanos; la ordenación del territorio; el desarrollo de la comunidad y la formulación y conducción de los programas de vivienda y de urbanismo, y la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se le confiere la competencia de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales y se crean varias comisiones de conurbación, además de numerosas secretarías generales, direcciones, comisiones y entidades paraestatales, estatales y municipales, así como la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda.

En el lapso 1978-1980 se avanzó en la previsión, racionalización, dirección, ordenación de las ciudades. Se ha avanzado en el terreno de la planeación de la ciudad: junto a los planes de desarrollo urbano de los estados y municipios han sido expedidos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; el Programa Nacional de Vivienda; el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Posteriormente, el 21 de julio de 1993, la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH en adelante) abroga la homónima de 1976, para perfeccionar la

⁷² *Ibidem*, p. 26.

regulación en la materia, otorgar mayores competencias a los municipios, garantizar la participación ciudadana, mejorar las bases de la concurrencia de los sujetos jurídico-públicos territoriales, ampliar (“liberalizar”) las opciones de inversión privada en el mercado inmobiliario y proyectos urbanísticos, entre otras.

2.4.2. *Bosquejo del entorno urbanístico en Guanajuato.*

Más de dos décadas después de que los capitanes, soldados y aliados indios de Cortés habían tomado la capital azteca de Tenochtitlán en 1521, los exploradores y conquistadores seguían obsesionados por el sueño de las grandes riquezas que encontrarían en algún lugar del interior de México; esto los movió a emprender audaces intentos de expansión más allá de la tierra ganada en las primeras victorias. En su búsqueda encontraron oro y plata, pero en cantidades relativamente pequeñas: lo suficiente para excitar el apetito y mantener con vida el sueño.⁷³

Durante aquellos años, las mayores esperanzas se centraron en las tierras inexploradas al norte y al oeste de la ciudad de México. En algún lugar, siempre más lejano, se realizaría un gran descubrimiento. Así entre 1529 y 1536, Nuño de Guzmán, aventurero, político y conquistador, asoló las tierras situadas al norte y al oeste de la capital hispano-azteca y formó la provincia llamada Nueva Galicia, que pronto se centró en la región Guadalajara-Compostela; el hermano Marcos y después Coronado recorrieron los límites septentrionales de la meseta central en infructuosa búsqueda de ciudades fabulosas y posibles riquezas.

La conquista de estos pueblos sedentarios facilitó el establecimiento de los colonizadores españoles. Sin embargo, había toda una región que estaba poblada por indígenas no sedentarios, que de hecho vivían de la caza y en un estado prácticamente nómada y salvaje: los chichimecas. La región que ocupaban, que los españoles denominaron el Gran Chichimeca, corresponde prácticamente a todo lo que está al norte de las actuales fronteras del estado de Michoacán, y al norte de Guadalajara. Los españoles iniciaron una guerra de conquista que duró

⁷³ Powell, Phillip W. *La Guerra Chichimeca (1550-1600)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. p. 19

más de 50 años, pero era como pelear contra fantasmas, ya que carecían de asentamientos fijos.

Con el descubrimiento de las minas de Zacatecas, y posteriormente las de Guanajuato, al desarrollarse los caminos que conducían los metales preciosos a la Ciudad de México, todos los virreyes del México del siglo XVI se vieron obligados a interesarse en su defensa contra las depredaciones de los chichimecas; la mayor parte de las medidas militares españolas en las cuatro primeras décadas de la guerra hispano-chichimeca tendieron a salvaguardar el tráfico de los caminos. La primera colonización defensiva, emprendida por el virrey Velasco, tuvo como móvil básico la protección del camino México-Zacatecas. El siguiente paso importante —el acantonamiento de tropas y fuertes a intervalos alrededor de estos caminos, con escoltas militares para los convoyes de carretas— fue tempranamente planeado, pero tardíamente puesto en vigor. Más de dos décadas de guerra con los chichimecas pasaron antes de que se pusiera en efecto la política de los presidios, que incluía un sistema de escolta militar entre los puntos fortificados o con guarnición militar. Luego, los presidios y los poblados defensivos llegaron a ser base de la estrategia militar española en el Gran Chichimeca.⁷⁴

La necesidad de esta clase de acción había aumentado hasta tal grado a fines de la década de 1560, que el virrey Enríquez la consideró de fundamental importancia y pronto prestó atención a la salvaguardia del camino México-Zacatecas. La parte más peligrosa de este camino se hallaba entonces entre San Miguel y Zacatecas, donde el camino corría paralelo a los bordes del territorio de los guachichiles.

Los dos primeros presidios construidos por orden de Enríquez fueron el de Ojuelos y el de Portezuelo, al norte de San Felipe, escenario de las más grandes depredaciones de los guachichiles. Es probable que ambos fuertes fuesen levantados en 1570. El presidio de Ojuelos, en el lugar hoy conocido como Ojuelos de Jalisco, fue establecido por el capitán Pedro Carrillo Dávila con algunas de las tropas de la escolta de la audiencia de México.

Después vinieron las fundaciones de los poblados defensivos, entre el que

⁷⁴ *Ibidem*, p. 149.

están, durante el periodo de Enríquez, el de la villa de León, Celaya, San Miguel el Grande y todos los demás poblados que fueron fundándose para la protección de este importante camino.

A los indígenas se les agrupó en comunidades cercanas a las villas, mismas que con el tiempo llegaron a ser reconocidos como pueblos. De esta manera, prácticamente la totalidad de las poblaciones guanajuatenses son de origen español, independientemente de que se hayan fundado como pueblos de “indios” o como ciudades españolas. Todas cuentan con una plaza de armas alrededor de las cuales se agruparon la iglesia, los edificios públicos y las casas de los “principales”. La traza de la ciudad es cuadriculada, a excepción de los lugares donde la topografía no les permitió llevar a cabo ese tipo de ejecución, como Guanajuato capital.

En el año de 1580, al ser León elevado a la categoría de Alcaldía Mayor, se le asignó a su jurisdicción un amplio territorio, desde la sierra de Comanja al río Lerma, lo que comprendía los ahora municipios vecinos de San Francisco del Rincón, Purísima de Bustos (Purísima Concepción), Ciudad Manuel Doblado (San Pedro Piedra Gorda), Huanímaro, Abasolo, Cuerámara y Pénjamo, fijándose los límites del actual estado de Guanajuato con los reinos de la Nueva España (Michoacán, al sur) y el de la Nueva Galicia (Jalisco).

Para 1765 las poblaciones más importantes eran León (18,000 habitantes), Silao (cerca de diez mil habitantes), Villla de San Miguel el Grande (25,218 habitantes), Salvatierra (9,851 habitantes), Salamanca (10,252), Acámbaro (18,500 habitantes), Zelaya (3,578 familias), Guanajuato (25,742 habitantes), San Luis de la Paz (8,144 habitantes).⁷⁵

En la época de la independencia, Guanajuato era el estado más densamente poblado de México. Durante el proceso del movimiento de Independencia, el territorio ocupado por la entidad federativa sufrió en el aspecto económico, social y político. Al abandonarse las minas de Guanajuato con motivo de la guerra, muchos trabajadores se establecieron en la zona cerealera del estado. La

⁷⁵ González Sánchez, Isabel. *El Obispado de Michoacán en 1765*. Morelia, Comité Editorial del Gobierno de Michoacán, 1985. Los datos estadísticos fueron obtenidos de diversas páginas de esta obra.

agricultura fue la principal actividad económica hasta el siglo XIX, cuando la artesanía y el establecimiento de diversas fábricas empezaron a competir con ella.

Para 1827 la situación era desastrosa para todo el Bajío, como lo reportó un agente británico, indudablemente valorando el potencial minero del país, en un párrafo que transcribimos porque no tiene nada de desperdicio:

Guanajuato puede ser llamado un estado minero o un estado agrícola, ya que la prosperidad de los dos ramos está tan íntimamente ligada que difícilmente puede florecer uno sin el otro. La importancia de las grandes haciendas del Bajío cesó en el mismo instante en que terminó la de las minas y está reviviendo conforme los capitales invertidos en ellas crean de nuevo demanda para producciones agrícolas; en tanto que, por otro lado, la creciente producción facilita todas aquellas complicadas operaciones, que son el único medio por el cual se pueden poner en total actividad las minas.

Las manufacturas de lana y algodón abundaban anteriormente en los pueblos de León, Irapuato, Silao, San Miguel y Salamanca (usualmente designadas como “las villas”); pero los rebozos, pañetes, mantas y jerguetillas, por los que eran famosas, ya han sido remplazados por artículos semejantes provenientes de Europa y de los Estados Unidos. Afortunadamente, su decadencia ha sido gradual durante los últimos quince años, de suerte que no requerirá de una transición muy violenta para dar empleo en algún otro oficio, en que no se deba temer la competencia, a las manos así ocupadas.⁷⁶

Durante el resto del siglo XIX, a pesar de los vaivenes políticos, el estado tuvo un desarrollo relativamente sostenido y tranquilo, interrumpido bruscamente por la revolución. Los años de la post-revolución fueron de prosperidad y progreso material, así como de crecimiento demográfico.

2.4.2.1. *El caso de León*

⁷⁶ Ward, Henry George. *México en 1827*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981. p. 185.

León es, sin lugar a dudas, la ciudad urbana más importante de Guanajuato. Desde el punto de vista urbanístico, los problemas que le aquejan, ahí magnificados, son los mismos que aquejan al resto de las ciudades urbanas guanajuatenses. De esta manera podemos concretar, por analogía, un panorama general de la situación urbanística en el Estado. En lo que resta de este apartado nos limitaremos a reseñar los avances urbanísticos de la ciudad de León, a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Coincidentemente, León es una de las ciudades pioneras en la materia de desarrollo urbanístico.

En la década de los años 50's León, que sufrió mucho los embates de la revolución, recupera su estructura comercial de nivel regional asentada básicamente en el centro histórico, el 79% de la población económicamente activa de la ciudad, se ocupa directa o indirectamente en la industria del calzado. Sin embargo, el desarrollo urbano y social no acompaña al desarrollo económico: se presenta un déficit de por lo menos un 60% en atención de servicios e infraestructura básicos; alto nivel de crecimiento poblacional, existiendo un 58% de vivienda en mal estado; y un 50% de la ciudad sin pavimento.

En 1968, se conforma la "Comisión de Planificación Municipal" la cual inicia los trabajos para la elaboración de un Plan de Desarrollo Urbano y un nuevo Reglamento de Construcción.

En 1976, cuando se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, León inicia una nueva dinámica, se institucionaliza la Planeación del Desarrollo Urbano y se convierte en el primer Municipio a nivel nacional en contar con todos los niveles de planeación para 1981.

Inicia así el camino hacia la diversificación económica, se establecen nuevas estrategias para la infraestructura urbana y sin embargo, el crecimiento poblacional se acelera y surgen los asentamientos irregulares.

En los años 90's, León se consolida como centro metropolitano regional, llegando al millón de habitantes, sin embargo, enfrenta graves retos para su desarrollo.

Ante la problemática presente, a partir de 1996 el municipio inició un nuevo enfoque para construir un marco de planeación y administración estratégica del

desarrollo

Iniciando el tercer milenio, León se propone un objetivo central, el de la sustentabilidad urbana, orientado al desarrollo humano integral.⁷⁷

2.4.3. La situación del urbanismo en México

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

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

No obstante, debemos advertir que en el texto constitucional no se hace ninguna mención expresa sobre la materia de urbanismo, aunque eso no implica que la ordenación de los centros de población haya quedado olvidada por la Constitución. Existe otro título competencial, en el mismo párrafo tercero, que se identifica claramente con el urbanismo y que la Constitución define como “ordenar los asentamientos humanos”. Esta es la primera mención constitucional a la materia de asentamientos humanos, consecuentemente, el texto fundamental distribuye las competencias en la materia, tanto en su aspecto horizontal como en el vertical.

El derecho positivo entiende por asentamiento humano el “establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos

⁷⁷ Este apartado está basado en: Municipio de León, *Síntesis Historia de León*, [En línea], Instituto de Municipal de Planeación, [ref. de 25 de enero de 2007], Disponible en Web: <<http://www.implan.gob.mx/intro1.html>>.

naturales y las obras materiales que lo integran” (artículo 2º, fracción II de la LGAH). En este sentido, se advierte que el contenido del ordenamiento de los asentamientos humanos son todas las actividades que inciden en la ordenación no sólo de los centros de población (diseño de ciudades, calificación y clasificación del suelo, tipos de viviendas, infraestructura y equipamiento urbanos, etcétera), sino también se refiere a aspectos que rebasan el modelo urbanístico y que involucran aspectos de ordenación territorial (zonas de preservación ecológica, vías de comunicación, instalaciones militares, puertos y aeropuertos, etcétera).

Los aspectos que en la doctrina y en la legislación tratan sobre los centros de población se denominan “*urbanismo*”, en tanto que los aspectos que rebasan la estricta realidad urbana (la ciudad) se refieren en la doctrina como “ordenación del territorio” —la *Raumordnung* alemana—, auténtica función pública de visión global, coordinadora e integral, diferenciada del urbanismo.⁷⁸

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

2.4.4. Ordenación del territorio y urbanismo

De acuerdo con Jiménez Dorantes, de la redacción constitucional, y el posterior desarrollo legislativo federal y estatal, se produce una falta de delimitación del contenido de los asentamientos humanos. Es decir,

...de la lectura de las normas urbanísticas mexicanas se comprueba que la materia de asentamientos humanos regula algo más que el fenómeno urbano propiamente dicho, y llevan su regulación más lejos de estas determinaciones, alcanzando a otros sistemas “naturales” y “materiales” que se relacionan con los centros de población y que se acercan a lo que se denomina “ordenación territorial de los asentamientos humanos” (artículo 2º, fracción XIV, LGAH), de manera que, claramente, se identifican conceptos más amplios que el urbanismo (desarrollo regional, ordenación territorial, sistemas de convivencia,

⁷⁸ Jiménez Dorantes, *Constitución y Urbanismo*, op. cit., p. 34.

desarrollo sustentable, entre otros) y que integran los asentamientos humanos.⁷⁹

Siguiendo el nacimiento y evolución de la materia de asentamientos humanos en el sistema jurídico mexicano, se evidencia la relación directa entre los procesos de urbanización con el equilibrio territorial y el desarrollo económico de la región: esta materia se refiere a la ordenación territorial, ya que parte de la concepción de que la ordenación territorial no sólo se refiere a los aspectos urbanos (*stricto sensu*), sino que incluye otro tipo de materias, como medio ambiente y en general, infraestructura.

En consecuencia, existe una delimitación conceptual y material más clara que permite facilitar el entendimiento de acciones que inciden sobre el espacio físico territorial. La materia de urbanismo se refiere a los aspectos de la ciudad, de los centros de población, del fenómeno urbano (*stricto sensu*), mientras que, una vez que la realidad urbana va rebasando aspectos meramente locales y aumentan su influencia más allá del proceso de urbanización, comienzan a involucrar aspectos y materias que no forman parte del urbanismo y que se ubican en otro título competencial más amplio como la ordenación del territorio.

2.4.5. Las doctrinas del urbanismo

No existe una posición uniforme acerca del nacimiento de la ordenación del territorio como función pública diferenciada. Se pueden distinguir dos posturas esenciales:

A) Una doctrina mayoritaria, que coincide en afirmar que el origen de la ordenación del territorio se encuentra en el ámbito territorial, en el urbanismo concretamente, ya que adquiere sustancia propia en el momento en que el urbanismo rebasa el aspecto meramente local o urbano; este es el significado que tiene en el sistema jurídico alemán (*Raumordnung*). Así, el urbanismo —

⁷⁹ *Ibidem*, p. 36.

identificado como referencia a los asentamientos humanos— sólo hace frente a problemas *ad intra* de los centros de población sin consecuencias supraurbanas. Posteriormente, ante el imparable efecto de atracción de población de los mayores centros de población, el urbanismo se centró en la ordenación de los espacios que rodean a los mismos y en los que la ciudad ejerce su influencia (urbanismo de extrarradio).⁸⁰

B) Otra parte de la doctrina especializada afirma que el origen de la ordenación del territorio no proviene del ámbito territorial o físico, sino que tiene su origen en los aspectos de desarrollo económico y su respectivo sistema de planeamiento. Esta visión se centra, en primer término, en una macroplanificación ejecutada por los planes económicos nacionales que, ante su ambiciosa pretensión y comprobada ineficacia, surgió de la necesidad de llevar a cabo una planeación particularizada (desarrollo regional) que atienda cada una de las necesidades de cada región del país. Coincide con el modelo de la *Aménagement du territoire* francesa, que va “estrechamente vinculada con la planificación económica”; así, “la Ordenación del Territorio en Francia ha sido sinónimo de política económica regional”⁸¹.

Por lo que respecta al modelo mexicano, habría que mencionar que la función de ordenación del territorio tiene un origen económico —al estilo francés— ya que tiene como característica primordial la referencia a aspectos de política económica, lo que permite el impulso a un sistema “descentralizado” a favor de las entidades federativas. Así, el artículo 3° de la LGAH establece como objetivos del desarrollo [urbano] “el desarrollo socioeconómico sustentable” (fracción II), “la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y las actividades económicas en el territorio” (fracción III), además, “la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población” (fracción IV).

Además, existen diversas experiencias de ordenación como los instrumentos de desarrollo económico y social que han diseñado, por ejemplo, las medidas

⁸⁰ *Ibidem*, p. 38.

⁸¹ *Ibidem*, p. 40.

económicas de la Federación para potenciar las actividades públicas (estatales o municipales) en materia de desarrollo urbano, como el programa de “*ciudades medias*” o los “*ramos*” del presupuesto federal con directa incidencia territorial. De esta manera, se ha intentado superar los evidentes desequilibrios económicos regionales bajo la perspectiva del desarrollo regional.

2.5. Conclusiones del Capítulo Segundo

PRIMERA. Existen diversas nociones sobre el derecho de propiedad. Estas concepciones se pueden aglutinar, básicamente en dos modelos: la liberal-individualista y la social. La organización del régimen de la misma dependerá de la concepción que se utilice.

SEGUNDA. Aunado a lo anterior, la regulación final del régimen dependerá de la sistema económico-político que prive en el país, definido por los factores reales de poder.

TERCERA. En nuestro país no priva la noción de la propiedad como derecho fundamental, ya que más bien lo conceptúa como un derecho institucional de propiedad, una institución por la que se respetan los rasgos que la definen según la costumbre y la teoría que sean aplicables. Así la propiedad inmobiliaria puede sujetarse a modalidades específicas en beneficio del interés público.

CUARTA. De esta manera, nuestra Constitución le ha asignado a la propiedad una función social, para cumplir con los objetivos constitucionales de lograr 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”.

QUINTA. Si bien al derecho de propiedad no se le considera fundamental, sí lo es el derecho de vivienda. No obstante, éste último se considera de difícil realización,

idea que se sustenta en que, por ser un derecho social, sólo se puede tutelar si existe disponibilidad de fondos públicos suficientes y toda vez que hayan sido satisfechos los derechos de libertad, considerados básicos y no caros.

SEXTA. En México el urbanismo se desarrolló, después de la Conquista, basado en los cánones de españoles. Una vez independizado, nunca se prestó la debida atención al fenómeno urbano. Después de la Revolución, y debido a lo desastroso de la situación, tampoco se prestó el cuidado que merecía. Únicamente la presión que se desató como consecuencia de la urbanización acelerada provocada por la industrialización, fue que se tomaron medidas, ya tardías, a mediados de los años '70 del siglo pasado.

SÉPTIMA. Guanajuato no escapa a la reseña anterior. Su proceso de urbanización siguió los mismos patrones. El caso de León es paradigmático. Si se conocen los problemas de esa Ciudad, se conocen los de las demás de la Entidad, por que se reproducen, aunque en menor escala.

OCTAVA. No existe univocidad sobre la forma de ordenar el territorio. México se ha visto influenciado por dos doctrinas: una, alemana, que se centra específicamente en el territorio, y que sólo hace frente a los problemas al interior de lo urbano; y una segunda, francesa con más influencia, que se centra en aspectos de desarrollo económico y su sistema de planeamiento, de origen económico.

CAPÍTULO TERCERO

VALORACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DEL URBANISMO

SUMARIO. 3.1. *Situación general del urbanismo en México.* 3.2. *El marco jurídico federal.* 3.3. *El marco jurídico del Estado de Guanajuato.* 3.4. *El desarrollo urbano en el Estado de Guanajuato.* 3.5. *Conclusiones del Capítulo Tercero.*

3.1 Situación general del urbanismo en México

En los albores del siglo XXI México presenta un perfil fundamentalmente urbano, con la persistencia de problemas tradicionales del sector rural y el aumento de daños al ambiente natural que motivan en forma urgente a una reflexión profunda. La problemática urbanística que surge con la enorme urbanización del país a partir de la segunda mitad del siglo XX, motivó la cada vez más creciente intervención del sector público en la regulación y planeación del fenómeno urbano en centros urbanos y rurales de población, generando un primer esfuerzo nacional a partir de la creación de un marco jurídico urbano desde las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la expedición de la primera Ley General de Asentamientos Humanos en el año 1976; marco jurídico con el que nuestro país acudió a la Primera Conferencia de las Naciones Unidas en materia de Asentamientos Humanos en Vancouver Canadá.⁸²

El año de 1976 representa un parte aguas para la materia urbanística. Muchas cosas han pasado desde que la primera Ley General de Asentamientos Humanos fue promulgada, en mayo de ese año, en el contexto de un

⁸² Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C., *Presentación del Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico, “Urbanismo, Construcción y Derecho”,* 2007, [en línea], [ref. del 12 de mayo de 2008], visible en <www.cnjur.org.mx>.

enfrentamiento sin precedentes entre el Presidente de la República y el sector privado. Hubo un reconocimiento por parte de la autoridad de que la situación urbanística no podía continuar por el camino que llevaba. E iniciaron un camino que motivó reformas parciales e insuficientes, que en estos momentos tampoco conducen a buen puerto.

Por ello, creemos que hay que comenzar por reconocer cinco grandes temáticas que deberán ser consideradas en una reforma, a saber: 1) la reforma municipal, 2) la gestión ambiental del territorio, 3) la creciente preocupación por la consolidación del estado de derecho y, en particular, por la vigencia de los derechos humanos, 4) la obsolescencia de algunos de los presupuestos de la planeación sobre los que está construida la Ley General de Asentamientos Humanos, y 5) la crisis del corporativismo agrario que cobijó la urbanización ilegal de los ejidos. Cada uno de estos procesos habrá de reflejarse de una manera muy clara en cualquier revisión seria del urbanismo en México, por lo que conviene, aunque sea de manera muy sucinta, revisar el significado de cada uno de ellos.⁸³

3.1.1. *La reforma municipal*

El papel cada vez más importante que están jugando las autoridades municipales en el desarrollo urbano es sin duda una de las grandes transformaciones de la vida pública mexicana en los últimos años. A ello han contribuido tanto la creciente pluralidad política como las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional. Aunque el fortalecimiento municipal es un fenómeno sumamente heterogéneo, en muchas ciudades los Ayuntamientos han comenzado a reclamar para sí aspectos de la gestión urbana que históricamente habían estado en manos de los gobiernos de los estados. La resistencia de estos últimos para reconocer esas atribuciones, muchas veces expresada en leyes que contradicen abiertamente tanto a la Constitución como a la Ley General de Asentamientos Humanos, constituye uno de los problemas jurídicos más graves

⁸³ Azuela de la Cueva, Antonio, “Propuesta de modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos”, presentado en el *Foros de Consulta para la Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos*, 2002, visible en la página < http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/antonio_azue02.pdf>, p. 2.

de la gestión urbana de hoy, ya que no existen fórmulas evidentes para resolver ese tipo de controversias, sobre todo en situaciones complejas como la que representan las áreas metropolitanas o las obras de alto impacto regional. Compatibilizar los legítimos intereses vinculados a la autonomía municipal con una planeación que impida una fragmentación territorial es quizá el reto más importante de la reforma.⁸⁴

3.1.2. *La gestión ambiental territorial*

El segundo aspecto que se debe abordar es el de compatibilizar la gestión urbana con la gestión ambiental. No cabe duda que la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1988 introdujo innovaciones importantes no sólo en el combate a la contaminación ambiental, sino también a la regulación de las transformaciones territoriales. Por primera vez en la historia, los impactos ambientales de grandes obras comenzaron a ser objeto de escrutinio por parte del Estado y la comunidad y se dieron los primeros pasos para revertir las tendencias de deterioro de los recursos naturales.⁸⁵

Sin embargo, los instrumentos que se crearon para regular los impactos territoriales de la acción humana, a pesar de que su objeto de regulación coincide con el de la Ley General de Asentamientos Humanos, se desarrollaron en ámbitos institucionales y profesionales separados de, y muchas veces opuestos a, los de la planeación de los asentamientos humanos. Al contrario de la tendencia que siguieron Europa Occidental y los Estados Unidos, en el sentido de “reverdecer” sus sistemas de planeación urbana, en México tanto la evaluación del impacto ambiental como el ordenamiento ecológico del territorio nacieron como figuras autónomas respecto de la única gestión territorial que existía (la de los asentamientos humanos), lo que no sólo ha dado como resultado una duplicación de procedimientos administrativos para la autorización de obras y actividades, sino que ha creado un sistema de planeación ambiental del territorio paralelo al de los

⁸⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 4.

asentamientos humanos. Como si existiesen dos territorios distintos (el de “lo ambiental” y el de “lo urbano”) la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Asentamientos Humanos mantienen dos sistemas de planeación territorial que es preciso comenzar a integrar de nuevo.

De los muchos problemas técnico-jurídicos que enfrenta esta tarea de recomposición, conviene señalar una situación paradójica que se deriva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: mientras para el ordenamiento ecológico del territorio prevaleció una visión descentralizadora, que deposita en la autoridad municipal la facultad de regular los usos del suelo en toda la extensión rural del territorio municipal⁸⁶, en el caso de la evaluación del impacto ambiental predominó una postura más bien centralista, como resultado de la cual tuvieron que ser autorizadas por el Gobierno Federal un promedio de mil obras por año durante la pasada década. Así, al revisar el sistema de planeación y de control del desarrollo urbano de la Ley General de Asentamientos Humanos no puede ignorarse esta situación en la que la pregunta fundamental sería ¿cuál es el lugar que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en la gestión del territorio?

3.1.3. *El Estado de Derecho*

Uno de los saldos de la transición democrática es sin duda un renovado interés sobre el tema del estado de derecho en nuestro país. En muchas ciudades, este interés se ha combinado con movilizaciones sociales para proteger ciertos espacios de interés ambiental o para defender su calidad de vida. Esto representa el surgimiento de nuevas bases sociales para el fortalecimiento de la planeación, aunque muchas veces las movilizaciones no van en el sentido de lo que los planificadores esperaban. El caso más típico es el de los grupos de colonos cuyo único propósito en la participación es mantener bajas densidades y usos

⁸⁶ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, de 28 de enero de 1988. Ver artículos 20 Bis 4 y 28.

exclusivamente habitacionales para sus barrios.⁸⁷

Estas nuevas manifestaciones sociales son aún embrionarias y en muchos casos carecen de planteamientos sólidos. En particular, no se ha registrado el vínculo que une a la gestión urbana con los derechos humanos. El derecho a la vivienda, que en el debate internacional es definido de una manera amplia como el derecho a vivir en un lugar seguro, no ha sido incorporado, quizá porque es visto desde una concepción asistencialista. Algo similar ocurre con el derecho a un medio ambiente sano el cual suele verse como algo que no tiene relación con la calidad de la vida urbana. A pesar de que sería posible pensar en el derecho a la ciudad como la combinación de los anteriores, los movimientos sociales aún los reivindican por separado; y muchas veces incluso aparecen como reivindicaciones opuestas entre sí. En todo caso, lo que es evidente es que la emergencia de nuevas formas de organización y movilización de los ciudadanos, junto con la creciente expectativa sobre la efectiva vigencia del orden jurídico constituyen al menos en potencia nuevas fuentes de legitimidad para fortalecer el régimen jurídico de la planeación de los asentamientos humanos.

3.1.4. *La planeación*

La Ley General de Asentamientos Humanos nació bajo la influencia de un modelo de planeación que enfatizaba la capacidad del Estado para definir el interés público a través de planes que los actores sociales y gubernamentales simplemente tendrían que acatar. Aunque la idea de la participación social fue ganando terreno en su texto, no se desarrollaron los instrumentos jurídicos para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y no se hizo nada para erradicar la visión de que los promotores privados son un mal necesario cuyos derechos se respetaban a pesar de, y no a través de, la legislación urbanística. Esos presupuestos ya no responden a las expectativas de los actores, por lo que es preciso reconsiderar muchos de los aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos que expresan un modelo

⁸⁷ Azuela, *op. cit.*, p. 5.

estatista que hoy resulta inviable.⁸⁸

3.1.5. *La crisis del corporativismo agrario*

Desde el punto de vista del corporativismo agrario, la propiedad de la tierra en México ha sufrido sucesivas modificaciones, todas orientadas a romper con la milenaria tradición en la que convive la propiedad colectiva y ancestrales tradiciones culturales, alejadas de lo que establecen las reglas de libre mercado, del Sistema de Producción Capitalista que predomina en México y en el mundo; y en caso de México a favor de un proceso de reconcentración de la misma en manos privadas.⁸⁹

En lo general para comuneros y ejidatarios, la propiedad de la tierra en el México de ayer y hoy no se concibe como una mercancía, hay una vinculación mucho más profunda con ella. La tierra además de ser un recurso productivo, es un territorio común que forma parte de la herencia cultural recibida.

La propiedad de la tierra en México ha sufrido sucesivas modificaciones, todas orientadas a la tradición de convivencia de la propiedad colectiva, por su distanciamiento de lo que establecen las reglas del sistema de producción capitalista que predomina en México y en el mundo; y en caso de México a favor de un proceso de reconcentración de la misma en manos privadas.

Para los antiguos habitantes del México precolombino la tierra era una forma de organización social, de división del trabajo, una manera de producir; en cada barrio o *calpulli* las tierras se dividían en parcelas asignadas en lo individual a cada jefe de familia, se daban en usufructo y no podían transmitirse excepto por herencia, tampoco podían arrendarse y el titular de la parcela y sus familiares estaban obligados a cultivarla directamente. El otro conjunto, eran tierras propiedad del barrio las "*altepetlalli*", cuyo cultivo correspondía a todos los

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Paredes Rangel, Beatriz E., "La propiedad social agraria y la cuestión urbana en el siglo XXI", Conferencia Magistral en el *Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico*, México, mayo de 2007, visible en: <http://www.cnjur.org.mx/evento_congreso_nacional_1.html>, p. 1.

miembros del *calpulli* para financiar las obras de utilidad colectiva y de beneficio común.

A la llegada de los españoles se impusieron nuevas disposiciones de organización en el vasto territorio conquistado. Las formas de propiedad de la tierra se establecieron mediante leyes emitidas por la corona española. Se legalizó el despojo de la tierra en contra de los indígenas los cuales fueron expulsados a lugares aislados separados por las grandes extensiones de territorio y accidentes topográficos.

A causa de los problemas originados por el despoblamiento y ante la necesidad de contar con mano de obra para trabajar las grandes extensiones de los españoles, el Consejo de indias recomienda al Rey Felipe II la Ley VIII, la cual establece la concentración de los indígenas en pueblos que deberían contar con aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas, un ejido de una legua de largo donde los indios pudieran tener su ganado sin que se revolvieran con el ganado de los españoles.

Se establecieron otras disposiciones a favor de los indígenas que, al menos en papel, beneficiaban a los naturales. A pesar de estas disposiciones, los trescientos años de la dominación española tuvieron características de despojo de la propiedad, de la explotación de los indígenas y de la concentración de la mayor parte de las tierras en manos de los españoles, a través de los “repartimientos” de sus tierras “hasta la usurpación violenta”. Se estima que a finales del siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero de la Nueva España, estaban en manos de los españoles, el descubrimiento de minas y el avance de la colonización hacia el norte del país, llevó a un renovado despojo de tierras, de las comunidades, constituyendo los latifundios que más tarde darían origen a las haciendas.⁹⁰

Durante el periodo de consolidación de la República Benito Juárez y Miguel Lerdo de Tejada promueven la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas con el fin de hacer circular la tierra del clero, pero todavía privando a las comunidades indígenas de la capacidad legal para

⁹⁰ *Ibidem*, p. 2.

poseer y administrar bienes raíces, e incluso se ordena el fraccionamiento de las tierras que disfrutaban y su adjudicación individual.

Durante el porfiriato la intención de eliminar la propiedad colectiva de la tierra, en manos de pueblos y comunidades se profundiza (1880-1884) con la emisión del Decreto mediante el cual se crean las compañías Deslindadoras y Colonizadoras (1883) y la Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, ordenamientos cuya finalidad era localizar tierras que no tenían propietario, para incorporarlas a la vida económica del país, mediante su deslinde, medición y venta a particulares. Las compañías deslindadoras, hacendados y latifundistas desalojaron a los campesinos de sus comunas, poblados y sitios que no podían probar, mediante un documento oficial, que eran propietarios de las mismas.

La concentración de la propiedad llegó a un punto en el que “0.2% de los propietarios” controlaban el 87% de las áreas ocupadas por fincas rústicas, el promedio de superficie de cada hacendado era de casi 13,500 hectáreas.⁹¹

En el Congreso Constituyente de 1917, bajo la obra de Andrés Molina Enríquez se redacta en artículo 27 Constitucional, en el que se plasma el espíritu social de la cuestión agraria. Por un lado se reconoce a la Nación el derecho pleno sobre las tierras y aguas como un acto de soberanía, para regular el estado total de la propiedad y por otro se establece el reconocimiento a la propiedad comunal de la tierra. En posteriores reformas al artículo 27 Constitucional se incorpora el término ejido, como aquellas tierras, bosques y aguas que se conceden a los núcleos de población a través de expropiaciones hechas por el Gobierno Federal, de las que se encontraren inmediatas a los núcleos solicitantes.

El ejido se otorgaba en propiedad a los núcleos beneficiados, siendo inalienables, imprescriptibles, ya que su destino era el sostenimiento de los miembros del núcleo que trabajaran personalmente la tierra, con el fin de elevar su calidad de vida.

El proceso de distribución de la tierra que se inició a partir de esas reformas hasta la actualidad es el siguiente: el territorio nacional cuenta con un total de 197 millones de hectáreas; de las cuales se repartieron un 53%, es decir 104.7

⁹¹ *Ibidem*, p. 3.

millones de hectáreas en ejidos y comunidades, y el 34% es decir 67 millones de hectáreas se mantienen como forma privada de la tierra.⁹²

A partir de 1940 y hasta mediados de la década de los 70's, el crecimiento acelerado de la población empieza a ser de gran preocupación para los gobiernos del mundo. México en ese momento era uno de los países que reflejaban un crecimiento intenso, fruto del incremento natural y de la acelerada migración hacia las ciudades, por el fenómeno de industrialización. Llegan así a los centros urbanos más de 6 millones de campesinos.⁹³

Las últimas reformas constitucionales en materia agraria (1992, 1993, 1998) tienen que ver directamente con la posesión de la tierra. En ocasiones cuando se quiere solucionar algunos problemas del país, se afectan otros ligados a necesidades sociales.

En el año de 1993 con la publicación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se hicieron aportaciones que inciden en los núcleos de propietarios ejidales:

- a) Se ajusta al nuevo artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales, para el desarrollo urbano y la vivienda.
- b) Prevé la participación directa de ejidatarios y comuneros, en asociación con los sectores público y privado, para el manejo de reservas territoriales.
- c) Condiciona a la autorización municipal la constitución, ampliación y delimitación de las zonas de urbanización ejidal y sus reservas de crecimiento, así como la regularización.
- d) Prevé la asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda.

⁹² Barrios Hernández, Hortensia, "El reparto agrario y sus estadísticas", en *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, 2005, Año 11, Núm. 28, Nueva Época, Enero-Abril 2005, visible en <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_28/hortencia%20barrios.pdf>, p. 149.

⁹³ Paredes, *op.cit.*, p. 4.

- e) Prevé la instrumentación coordinada por parte de los tres órdenes de gobierno de programas de desarrollo social, para que los ejidatarios o comuneros, cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades urbanas productivas.
- f) Se establece que los requisitos que se deben cumplir para la incorporación de terrenos ejidales y comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda son: un plan o programa de desarrollo urbano; en donde los terrenos no estén dedicados a actividades productivas; y que haya un planteamiento de esquemas financieros.

La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 cambia trascendentalmente el régimen de la propiedad agraria. Por primera vez en la Ley se aprueba la venta del suelo ejidal y comunal, lo cual permitirá que paulatinamente se reemplace su venta ilegal por su incorporación ordenada al desarrollo urbano. Establece que las tierras ejidales se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas⁹⁴.

Las tierras ejidales destinadas por la Asamblea para el Asentamiento Humano se compone por los terrenos en donde se ubica la zona de urbanización y su fundo legal, conforman el área irreductible del ejido y son inalienables imprescriptibles e inembargables, excepto cuando el núcleo de población aporte estas tierras al municipio para dedicarlas a los servicios públicos⁹⁵.

Los solares serán de propiedad plena de sus titulares y una vez expedidos los certificados se regularán por el derecho común⁹⁶.

En las tierras de uso común el núcleo de población podrá transmitir el dominio de las mismas, a sociedades mercantiles o civiles en las que participe el ejido o los ejidatarios⁹⁷.

En cuanto a las tierras parceladas, a los ejidatarios les corresponde el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas. Cuando la mayor

⁹⁴ Ley Agraria, del 26 de febrero de 1992, en sus artículos 83 y 44.

⁹⁵ *Ibidem*, artículo 64.

⁹⁶ *Ibidem*, artículos 69 y 82.

⁹⁷ *Ibidem*, artículo 75.

parte de éstas hayan sido asignadas a los ejidatarios, éstos podrán adoptar mediante la resolución de la Asamblea, el dominio pleno sobre dichas parcelas. De esta manera, las tierras dejarán de ser ejidales y se sujetarán a las disposiciones del derecho común⁹⁸.

La propia ley dispone que si las tierras ejidales se encuentran ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. Asimismo, si determinadas áreas ejidales son declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios⁹⁹.

En cuanto a los asentamientos irregulares, en la que los habitantes ejercen la posesión pero no la propiedad, la regularización de la tenencia de la tierra a través de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra¹⁰⁰ se ha convertido en una importante política urbanista.

La experiencia nos ha demostrado que los desarrollos urbanos impulsados a través de las inmobiliarias, no satisfacen necesariamente la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos. Por el contrario, su objetivo es crear desarrollo para la población de ingresos medios y altos, turismo y parques industriales.

De acuerdo con estudios realizados, de los más de 1,100 ejidos que existen alrededor de las grandes ciudades, solo en 18 se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales en 13 entidades por las siguientes razones:

- i. Tienen una estructura mercantil inadecuada, en donde el ejidatario se encuentra en desventaja frente a los inversionistas privados, al poseer menos de 50% del capital de la sociedad; al no tener suficiente participación en los Consejos de Administración con la consecuente falta de información que no les es dada a conocer. Por el lado contrario

⁹⁸ *Ibidem*, artículo 82.

⁹⁹ *Ibidem*, artículos 87 y 89.

¹⁰⁰ Comisión popularmente conocida como CORETT.

las decisiones tomadas en la Asamblea Ejidal, pueden cambiarse cuando se dan los relevos de representantes.

- ii. No se aumenta la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores de bajos ingresos, y algunos municipios no están preparados para adoptar estos métodos de administración.¹⁰¹

Finalmente, los cambios en el gobierno son más lentos que las demandas sociales y los cambios en el sector privado.

En síntesis los beneficios de la desregulación del ejido, son solo aparentes con los consecuentes problemas que van desde la falta de crédito disponible, la desconfianza mutua, la falta de experiencia y conocimiento de las normas vigentes hasta la inequidad en los beneficios para los ejidatarios participantes en sociedades inmobiliarias. La urbanización ejidal sigue siendo más rentable para los ejidatarios que venden su parcela en forma individual, en virtud de los beneficios que se obtienen en el corto plazo. Constituir una sociedad mercantil requiere de tiempo, conocimientos y un mínimo de capital, capacitación, organización agraria y conocimientos para utilizar una tecnología productiva, que les dé una capacidad administrativa mínima para insertarse en las redes de comercialización, ahora casi siempre globales.

En esta época del neoliberalismo, cuando se retiran todos los apoyos económicos y técnicos al campo, la migración se ha incrementado hacia las ciudades con el consecuente crecimiento anárquico, los asentamientos irregulares y la especulación de los terrenos urbanos y rurales.

Además, el corporativismo agrario, que ha cobijado la urbanización ilegal de los ejidos, marcando con ello la fisonomía de las ciudades mexicanas durante décadas, ha entrado en crisis con los cambios políticos de los últimos años, lo que abre una oportunidad única para redefinir las condiciones institucionales bajo las cuales las tierras ejidales se incorporan, o no, al desarrollo urbano.

Los anteriores son los procesos de transformación social más amplios que ha experimentado la sociedad urbana en nuestro país. Su comprensión debe

¹⁰¹ Paredes, *op.cit.*, p. 7.

servir para dar sentido a cualquier propuesta urbanística en el país. Son de los errores que se han cometido cuando se trata de resolver otros.

3.2. El marco jurídico federal

Las consecuencias de un crecimiento acelerado y desorganizado de los centros urbanos y rurales de población implican la necesidad de regular el desarrollo de ciudades y metrópolis en alarmante expansión, la dotación de servicios y elementos de equipamiento urbano, áreas verdes y recreativas, la generación de empleos, demanda de vivienda digna, entre algunos aspectos.

A pesar de lo anterior, el urbanismo, como tal, no está organizado en el ámbito federal. Se encuentran disposiciones dispersas en diversos ordenamientos, que en su conjunto dan sustento al urbanismo en México. La normatividad base se originó a partir de la reforma constitucional del 6 de febrero de 1976 en materia de asentamientos humanos (según la definición constitucional). Aunque estas reformas jurídicas lograron avances considerables, también es necesario resaltar que no han llegado a tener materialización en los centros de población mexicanos, ya que, éstos evidencian desorden, carencias, insuficiencias y perversión del sistema urbanístico, lo que repercute esencialmente en el no cumplimiento de las disposiciones constitucionales de “desarrollo equilibrado del país” y “elevar la calidad de vida de la población rural y urbana” (artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Lo que está mejor organizado jurídicamente es la formación de planes estatales de ordenamiento territorial. Para el caso de Guanajuato la normativa que aplica para la formulación de un plan estatal de ordenamiento territorial se describe a continuación.

3.2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 27 es toral para entender el sistema de propiedad del suelo que priva en México. El párrafo primero contiene dos conceptos: el de propiedad

originaria y el de la propiedad privada, concepto este último que se construye a partir de la anterior. María del Refugio González tiene un excelente estudio sobre este tema¹⁰².

Para propios y extraños el fundamento del régimen jurídico de la propiedad de la tierra en México es, por decir lo menos, peculiar. Para entender sus características, resulta necesario entender sus raíces, que provienen del modo en que fue implantado desde 1493 el “señorío” del rey sobre las tierras americanas.

Entre los siglos XIII y XV “señorío” significó “dominio, o mando sobre alguna cosa”; desde el XIV, también “territorio perteneciente al señor”, siendo éste el “dueño de una cosa; que tiene dominio y propiedad de ella”¹⁰³. En el lenguaje jurídico de la época no había diferencia entre los conceptos de señorío y propiedad; en las Partidas se hace una equiparación entre ellos: “*Ca propiedad quiere decir como el señorío que el ome ha en la cosa*”, distinguiendo entre ésta y la posesión por haber entre ellas “*muy grant departimiento*”¹⁰⁴. Lo mismo puede verse en el título que las Partidas dedican a explicar cómo se gana o se pierde el señorío sobre las cosas y cuáles son las formas de aquél.¹⁰⁵

El tránsito del “señorío” del monarca a la “propiedad originaria” de la nación mexicana se da por medio de la bula *Inter Caetera*, texto que ha sido repetidamente señalado como sustento del dominio eminente del rey sobre las tierras de las Indias.

Hasta mediados del siglo XIX no hubo problemas con la propiedad: se seguía con el sistema colonial. De hecho, fue de manera indirecta cuando se prestó atención al aspecto del origen de la propiedad en la Constitución de 1857, al referirse al aspecto hacendario para fijar como facultad del Congreso General la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación. La equiparación entre patrimonio real y hacienda pública y entre la

¹⁰² “Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la nación”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. V-1993, México, UNAM, 1993, pp. 129-150, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/5/est/est5.pdf>>.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 130.

¹⁰⁴ Ley XXVII, Título II, Partida III, en *Las siete partidas dl Sabio Rey, 1758. Partida III*, México, SCJN, 2004, p. 31. Se respeta la ortografía de la época.

¹⁰⁵ *Ibidem*, Tít. XXVIII, Partida III, “De las cosas en que orne puede auer señorío, e como lo puede ganar”, p. 520.

voluntad del rey y la de la nación es evidente en el voto particular que hizo Ponciano Arriaga al discutirse en el seno del Constituyente 1856-1857 lo relativo a la propiedad:

Se previno varias veces que toda la tierra que se poseyese sin justos ni legítimos títulos fuese restituida a la corona y patrimonio real (hoy la hacienda pública) a fin de que reservándose la necesaria para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y consejos, así para el presente como para el porvenir, y repartiendo a los indios... y confirmándoles lo que ahora tienen y dándoles de nuevo lo necesario, todo lo demás quedase libre para disponer de ello conforme a la voluntad el rey (hoy la nación)...¹⁰⁶

Pero México es una federación. En relación al deslinde del patrimonio público federal del de las entidades federativas, las dificultades no han sido superadas todavía y hasta la fecha el primero domina ampliamente el panorama hacendístico. Tal parece que en algunas instituciones, después de la Revolución mexicana, se produjo un fenómeno que puede considerarse como de síntesis entre dos maneras de ser: la colonial y la decimonónica. En este supuesto se encuentra el artículo 27. Aquí se plasman instituciones de diversas épocas, a través de las cuales el legislador pretendió resolver los acuciantes problemas de la pauperización del campesino mexicano que engrosó las filas de la revolución llamada constitucionalista.

En la Constitución mexicana de 1917, Pastor Rouaix invitó a Andrés Molina Enríquez a colaborar en la redacción del artículo 27 constitucional. Molina, influenciado por el constitucionalismo de 1857, y especialmente por el pensamiento de Arriaga, se basó en la tesis patrimonialista de que la nación es propietaria "originaria" del territorio nacional. De esta manera, en la Constitución la función social de la propiedad es algo que se encomienda más al poder público que a los propietarios privados.

En los debates de este artículo el constituyente se fundamenta en las

¹⁰⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-2002*. 23ª edición, Porrúa, México, 2002, pp. 588-589.

atribuciones que había ejercido el “rey español” de las Indias como sustento del régimen jurídico de la propiedad. Así, fue atribuida a la nación la propiedad originaria de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y el dominio directo de todos los minerales, yacimientos de piedras preciosas, las salinas, el petróleo, los fosfatos, etcétera. Asimismo, se le otorgó a la nación la propiedad de las aguas de los mares territoriales; las lagunas y esteros de las playas; la de los lagos interiores; los ríos, las corrientes intermitentes de agua, etcétera. El dominio de la nación sobre ellas es inalienable e imprescriptible.

Por último, se confirió a la nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Estas facultades parecen estar inspiradas en lo que fue el señorío que ejercía el monarca sobre los territorios americanos derivado del contenido de las bulas expedidas por Alejandro VI en beneficio de los reyes católicos. Además, en el artículo 28, se concedieron la acuñación de moneda, los correos, telégrafos y radio-telegrafía y la emisión de billetes al gobierno federal; cuestiones, que en forma menos técnica, por supuesto, formaron parte del catálogo de las regalías del monarca. A lo largo del siglo XIX muchas de las facultades arriba señaladas se habían ido perdiendo en beneficio de particulares, especialmente en la fase final del porfiriato. El Estado surgido de la revolución las reivindicó y reguló su ejercicio en los artículos 27 y 28 del texto original de la Constitución de 1917, sustentando en ellas parte de la soberanía.

En la iniciativa del artículo 27 constitucional se afirmaba que en la nueva legislación no se debían cometer los errores que se habían dado en la Constitución de 1857 en relación a la propiedad, y que el Constituyente debía reparar el “error nacional de cien años” anudando “nuestra legislación futura con la colonial”. Ésta reconocía el derecho de propiedad absoluta en el rey y ese derecho debía pasar “con el mismo carácter a la nación”, la cual venía a “tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo”¹⁰⁷.

También en el texto constitucional de 1917 está el reconocimiento tácito de

¹⁰⁷ González, Ma. Refugio, *op.cit.*, p. 149.

que algunos miembros de la sociedad necesitan el auxilio y la protección del Estado para hacer valer sus derechos individuales. En este caso se encuentran los campesinos, especialmente los miembros de las antiguas comunidades de indios, y los trabajadores asalariados. El texto original regulaba el disfrute comunal de tierras, bosques y aguas por parte de los condueños, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que guardaran el estado comunal. Asimismo, restituyó a estas comunidades los bienes de que habían disfrutado antes de la expedición de la ley de desamortización de 25 de junio de 1856.

De 1917 a la fecha el artículo 27 ha sufrido 16 reformas, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1992.

Ya hemos discutido líneas arriba la génesis del párrafo primero. El párrafo segundo establece la posibilidad jurídica de expropiar la propiedad, se entiende que del suelo, porque a ello se refiere este artículo, por causas de utilidad pública. Estas causas las define, en el ámbito federal, la Ley de Expropiación, del 25 de noviembre de 1936, reformada por última vez el 4 de diciembre de 1997. La legislación no ofrece una definición para el concepto “utilidad pública”; se limita a establecer casuísticamente qué situaciones son de utilidad pública. Desde el punto de vista del derecho urbanístico son de interés las fracciones I, II, III, IV, VIII, X y XI del artículo 1º,¹⁰⁸ que de “bulto”, y sin preámbulo, hace aparecer las causales: “Se consideran causas de utilidad pública:...” Desde el punto de vista de esta investigación, son de especial interés las fracciones VIII y XI. No obstante, dado lo engorroso de los expedientes expropiatorios, consideramos poco viable utilizar esta herramienta jurídica para efectos de limitar las facultades jurídicas de los

¹⁰⁸ I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional; VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

propietarios del suelo.

En su párrafo tercero, la Constitución Federal establece la facultad de la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y dictar 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; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...". Es en este párrafo donde creemos que nos podemos apoyar para delimitar las facultades del propietario urbano. En este párrafo se funda la Ley General de Asentamientos Humanos, que analizaremos más adelante, pero que podemos adelantar que tiene como uno de sus objetivos "Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

La Constitución establece en complemento y para cumplir con estos fines, la facultad del Congreso para expedir las leyes necesarias en materia de asentamientos humanos, de acuerdo a su artículo 73, fracción XXIX-C. Adicionalmente, en el párrafo quinto del artículo 4º contiene el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, derecho que debería constituir el epítome de toda la legislación urbanística.

Por otro lado, los municipios mexicanos tienen unas muy amplias facultades en materia de urbanismo. El artículo 115 establece extensísimas bases en las fracciones III y V. En la tercera, puntualiza las funciones y servicios que están a su cargo denotando amplias facultades urbanísticas en diversas materias (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento). La quinta, en "los términos de las leyes federales y Estatales relativas",¹⁰⁹ establece a favor del municipio las facultades

¹⁰⁹ Las cursivas son nuestras. En Guanajuato esto se ha interpretado como si el Estado tuviera atribuciones para actuar directamente en el ordenamiento territorial. Este precepto lo único que establece es que el Municipio, al ordena su territorio, se debe ajustar a la normativa que emitan la Federación y las legislaturas de las entidades federativas, pero no permite que esta autoridades se arroguen facultades al respecto, como

torales del urbanismo:

- a) La formulación, aprobación y administración de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Su participación en la creación y administración de reservas territoriales;
- c) Su participación en la formulación de planes de desarrollo regional, siendo obligatorio para los gobiernos federal y local incluirlos en su realización;
- d) La autorización, control y vigilancia del uso del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Su intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) El otorgamiento licencias y permisos para construcciones;
- g) Su participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) La celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- i) La facultad para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para efectuar los cometidos que arriba se mencionan y de de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de Constitucional.

Así pues, en México, el Municipio resulta ser el principal responsable del desarrollo urbano de sus ciudades y asentamientos humanos.

3.2.2. *Ley General de Asentamientos Humanos*

Muchas cosas han pasado desde que la primera Ley General de Asentamientos Humanos fue promulgada, en mayo de 1976. Una segunda Ley, vigente, trató de captar las transformaciones que tanto en el orden político como en muchos otros ámbitos, que ocurrieron de 1976 a 1993, y cambiar las expectativas respecto de la planeación urbana y sus instrumentos. Comprender los alcances de esta Ley es fundamental para entender cómo ha sido el desarrollo

ocurre, como veremos más adelante, en la legislación guanajuatense.

urbano del país durante los últimos treinta años.

La planeación constituye el eje en torno al cual se construye la normatividad urbanística en toda sociedad moderna. La idea de que es posible y necesario construir una visión del futuro, así como tomar las previsiones para acercarse a ella, es uno de los supuestos de la legitimidad de cualquier comunidad. Y de eso trata la Ley General de Asentamientos Humanos. Las expectativas y los marcos normativos sobre la planeación han venido evolucionando desde que apareció la primera Ley General de Asentamientos Humanos. Es importante señalar que con su promulgación, y después de caminar más de 30 años, también se han dado algunos logros importantes: 1) el reconocimiento de que la propiedad privada en el medio urbano debe quedar sujeta al interés público; 2) el desarrollo de una “cultura de la planeación”, que antes sólo existía en ciertos medios profesionales; y 3) el inicio del proceso de fortalecimiento de los municipios. Cuando se recuerda las condiciones en las que se discutía la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976¹¹⁰, se puede reconocer que esos no son logros menores. No obstante, la puesta en práctica de los planes ha sido sumamente limitada porque el reconocimiento de su legitimidad por el conjunto de los actores políticos y de la opinión pública es una condición necesaria para su desarrollo.

A ese reconocimiento “público” de la planeación como institución central de la gestión urbana se pueden añadir dos hechos interesantes. Primero, el hecho de que, al menos en la década pasada, las innovaciones institucionales más importantes en materia urbana se han generado desde el plano local. El ejemplo más claro es la creación de varios Institutos de Planeación en diferentes ciudades del país, como instancias conformadas por expertos, al margen de las presiones cotidianas de la gestión urbana. Aunque los resultados de esos institutos son aún inciertos, no cabe duda que su sola existencia se ha convertido en un referente importante para los debates locales sobre qué hacer con la ciudad. Sectores

En todo caso, el balance en torno a los resultados de la planeación urbana es preponderantemente negativo. La percepción más generalizada es que, con

¹¹⁰ En las críticas que amplios sectores del ámbito privado y numerosos juristas hacían a la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, era evidente que no reconocían la vigencia del principio de la función social de la propiedad en el ámbito urbano.

demasiada frecuencia, los intereses en juego en el proceso de urbanización son suficientemente poderosos para pasar por alto las determinaciones de los planes¹¹¹. Por cierto, las violaciones más flagrantes a la normatividad urbanística no son las de los promotores privados actuando por su cuenta, sino las que se cometen desde el propio poder público. Tres casos bastan para ilustrar lo anterior:

La ocupación irregular de los terrenos del Ejido Alfredo V. Bonfil, en Cancún, que por muchos años ha sido sistemáticamente tolerada y a veces impulsada desde el Gobierno del Estado, con muy graves consecuencias ambientales para el sistema lagunar de Nichupté, que es el eje ambiental sobre el que descansa el turismo en la zona;

El Bando Dos, del Gobierno del Distrito Federal, que reorientó la dinámica urbana en la capital del país pasando por encima de todas las normas urbanísticas, incluyendo las derivadas de procesos de concertación social que habían tomado meses y en algunos casos años, y que habían logrado un nivel de legitimidad de los planes de desarrollo urbano sin precedentes, en más de treinta zonas críticas; y

La expropiación del llamado Lote Bravo en Ciudad Juárez, Chihuahua, por parte del Gobierno del Estado, a principios de los años noventa, que afectó una extensión de casi mil hectáreas, para desarrollo urbano, cuando dicha superficie se encontraba fuera del área de crecimiento establecida por el plan.¹¹²

Las tres “experiencias” anteriores dan una idea de la magnitud que puede tener la inobservancia de los planes, pero también para ilustrar que ese tipo de acciones puede provenir de cualquiera de las fuerzas política importantes del país.

No se puede achacar una mayor tendencia a esa inobservancia en alguno de los tres órdenes de gobierno. En los tres casos anteriores, la responsabilidad recae en los gobiernos de las entidades federativas, aunque muchas

¹¹¹ Azuela de la Cueva, Antonio, *La Ley General de Asentamientos Humanos y el debate de los expertos*, México, UNAM-IIS, 2002, p. 11; disponible en: http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/antonio_azue02.pdf.

¹¹² *Ibidem*, p. 12. Sobre este último aspecto también ver Próspero Villan, Virginia, *Nichupté, una cloaca*, ONU-UNESCO, Medio ambiente y desarrollo en regiones costeras e islas pequeñas, [en línea], [ref. del 5 de diciembre de 2007], visible en <http://www.unesco.org/csi/wise/nichupte_s.htm>.

dependencias federales también contribuyen al desorden urbano, desde la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, cuyas funciones por definición contribuyen a institucionalizar la urbanización irregular¹¹³, hasta la Comisión Nacional del Agua y la dependencia encargada de administrar la zona federal marítimo terrestre. Brinca así, en este ámbito, el gran fantasma que recorre y casi siempre da origen a los múltiples problemas urbanísticos del país: la imagen de corrupción que prevalece, sobretudo, en los municipios en materia de permisos y licencias.

Además, aún existe una débil *apropiación social*¹¹⁴ de los planes, es decir, que por lo general los miembros de la comunidad aún no consideran los planes como algo que les pertenece y que, al igual que otros bienes públicos, puede contribuir a su bienestar. No sorprende, entonces, que en muchas ciudades los planes rara vez están efectivamente disponibles para la consulta del público.

Hoy se acepta que los planes no pueden resolverlo todo y que es preciso dejar márgenes importantes a la creatividad que se requiere para decidir cada proyecto en sus propios méritos. Es verdad que estamos hablando de las mentalidades que acompañan al proceso de planeación; pero lo cierto es que son esas mentalidades las que terminan imponiendo los rígidos esquemas normativos que encontramos en las tablas de zonificación derivadas de los planes, que ponen fuera de la ley actividades tan inofensivas como una papelería o un taller de costura en la cochera de una casa, o que obligan a crear áreas de donación en las zonas donde no se necesitan.¹¹⁵

Hay que dejar claro que la Ley General de Asentamientos Humanos no es en una ley donde se va a definir el tipo de ciudad al que podemos razonablemente aspirar. Pero sí es necesario remover de la Ley General de Asentamientos Humanos algunos resabios de la mentalidad según la cual la definición del modelo

¹¹³ “La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Corett es un Organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, Sectorizado a la Sedesol, y que se dedica a regularizar asentamientos humanos irregulares. El trabajo de Corett consiste en integrar legalmente al desarrollo urbano tierras que fueron ejidos o comunidades, a través de un proceso de expropiación, para escriturarlas en favor de quienes hoy las habitan”. Definición visible en su página de inicio de Internet: <<http://www.corett.gob.mx/>>.

¹¹⁴ Azuela, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 13.

urbano es privilegio exclusivo del poder público y los promotores privados son una especie de mal necesario que el estado debe mantener a raya en aras del interés público. En la medida en que ha prevalecido el prejuicio en contra de la ganancia privada y la creencia de que esta es incompatible con el interés público, el resultado ha sido que los intereses privados, que no se pueden erradicar por decreto, se hacen valer a través de arreglos poco transparentes, en los que no falta el enriquecimiento ilegítimo de individuos que detentan el poder público y que en esa medida lo privatizan.

Tal como está la ley, entre las principales aportaciones podemos mencionar:

- a) La asignación de mayores atribuciones al municipio.
- b) La integración de la participación social en los planes o programas de desarrollo.
- c) La sustitución de las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano, por la zonificación.
- d) La obligación para los municipios de establecer los centros de población en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.

Como conclusión, podemos decir que con la Ley General de Asentamientos Humanos se funda el derecho urbanístico en México, pero con alcances imprecisos. Esta ley establece en sus artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 8º y 12 la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos; las normas básicas para planearlos y regularlos y las bases de la participación social. Es de resaltar que considera de interés público y beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, estableciendo la competencia de las entidades federativas para formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano. Estas determinaciones constituyen delimitaciones a la esfera dominical de los propietarios del suelo.

Enuncia la posibilidad jurídica de establecer un estatuto sobre el suelo, pero no lo desarrolla. No obstante, esta posibilidad seminal puede permitir el desarrollo de un estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria.

3.2.3. *Ley de Planeación*

En los artículos 1º, 12, 22 y 26 fija las normas y principios básicos, conforme a los cuales se llevará a cabo el Plan Nacional de Desarrollo.

Al lado de los aspectos propiamente ideológicos del debate sobre la planeación, se plantearon una serie de cuestiones relativas a su inserción institucional, que tienen que ver con dos modalidades de planeación que aparecieron en el horizonte jurídico mexicano después de la Ley General de Asentamientos Humanos. Nos referimos al sistema nacional de planeación democrática que creó la Ley de Planeación en 1983 y al ordenamiento ecológico del territorio que prevé la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente desde 1988 y, con mayor fuerza, desde sus reformas en 1996. Desde su aparición, el Sistema Nacional de Planeación Democrática tuvo una relación incierta con el régimen de planeación de los asentamientos humanos creado por la Ley General de Asentamientos Humanos. Dentro del sistema de planes, a nivel federal no había problema en transformar a lo que hasta entonces era el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en uno más de los Programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado del Plan Nacional de Desarrollo. Una de las “innovaciones” más caras de los creadores del Sistema Nacional de Planeación Democrática era que la denominación de plan se reservaba al que contiene la estrategia de desarrollo del presidente en turno. Sin embargo, al mismo tiempo que se reformaba el artículo 26 de la Constitución para dar fundamento a la Ley de Planeación, se reformaba también el 115 para fortalecer a los municipios. Y ahí se les facultaba para expedir los “planes de desarrollo urbano municipal”. No es sencillo determinar si se trata de una clara intención del legislador en el sentido de distinguir dos regímenes de planeación o de una simple falta de coordinación entre los equipos que redactaban las reformas

constitucionales que serían aprobadas en cuestión de días después de la toma de posesión de un nuevo Presidente de la República.

En cualquier caso, el resultado fue que predominó la terminología de la Ley de Planeación sobre la del artículo 115 (y para el caso del tercer párrafo del 27, que habla de “planear” los asentamientos humanos, no de “programarlos”) y hubo que rebautizar los planes para que reconocieran su modesta condición de programas, aunque su contenido normativo seguía siendo el mismo.

Seguramente la relación entre ambos regímenes de planeación se libra más en el terreno simbólico de las diferentes ramas de la administración que en el terreno jurídico de la gestión urbana.

No obstante, es necesario señalar, cuando se conocen las limitadas condiciones del ejercicio de la función pública en la actualidad, el costo que un simple cambio de nombre puede tener en el desarrollo de la gestión urbana. En esta caso se han traducido en pérdidas económicas, en pérdidas de tiempo que ya no se recupera que se traduce en el atraso en la resolución de los acuciantes problemas urbanos que enfrenta el país.

3.2.4. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Este ordenamiento ha provocado que los planes de ordenamiento territorial colisionen con los del ordenamiento ecológico-ambiental, en una lógica en la que pareciera que hablan de territorio y realidades físicas diferentes. Un claro ejemplo lo representa el caso de Cancún y del Corredor Cancún-Tulum, donde unos planes se superponen encima de otros y en donde a pesar del esfuerzo de muchos equipos de planeación a lo largo de la última década, no se ha logrado una normatividad coherente para el conjunto de la costa del Caribe Mexicano¹¹⁶.

Esta Ley establece en sus artículos 2, fracción I, y 7, fracción I, que debe considerarse de utilidad pública el ordenamiento ecológico del territorio nacional y que corresponde a los estados la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

En su artículo 23, fracción I, señala que los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio.

Hay, nuevamente, una colisión de leyes. Y como mencionamos líneas arriba, pareciera que se trata de entes diferentes y no de un mismo territorio. De hecho, en la práctica, se realizan planes separados para el ordenamiento territorial, y para el ordenamiento ecológico. En realidad no hay razón alguna para que no se trabajen en un solo cuerpo normativo, más que el pertenecer a instancias diferentes de la administración pública federal y de las entidades federativas.

3.2.5. *Ley de vivienda*

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006, esta nueva ley “es reglamentaria del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa”.

Define, en su artículo 2º el significado de “digna y decorosa” que establece el artículo 4º constitucional de la siguiente manera:

“Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”

Y va más allá que la Ley Fundamental, al estatuir que:

“Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e

inclusión social **de manera que toda persona**, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.”¹¹⁷

La Constitución otorga el derecho a la vivienda a *familias*, en tanto que la ley dispone que toda persona goza de los beneficios del mencionado derecho.

Tímidamente, esta nueva ley aborda, en los artículos 65 al 70, el tema del suelo; aunque no se pronuncia sobre la función social que previene el artículo 27 constitucional, el artículo 66 en su párrafo tercero indica que el Gobierno Federal:

“instrumentará acciones, programas y estímulos que induzcan la colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como la participación de propietarios y desarrolladores, para generar suelo con servicios, preferentemente para beneficio de la población en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad y de los productores sociales de vivienda, para lo cual celebrará los convenios y acuerdos necesarios”.¹¹⁸

Esta ley está “desconectada” del resto del derecho urbanístico, como si la vivienda fuera algo que no tiene relación alguna con los planes de ordenamiento territorial y ecológico. Situaciones como ésta, que se repiten una y otra vez, son las que hacen que el urbanismo tenga un marco jurídico innecesariamente complicado, que conducen, como ya hemos mencionado, a esquemas de discrecionalidad y corrupción, produciendo los entes urbanos amorfos que padecemos en nuestro país.

3.3. El marco jurídico del urbanismo en el Estado de Guanajuato

3.3.1. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato

¹¹⁷ Las negritas son nuestras.

¹¹⁸ Artículo 66. *Ley de vivienda* publicada el 27 de junio de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 14 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, reflejo de las reformas constitucionales de 1983, plantea que será la propia entidad federativa quien organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo, mediante la participación de los sectores público, privado y social, agregando que tratándose de planes de desarrollo regional, se garantizará la participación de los municipios involucrados.

El artículo 63, fracción II, establece, como atribuciones del Congreso Estatal, expedir, reformar y adicionar cuantas leyes o decretos sean conducentes al gobierno y administración en todos los ramos que comprenden y que no estén, de manera exclusiva, reservados a la federación; así como aquellos que resulten conducentes al cumplimiento de la resolución derivada de un proceso de referéndum.

En sus artículos 77, 79 y 80 la Ley otorga facultades al Gobernador del Estado para promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del Estado, así como para crear organismos públicos y asignarles las funciones que estime convenientes.

El artículo 117 en sus fracciones II, inciso d) y VIII, faculta a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y a proponer al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, advirtiéndole a los ayuntamientos que en tanto no los propongan, no podrán aprobar su Presupuesto de Egresos.

En cuanto al municipio, reitera en el artículo 117 las facultades en materia de urbanismo que le otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como ya antes se mencionó.

Estas facultades son, de acuerdo a la fracción II, las siguientes:

II.- Ejercer, en los términos de las Leyes federales y estatales, las siguientes facultades:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo

urbano municipal; asimismo planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los Municipios del Estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a la Ley Federal de la materia;

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Formular los Planes Municipales de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución, así como participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Autorizar divisiones, fusiones, lotificaciones y fraccionamientos de bienes inmuebles, así como otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento y fomento en esta materia;
- h) Intervenir, cuando no sea de su competencia exclusiva, en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Asimismo, expedir en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3.2. *Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato*

En sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16, 21, 25, 26, 27, 29, 37, 38 y 42, define las bases del Sistema Estatal de Planeación y establece, entre otras cosas, que la planeación deberá instrumentarse a través de planes y programas que promoverán el desarrollo equilibrado del Estado y sus municipios, especificando

las acciones de coordinación y concertación entre ellos; que se contará con un Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado, el cuál realizará los diagnósticos para conocer las necesidades sociales, definirá prioridades, objetivos, metas y estrategias de desarrollo y dará seguimiento y evaluará la ejecución de los planes; que se contará con un Plan Estatal de Desarrollo, el cuál contendrá las prioridades y objetivos para el desarrollo del Estado, facultando al Gobernador del Estado para aprobarlo; y que el Plan de Gobierno del Estado deberá contener objetivos, metas y estrategias que sirvan de base a las actividades del Poder Ejecutivo y aseguren el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo.

Esta Ley, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 7 de octubre de 1997, no ha sufrido ninguna modificación.

3.3.3. Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato

Esta ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato señala, en sus artículos 2 y 3, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, y que se considera de utilidad pública el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y las zonas de restauración ecológica, así como el ordenamiento ecológico del territorio del Estado.

3.3.4. Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado y los Municipios de Guanajuato

Esta Ley tiene como objetivos: promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas y recursos forestales estatales y municipales; la ordenación y el manejo forestal; el rescate y protección de las cuencas hidrológicas; y el aprovechamiento y uso sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables. Considera al desarrollo forestal sustentable un área

prioritaria del desarrollo estatal, la política estatal deberá fomentar la planeación, como un proceso evaluable y medible, que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.

3.3.5. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato

Esta Ley establece, en sus artículos 5, 24, 26, 28, 29, 30, 44 y quinto transitorio de las reformas a la ley publicadas el 20 de mayo de 2005, las atribuciones con que contará la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica dependiente del Gobernador del Estado, y que serán en materia de: planeación y evaluación del desarrollo, inversión estratégica y políticas de población del Estado.

En esta Ley se puede apreciar como diversas dependencias, como la Secretaría de Finanzas y Administración, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario inciden sobre la materia urbanística, pero sin que tengan responsabilidad directa. Esto se traduce en que cualquiera de ellas tiene la capacidad o de apoyar o de bloquear proyectos que se deriven a favor del desarrollo urbano.

3.3.6. Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato

Esta ley concede facultades al ejecutivo del estado para decretar la expropiación, la ocupación temporal o la limitación del dominio de la propiedad particular por causas de utilidad pública, mediante la indemnización correspondiente y sirviéndose del procedimiento que la propia ley prescribe.

A diferencia de su similar federal, esta ley está básicamente orientada a la

ocupación o expropiación de bienes relacionados con el urbanismo o el ordenamiento territorial, ya que entre otras, la ley considera de utilidad pública:

- a) La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos, zonas peatonales, túneles y demás obras necesarias para facilitar el tránsito en general;
- b) El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones; la construcción de hospitales y escuelas públicas; parques, jardines, campos deportivos o cualesquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;
- c) El Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado y de los Municipios; el establecimiento de áreas naturales protegidas; el cuidado de los sitios necesarios para asegurar el mantenimiento e incremento de los recursos genéticos de la flora y fauna silvestre y acuáticos, frente al peligro de deterioro grave o extinción y en general todo aquello que tienda a preservar y restaurar el medio ambiente y el equilibrio ecológico;
- d) La ordenación de los asentamientos humanos; el establecimiento de reservas territoriales; el desarrollo urbano de los Municipios en la Entidad; la regularización de la tenencia de la tierra del régimen de pequeña propiedad destinado a la explotación agropecuaria; la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- e) La conservación de los sitios naturales de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos históricos, y de las cosas que se consideren parte importante en la preservación de la cultura del Estado y los Municipios.

3.3.7. Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato

Esta nueva Ley, publicada en el Periódico Oficial, número 95, tercera parte de fecha 13 de junio de 2008, abroga la Ley de Fomento a la Vivienda para el Estado de Guanajuato, contenida en el decreto número 201, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano

de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 102, Segunda Parte, de fecha 21 de diciembre de 1999.

El artículo 1º la declara de orden público. Se fija tres objetivos. Primero, sentar las bases para la definición de las políticas estatales de vivienda y de los programas y acciones habitacionales a cargo de los gobiernos del estado y de los municipios. Como segundo objetivo se fija fomentar y propiciar la participación de los sectores social y privado para la producción, mejoramiento, adquisición y uso de vivienda en todos sus tipos y modalidades; y tercero, establecer los criterios de protección, promoción y atención prioritaria de vivienda para la población de más bajos ingresos.

Contiene un capítulo, el Séptimo, que vale la pena analizar, titulado “Del Suelo para Vivienda”, que por primera vez en la historia jurídica de Guanajuato trata del uso del suelo para el urbanismo, en nueve artículos.

El artículo 50 considera de utilidad pública y de interés social la adquisición de suelo y la constitución de reservas territoriales para la construcción de vivienda popular o económica. Una novísima Comisión, que reemplaza al ahora en liquidación Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato, será la encargada de realizar estudios que determinen los requerimientos de tierra urbana para vivienda, con el propósito de desarrollar y operar un programa estatal de suelo y reservas territoriales para vivienda. Y parece que finalmente va a aterrizar algo para Guanajuato en materia de suelo. Pero en el artículo 52 anuncia una serie de apoyos: Los apoyos e instrumentos del Ejecutivo del Estado en materia de suelo y reservas territoriales, dice el artículo, los apoyos se dirigirán a

- a) La realización de acciones estratégicas para la generación de una oferta oportuna de suelo para el desarrollo urbano y habitacional, en todos sus tipos y modalidades, mediante la adquisición de reservas territoriales, la promoción de instrumentos financieros y fiscales, la facilitación de procesos de urbanización y, entre otros instrumentos, por medio de la asociación con propietarios, promotores y usuarios de vivienda;
- b) Impedir los procesos de acaparamiento, subutilización y especulación de los terrenos, que tengan como fin revertir a favor de las ciudades las plusvalías

- generadas por el crecimiento urbano;
- c) Fomentar esquemas y programas que contemplen recursos provenientes de crédito, ahorro y subsidio, para la adquisición de suelo.

Y luego anuncia, en el artículo 53, una superposición con los planes divorciados, como ya lo mencionamos con anterioridad, de planeación urbana y ordenamiento ecológico. Así, la adquisición de suelo o la constitución de reservas territoriales para uso habitacional deberá observar las disposiciones legales en materia de planeación urbana y ordenamiento ecológico aplicables. Esta disposición se aplicará, dice la Ley, a todo tipo de operaciones inmobiliarias. No aclara la ley, pero es lógico, que “a todo tipo de operaciones inmobiliarias” la ley se refiere a las que realice la Comisión. Y concluye este numeral, que sólo promoverá ante los organismos financieros de vivienda que únicamente sean elegibles en sus programas y líneas de acción, viviendas que se ubiquen en desarrollos, conjuntos o fraccionamientos que cumplan puntualmente con las normas urbanísticas y ambientales aplicables. Cabe la pregunta: ¿los demás desarrolladores no están, entonces, obligados por la misma normativa?

Pero la Comisión aparentemente no va a desarrollar nada de infraestructura. El artículo 55 establece que la Comisión deberá adquirir predios para destinarse a programas de vivienda, bajo las siguientes condiciones: 1) que los predios respeten los planes y disposiciones locales que regulen el uso del suelo; y 2) que cuenten con disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

En el artículo 56 establece una vieja trampa: la Comisión podrá enajenar áreas o predios de su dominio. Es decir, primero los adquiere, posiblemente mediante expropiación, y luego los vende, ya en mejores condiciones, a los particulares. Este tipo de disposiciones, que se repiten una y otra vez en diversos ordenamientos, son los que permiten las desviaciones que se han detectado en la consecución de los objetivos constitucionales al permitir interpretaciones mañosas por parte de las autoridades administrativas.

En suma, nos es mucha la aportación que esta nueva Ley de Vivienda hace para solucionar el problema de habitacional, ni mucho menos, para resolver el problema urbanístico.

3.3.8. Código Civil para el Estado de Guanajuato

El artículo 829 establece limitaciones al dominio de la propiedad, aunque no la delimita: “La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Repite, de alguna manera, la disposición del párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución federal. Adicionalmente, el artículo 830 perfecciona la posibilidad constitucional de la utilidad pública y la expropiación al estatuir que “La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo”., es decir, establece hipótesis adicionales para las causas de utilidad pública por las que es posible expropiar un inmueble a los particulares.

3.3.9. Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato

Esta ley reglamenta las facultades que en materia de urbanismo tiene el municipio guanajuatense, con base en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la de Guanajuato, en los siguientes artículos: 24, 25, 69 fracciones II y III; 77 fracciones II, IV y VII; 89 a 105; 204 fracción IV. En ellos se faculta de manera total al Ayuntamiento y sus dependencias para llevar a cabo todas las acciones que conciernan al urbanismo.

3.4. El desarrollo urbano en el Estado de Guanajuato

Dos leyes enmarcan el desarrollo urbanístico en el Estado de Guanajuato: la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato y la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios. La primera establece los lineamientos generales del urbanismo en tanto que la segunda propiamente ejecuta a detalle el crecimiento urbano de los centros de población.

3.4.1. *La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato*

Esta Ley es piedra angular para la planeación y administración del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en el Estado. En esta se define, en sus artículos 1, 3, 4, 11, 13, 14, 28, 29, 30, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 64, 72, 73, 74, 78, 79, 80, 81 y 82, su objetivo, la concurrencia de las autoridades, sus atribuciones, las políticas del ordenamiento territorial, el Sistema Estatal de Planeación del Ordenamiento Territorial, la participación social, la administración y el control del desarrollo urbano; las reservas territoriales y la inspección y vigilancia; además de los procedimientos y disposiciones legales en la materia.

Esta Ley sustituyó a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno el 1º de mayo de 1977, que se decretó a la manera de moda, con el objeto de cumplir con la Reforma Constitucional de 6 de febrero de 1976 en materia de asentamientos humanos. Fue letra muerta. La nueva Ley fue expedida el 7 de octubre de 1997 y no ha sufrido modificaciones ni adecuaciones, a pesar de que se han expedido leyes que la impactan, como es el caso de la nueva Ley de Vivienda ya comentada.

Se fija como objetivo establecer las disposiciones básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en el Estado. También fija, en franca violación a la fracción V del artículo 115 constitucional, la forma de la “concurrencia entre la Federación, el Estado y los municipios, así como entre éstos últimos, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal”, y las bases por las que Estado (entidad federativa) y Municipio ejerzan sus atribuciones para “zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios”. Consideramos que esta disposición viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque ésta jamás concede, ni en el 115 ni en algún otro numeral, ni a la entidad federativa ni a la Federación la posibilidad de zonificar el territorio, ni de ordenarlo. No obstante, sí es posible establecer lineamientos en las leyes, pero no actuar de manera directa, como lo hace la legislación local.

3.4.1.1. *Características generales*

El artículo 3º declara de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; la ejecución de programas de desarrollo urbano; la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano; la regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; y la conservación y protección del entorno natural y del patrimonio cultural de los centros de población. Este numeral, en relación con la fracción IX del artículo 4º de la Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato ya comentada, permite la expropiación de todos aquellos predios que se consideren necesarios para cumplir con la función del ordenamiento territorial que tienen los municipios. Quizá más importante es que hace obligatoria la ejecución de los planes de ordenamiento territorial. No obstante, el propio artículo contiene una enorme contradicción, que ha permitido, al menos en Guanajuato, la impunidad de muchos fraccionadores clandestinos, que operan, no hay duda de ello, en connivencia con las autoridades.

La contradicción consiste, como veremos más adelante, en que la Ley faculta al Ejecutivo estatal a “regularizar” la tenencia de centro de población. El mecanismo que han seguido los fraccionadores consiste en hacer una preventa de lotes, en breña, a gente de condición, por lo general, humilde. Después constituyen, con todos los compradores, una persona moral¹¹⁹ que empieza a urbanizar, sin permiso alguno, el “fraccionamiento”. Después vienen las presiones “sociales” dirigidas hacia las autoridades municipales para obtener luz, agua, pavimento y demás servicios, quienes al no soportar las “presiones sociales” de los “propietarios” del enclave irregular recurren al Gobierno del Estado para obtener la regularización de los predios. Así, la perversión del ordenamiento territorial tiene su semilla en esta Ley: en realidad, como está planteada, debería limitarse únicamente a establecer los lineamientos y políticas para el desarrollo

¹¹⁹ Casi siempre una Asociación Civil de “colonos”.

urbano de los centros de población que permitan mejorar el nivel y calidad de vida de la población, como acertadamente lo establece su artículo 5º.

El artículo 8º es una promesa de lo que pudiera ser el origen de una excelente ley del suelo y de ordenamiento del territorio: “Los bienes inmuebles del territorio estatal estarán sujetos, *cualquiera que sea su régimen jurídico*, a las limitaciones y modalidades establecidas en esta Ley y en los planes de ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano”.¹²⁰ Pero estas “modalidades” ya las establece la propia Constitución Federal. Esta Ley estatal debería ser la reglamentaria del artículo constitucional, y atender, además las disposiciones de la fracción V del artículo 115 y de la II del 121 de nuestra Carta Magna, pero se limita a reproducir únicamente lo ya establecido constitucionalmente y delinea una promesa que no desarrolla plenamente en el articulado subsecuente.

Apoyado en lo anterior, el artículo 9º establece aporéticamente como de obligatoria observancia los planes de ordenamiento territorial, las declaratorias y todos los actos de autoridad relacionados con la ejecución de los mismos, e impide autorizar construcciones que contravengan la normativa emitida para las provisiones, reservas y destinos que “se contemplen en esta Ley, en su reglamentación, en los planes de ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano y en los demás ordenamientos aplicables de carácter estatal y municipal”. El enunciado está bien, pero nunca se ha llevado a la práctica ni hay visos de que pueda cumplirse en la realidad.

3.4.1.2. *Las facultades del Ejecutivo estatal*

Estamos convencidos de que parte del problema del urbanismo en Guanajuato consiste en que no se delimita correctamente la “conurrencia” que el Ejecutivo estatal tiene en esta materia con el Federal y los municipios, lo que resulta en interferencias que nada ayudan a resolver los problemas urbanísticos, como lo prueban los artículos 13 y 14. El primero da atribuciones al Ejecutivo

¹²⁰ Las cursivas son nuestras.

estatal para “aprobar el plan estatal de ordenamiento territorial”. El territorio de cualquier entidad federativa compone su territorio con la suma de los territorios de sus municipios. A su vez, cada municipio está encargado del ordenamiento territorial, según lo observamos al estudiar el artículo 115 Constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos. Aquí cabe la pregunta: ¿qué territorio va entonces a ordenar el Gobernador? Luego la fracción II del propio numeral le faculta para convenir, ¡con la Federación y “*otras entidades federativas*”!¹²¹, la “planeación, implementación y regulación de las acciones de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de promoción del desarrollo urbano de los municipios y centros de población de la Entidad”. Por lo tanto, no sólo invade competencias que la Constitución federal otorga a las autoridades municipales sino que permite que autoridades de otras entidades federativas incidan en el desarrollo urbanístico de los municipios guanajuatenses. Esta redacción da pie a pensar que este artículo pudiera haber sido copiado de alguna norma federal. Y, finalmente, por disposición de la fracción III el Gobernador puede, mediante una mera declaratoria, crear zonas conurbadas.

Respecto del Plan de Ordenamiento Territorial la Ley otorga al Ejecutivo del Estado, como autoridad, la facultad de revisar, elaborar, aprobar, modificar, actualizar, evaluar e inscribir el mismo; debiendo señalar en este las políticas generales para la fundación, crecimiento, conservación y mejoramiento de los centros de población.

Por otro lado, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas “o la dependencia de la administración pública estatal que realice las funciones asignadas en esta Ley”¹²², por aquello de que posteriormente pudieren cambiar su denominación, el artículo 14 la faculta, en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, a elaborar, modificar, actualizar y evaluar el fantasmagórico plan estatal de ordenamiento territorial que puede autorizar el Gobernador. Pero la Ley le da otros cometidos, casi todos ellos buenas intenciones: *promover* la constitución y administración de reservas territoriales, la

¹²¹ Las cursivas son nuestras.

¹²² *Ley de desarrollo urbano*, de 7 de octubre de 1997. Fracción XXIV del artículo 3º.

regulación de la tenencia de la tierra, la programación de acciones para la dotación de infraestructura y equipamiento urbano, la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico en la Entidad, la participación social para la observancia y regulación del crecimiento de los centros de población; *gestionar* el ejercicio del derecho de preferencia que corresponde al Gobierno del Estado, para la adquisición de predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los programas de desarrollo urbano correspondientes.

Este punto es interesante: ¿se debe *gestionar* un derecho; o se debe *ejercer* ese derecho? Parecería nimia la diferencia, pero este tipo de terminología da al cumplimiento, por parte de las autoridades, un carácter de optativo. En nuestra opinión la Ley debería ser más tajante y obligar a la autoridad a pronunciarse sobre ese derecho de tanto: si es negativo, declararlo así expresando los motivos por los que no se hace uso de ese derecho, y no permitir que mediante una negativa ficta se excluyan del ejercicio de ese derecho.

En el mismo sentido encontramos otra facultad: *gestionar* la inscripción del plan estatal de ordenamiento territorial, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio¹²³. ¿Gestionar?! Debería ser una *obligación* el que esa dependencia, una vez que el Gobernador ha aprobado el Plan de Ordenamiento Territorial, lo inscriba debidamente ante la instancia correspondiente.

Y así encontramos otras buenas intenciones: verificar que las acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano, programadas por las dependencias y entidades de la administración pública estatal se ajusten a la Ley, al plan estatal de ordenamiento territorial y a los programas de desarrollo urbano; vigilar el cumplimiento de la política de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos en la entidad, y *determinar*, (¿nada más determinar?) en su caso, las medidas correctivas procedentes; asesorar a los ayuntamientos en la formulación de sus planes de ordenamiento territorial *cuando así se lo soliciten*, a efecto de que sean congruentes con la legislación estatal de desarrollo urbano. En última instancia, y en el mejor de los casos, esta dependencia debería ser normativa.

¹²³ *Ibidem*, Fracción VIII del artículo 14.

Esta fracción¹²⁴ se contradice con otras anteriores, porque únicamente pretende tomar ese carácter (que debería tomar).

Por este carácter normativo, que mencionamos, tiene la atribución de proponer criterios y acciones para la regulación y mejoramiento de los asentamientos humanos, en coordinación con los ayuntamientos y, en su caso, con la Federación, así como imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas en los términos de la Ley y la resolución de los recursos administrativos que le sean planteados.

3.4.1.3. *La actuación de los ayuntamientos y otras autoridades municipales*

La Ley de Desarrollo Urbano, en congruencia con la Constitución, en el artículo 15 faculta al Ayuntamiento para elaborar, modificar, actualizar y evaluar el plan de ordenamiento territorial municipal y los planes y programas que de él se deriven, concordados con el imaginario plan estatal de ordenamiento territorial. En apariencia está bien. Pero vamos a analizar si de veras lo está. Por principio de cuentas, la ley no otorga ni al ayuntamiento, ni a cualquier otra autoridad municipal, la facultad de *ejecutar* los planes. Porque los planes son para ejecutarse; si no, ¿para qué? Entonces, aparentemente es algún fantasma (¿los particulares?) quien debe ejecutarlo. Pero vayamos por partes

Dentro de las atribuciones más connotadas, que el ayuntamiento ya ejerce son anterioridad a esta ley, que ahora ésta ya establece, encontramos la de expedir la licencia de factibilidad de uso de suelo, previo al otorgamiento de licencias de construcción. Esta atribución generalmente se ejerce con mucha discrecionalidad, por lo que es una de las fuentes más importantes de dos fenómenos: la corrupción en el ámbito urbanístico, que produce, a su vez, los desajustes en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, si es que existe. Como la generalidad de los municipios guanajuatenses no tienen Plan de Ordenamiento Territorial debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, se deja al criterio y discrecionalidad de los acaldes y directores de

¹²⁴ *Ibidem*, Fracción X, artículo 14.

desarrollo urbano las decisiones de crecimiento. Es notorio que, en las ciudades más grandes Guanajuato, en épocas de campaña electoral o poselectoral, una de las promesas más ofrecidas consiste precisamente en ordenar el crecimiento de las ciudades. Todos saben que nuestras ciudades tienen un crecimiento caótico. Y, por supuesto, cada candidato o presidente municipal electo tiene una solución que generalmente coincide con intereses personales o de grupo, pero que realmente no endereza nada: únicamente adiciona más caos al ya existente al permitir el surgimiento de fraccionamientos y colonias, regulares o irregulares, pero que carecen del más mínimo sentido de crecimiento ordenado.

El ayuntamiento también tienen la facultad, si se llega a dar el caso, de expedir la declaratoria de provisiones para la fundación de nuevos centros de población, así como la de expedir la declaratoria de usos, destinos y reservas territoriales, y las certificaciones de uso, destino y políticas territoriales. Curiosamente estas últimas dos facultades, independientemente de que haya o no Plan de Ordenamiento Territorial, le permite al ayuntamiento hacer crecer la ciudad hacia donde les venga en gana.

Aunque el artículo 56 de la Ley establece como obligatorio que las declaratorias de provisiones, de usos, de destinos o de reservas deriven de los planes de ordenamiento territorial y de los programas de desarrollo urbano, en la práctica no se obedece. El propio artículo ofrece una salida: mediante el uso de lo que denomina plan “parcial” de ordenamiento territorial, permite la expedición de las declaratorias de usos y destinos que sean necesarias. Por este motivo, fuera del caso de León, prácticamente ningún municipio guanajuatense tiene un Plan de Ordenamiento Territorial inscrito en el Registro Público de la Propiedad; y si lo tiene, no lo sigue, y da vuelta a la Ley utilizando el expediente recién descrito.

Aunado a lo anterior, sin ninguna base, puesto que como hemos dicho, prácticamente todos los municipios carecen de Plan de Ordenamiento Territorial, los ayuntamientos sí emiten declaratorias de zonificación (sobre todo de uso), que por cierto y curiosamente, únicamente conocen el presidente municipal y el director de desarrollo urbano. Estas declaratorias *deberían* contener la delimitación de las áreas de ocupación de un nuevo centro de población. Una vez

que publicadas e inscritas en el Registro Público (que generalmente jamás se inscriben) lo propietarios de los predios en ellas comprendidos deben utilizarlos en forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento que haya determinado el plan (artículo 100).

Otras declaratorias, como las de provisiones, de destinos o de reservas, en la mayoría de los casos no la conocen ni de nombre. Importante sería la de destino. La ley indica que deben contener la delimitación precisa de las áreas y predios, así como la descripción del fin o aprovechamiento público a que estos prevean dedicarse. Deben publicarse e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad. A partir de su inscripción, y después de ser notificados personalmente, los propietarios o poseedores de inmuebles que queden comprendidos en la misma, en teoría, sólo pueden utilizar los predios de manera que no presenten obstáculos al futuro aprovechamiento previsto. Pero es obvio que no se puede utilizar la mera inscripción si se carece de un Plan de Ordenamiento Territorial que lo soporte.

Las declaratorias de reservas (artículo 104) deben contener la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población. Una vez sean publicadas e inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, los propietarios o poseedores de los predios en ellas comprendidos deben utilizarlos en forma que no presente obstáculo al futuro aprovechamiento determinado por el programa que corresponda. Las declaratorias de reservas se notifican personalmente y por escrito a los propietarios o poseedores.

El artículo 15 también estatuye una serie de atribuciones en la que el ayuntamiento es más un convidado que un anfitrión: *participar* en la creación y administración de reservas territoriales; *celebrar* con el Ejecutivo del Estado convenios y acuerdos de coordinación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los programas de desarrollo urbano de los centros de población; *promover* y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Atribución importante que también tienen los ayuntamientos, que casi nunca se ejerce, ya sea porque se tocan intereses de personas poderosas, ya sea

porque temen las reacciones de grupos de poder (*i.e.*, ejidatarios organizados), o porque temen un “conflicto” social (de propietarios o posesionarios engañados por fraccionadores irresponsables), es la de ejercer las acciones legales que corresponda, en los casos de ocupación irregular en los predios destinados o susceptibles de destinarse para el desarrollo urbano.

El presidente municipal tiene las atribuciones específicas de imponer las sanciones que correspondan por las infracciones a la ley (que convenientemente puede delegar); publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el plan de ordenamiento territorial del Municipio y los planes que del mismo deriven; e inscribir el plan de ordenamiento territorial del Municipio en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. La ley es omisa en cuanto a si el alcalde debe ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial¹²⁵. Esta omisión es importante porque *alguien* tiene que ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial. La Ley da la impresión que son los particulares, mediante acciones de urbanización, quienes deben ejecutarlo. No debe ser así.

Entre las autoridades enlistadas por la Ley¹²⁶, con atribuciones para su aplicación, está la “Dirección de Desarrollo Urbano del Municipio”, a quien le asigna las siguientes: *gestionar* el derecho de preferencia que corresponda al Municipio, para la adquisición de predios comprendidos en las zonas de reserva, que se señalen en los programas de desarrollo urbano (si es que los hay). Este derecho de preferencia opera para adquirir los predios comprendidos en las declaratorias de reserva cuando dichos predios sean puestos a la venta o cuando, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad. La forma de hacer efectivo este derecho es complicada. Los notarios, los jueces y las autoridades administrativas, deberán notificarlo tanto a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas como al Ayuntamiento correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que éstos, en un plazo no mayor de treinta días naturales (mayor que los quince que concede el Código Civil a los copropietarios) contados a partir de recibida la notificación,

¹²⁵ *Ley de desarrollo urbano, cit.*, Artículo 16.

¹²⁶ *Ibidem*, Artículo 17.

ejerzan el derecho de preferencia, si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo. Si en dicho plazo la autoridad no emite contestación a la notificación, manifestando que es su decisión ejercer el derecho de preferencia en la adquisición del predio, se entenderá que se abstiene de ejercerlo. En caso de que tanto el Gobierno del Estado como el Ayuntamiento ejerzan el derecho de preferencia, la venta o adjudicación se hará a favor del Municipio. El derecho de preferencia se extingue en aquellas áreas comprendidas en las declaratorias de reservas territoriales que hayan sido urbanizadas.

La dirección de desarrollo urbano tiene otras atribuciones: *verificar* que las acciones, inversiones obras y servicios de desarrollo urbano que se ejecuten en el territorio municipal, se ajusten a la Ley, al plan municipal de ordenamiento territorial y a los programas de desarrollo urbano; *imponer* las medidas de seguridad que resulten procedentes en los términos de la Ley; *evaluar* anualmente los programas de desarrollo urbano que se deriven del plan de ordenamiento territorial del Municipio. Si esta dependencia, ligada por la Ley al desarrollo urbano municipal, no *ejecuta* el Plan de Ordenamiento Territorial, entonces surge la pregunta: ¿quién lo hace? ¿El departamento o dirección o su equivalente de obras públicas?, ¿o el de desarrollo social?

3.4.1.4. *El artículo 28: una promesa de estatuto jurídico del suelo*

Expresa textualmente el artículo 28 de la Ley que estamos analizando:

Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el *ejercicio del derecho de propiedad* sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, *se sujetará* a las normas contenidas en los *planes de ordenamiento territorial* correspondientes y, *en su caso, a las declaratorias* de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.¹²⁷

¹²⁷ *Ley de desarrollo urbano, cit.*, artículo 28. Las cursivas son nuestras.

Este artículo, aunque contiene el germen de lo pudiera ser una legislación urbanística basada en delimitaciones a la propiedad del suelo, lo único que contiene es una declaración *para cumplir* con los fines del párrafo tercero del 27 constitucional. Nada más. Prácticamente transcribe lo dispuesto por el numeral de la Constitución, delinea una idea pero hasta ahí se queda, es decir, no desarrolla, jurídicamente, la idea.

3.4.1.5. Otras consideraciones sobre esta Ley

El contenido de los 122 artículos restantes (sí, la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato tiene 150 artículos) se desarrolla con escaso sustento, con muy pocas posibilidades de cumplimiento efectivo.

Así, en el artículo 34 establece que el crecimiento de un asentamiento humano debe orientarse de acuerdo a la *estrategia* planteada por *un* plan de ordenamiento territorial del centro de población, que contemple diferentes acciones como la determinación de las áreas de expansión futura (¿en función a qué?); la participación del Estado y de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales de desarrollo urbano, por los que se incorporen *porciones* de la reserva a la expansión urbana y se regule su crecimiento; la realización de acciones de infraestructura (quién las ejecutaría: ¿los particulares, o el gobierno?) para el *desarrollo inmobiliario* (¡aquí está el meollo!) de las áreas establecidas en el *plan parcial* (que cada presidente en turno puede cambiar a discreción) de ordenamiento territorial; y otra aporía: el establecimiento de mecanismos de convenio y concertación entre las autoridades estatales y municipales y organismos del sector público, social o privado para el desarrollo de proyectos de urbanización de predios ubicados en las áreas a que se refieren las fracciones anteriores, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra que plantee la dinámica de crecimiento de los centros de población, en los términos de esta Ley y de los programas de desarrollo urbano respectivos.

Pero, curiosamente, la ley no resuelve uno de los principales problemas

causantes del desorden urbanístico: el crecimiento de centros de población en zonas ejidales, porque remite a una también ineficaz Ley Agraria y a una desfasada e insuficiente Ley General de Asentamientos Humanos, como si fueran problemas que no atañen ni a la entidad federativa, ni al municipio.

Posteriormente, en los artículos 43, 44 y 45 la Ley define un “sistema estatal de planeación territorial”, que supuestamente tiene por objeto la planeación y regulación del uso de suelo en la Entidad, para lo que se auxilia de dos instrumentos de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el plan estatal; y el plan municipal, del cual podrán derivar el plan de centro de población, el plan de conurbación (en su caso) y el plan parcial.

El Plan Estatal de Ordenamiento Territorial de Guanajuato es, de acuerdo con la información oficial,

un instrumento estratégico de planeación intersectorial que promueve la adecuada distribución de la población y sus actividades en el territorio, la distribución equilibrada de los proyectos de inversión, la organización funcional del territorio y la promoción de actividades productivas, siempre respetando las condiciones económicas, sociales y naturales del Estado, coadyuvando así a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El Plan ayuda a definir políticas públicas, claras y compartidas en materia de ordenamiento territorial, apoyando con esto la gestión y coordinación de esfuerzos, con el gobierno federal, otras entidades federativas y los municipios.¹²⁸

Buenas intenciones. Como ya lo hemos discutido, la vinculación obligatoria de los municipios hacia el plan no se da, jurídicamente, con claridad, porque no se establece la obligatoriedad de seguimiento, por parte de las autoridades municipales, a pesar de que se estatuye reiteradamente que la administración, regulación y fomento del desarrollo urbano, “en los niveles estatal y municipal, así

¹²⁸ Gobierno del Estado de Guanajuato. *Plan estatal de ordenamiento territorial de Guanajuato*. [En línea]. [ref. de 20 de octubre de 2006], Disponible en Web: http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=35, p. 9.

como a nivel del centro de población”¹²⁹ debe instrumentarse mediante planes de ordenamiento territorial, programas de desarrollo urbano, declaratorias de provisiones, declaratorias de usos, destinos o reservas territoriales y los reglamentos (inexistentes en la mayoría de los municipios guanajuatenses) de la Ley.

Luego, en los artículos del 46 al 63 la Ley, de manera precisa y detalla cuál debe ser la *forma* de los planes de ordenamiento territorial, de los programas de desarrollo urbano y de las declaratorias.

Así, los planes municipales de ordenamiento territorial deben establecer el uso o destino a que podrán dedicarse las áreas o predios, así como las previsiones para la integración de los sistemas de infraestructura vial y equipamiento urbano. Los programas de desarrollo urbano que se deriven de los planes de ordenamiento territorial se formularán para un período anual de la administración que los emita y contendrán la definición de las obras y acciones. Las declaratorias de provisiones, de usos, de destinos o de reservas, deberán derivarse de los planes de ordenamiento territorial y de los programas de desarrollo urbano a nivel municipal

3.4.1.6. *La administración del desarrollo urbano*

La Ley nombra administración del desarrollo urbano a todo el proceso de planeación, organización, ejecución, control y evaluación de las *actividades de las autoridades* involucradas en el desarrollo urbano, en coordinación con los sectores público, social y privado de la Entidad. No obstante, sólo obliga al ayuntamiento a revisar, evaluar o, *en su caso*, elaborar y aprobar, el plan municipal de ordenamiento territorial dentro de los primeros cuatro meses¹³⁰ de la gestión municipal. Será obligatoria su observancia de los planes estatal y municipal de ordenamiento territorial y los que de ellos se deriven a partir de la fecha en que se

¹²⁹ *Ley de desarrollo urbano, cit.*, Artículo 45.

¹³⁰ *Ibidem*, Artículo 75. Es totalmente absurdo que un gobierno municipal que recién ha tomado posesión de su encargo formule un Plan de Ordenamiento Territorial en tan sólo cuatro meses. Suponemos que esa es la razón por la que prácticamente ningún municipio cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

inscriban en el Registro Público de la Propiedad. Y aquí fallan prácticamente todos los ayuntamientos porque, primero, casi ninguno tiene un Plan de Ordenamiento Territorial aprobado, y segundo, los que lo tienen no lo inscriben. Estos ayuntamientos que sí lo tienen lo recibieron, en su momento, de manos del Gobierno del Estado durante el primer quinquenio de la década de los noventa del siglo recién terminado.

Resulta obvio decir que en su elaboración las autoridades estatales ni siquiera consideraron consultar a los municipios involucrados, sino que pretendieron imponérselos, dando como resultado que esos planes de ordenamiento territorial son letra muerta, en lo general; pero si algún aspecto aprovecha a la administración en turno, entonces hacen referencia al mismo.

3.4.1.7. *La participación social en el desarrollo urbano*

Importante adorno de los procesos democráticos es la participación social. Y la ley no es omisa: obliga al “Poder Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias”¹³¹ a promover la participación social en los procesos de elaboración, actualización y ejecución de los planes de ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano.

El artículo 76 de la Ley de Desarrollo Urbano obliga al ayuntamiento a convocar y coordinar las consultas, a fin de promover la participación de los distintos grupos sociales. Esto supone una participación *antes* y *durante* la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Una vez formulado, es obligación del ayuntamiento someterlo a consulta pública, dándolo a conocer en los estrados de la Presidencia Municipal y facilitando copias de su versión abreviada a las personas, instituciones y asociaciones de todos los sectores que lo requieran, para que formulen por escrito las observaciones, comentarios y proposiciones al mismo;

La participación, donde se ha dado, ha sido parcial y ha dado lugar a discusiones que no han llegado a nada. El ayuntamiento, a pesar de las

¹³¹ *Ley de desarrollo Urbano, cit.*, artículo 64.

observaciones y objeciones serias que se realicen termina por hacer algunas modificaciones irrelevantes y aprobando el Plan de Ordenamiento Territorial. El “proceso de socialización”, de manera soberbia, generalmente consiste en darlo a conocer a la población ya terminado, como una panacea, perfecta, que viene a solucionar todos los problemas. Como muestra, un botón. Guanajuato capital recientemente aprobó su Plan de Ordenamiento Territorial, después de *más de tres años* de trabajar en él. Cuando se inició su “socialización” se abrió la caja de Pandora.

Baste hacer un pequeño recuento de lo reseñado, de julio de 2008 a principios de noviembre del mismo año, por el periódico de circulación estatal *Correo* sobre la socialización del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guanajuato. Aclaremos que el proceso en sí ya tiene varios años, pero se ha llevado a cabo sin la participación social correspondiente. De ninguna de las notas periodísticas señaladas se puede deducir que se haya involucrado a la población durante el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y sí se puede inferir que se les presentó como un producto terminado, más con el ánimo de recibir el aplauso por un trabajo presuntamente bien hecho... y para cumplir con la Ley.

En un primer bloque se puede observar, mediante la transcripción de los encabezados y sub-encabezados periodísticos que no se esperaba ningún tipo de reacción. Todo iría a la perfección. Los encabezados hablan por sí mismos:¹³²

**Busca POT¹³³ desarrollo de la ciudad a través de subcentros urbanos
(22/07/2008)**

Infraestructura vial, fundamental en el crecimiento del municipio

**Explican mediante una historieta el plan de desarrollo de la capital
(22/07/2008)**

¹³² Todos los encabezados y sub-encabezados aparecieron en el periódico de circulación estatal *Correo*. Incluso tienen un apartado dedicado exclusivamente el tema del ordenamiento territorial en Guanajuato capital. Es visible en la siguiente dirección electrónica: < <http://www.correo-gto.com.mx/>>. Los encabezados son de las fechas que se reportan.

¹³³ Plan de Ordenamiento territorial. Así aparece en todas las notas periodísticas que consignamos en este Capítulo.

“Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar” la frase explicativa del POT

Pero empiezan los extrañamientos:

Plantea POT desarrollo de negocios particulares (23/07/2008)

Extraña al arquitecto Rangel Casillas que se contemple como zona de equipamiento urbano el terraplén del nuevo acceso a la ciudad de Guanajuato

No precisa mapa del POT número y ubicación de centros de desarrollo (24/07/2008)

El documento disponible para la consulta ciudadana carece de datos clave

Contempla crecimiento en zonas aledañas a accesos de la ciudad (24/07/2008)

Tendrían baja densidad poblacional el Cerro de la Campana y terrenos del Fiprodima¹³⁴

Luego se dan cuenta que no les han contado la historia completa:

Exigen capitalinos conocer proyecto completo del POT (26/07/2008)

La sesión explicativa se tuvo que abrir a preguntas

Pide Manuel Chowell no confundir el POT (28/07/2008)

Explica que el Plan de Desarrollo sería la segunda etapa del Plan de Ordenamiento Territorial

Las autoridades reaccionan descalificando a los críticos, con la subsecuente respuesta:

Descalifican a críticos del POT, son “apachitos”: alcalde (29/07/2008)

El proyecto es perfectible, aunque hay grupos que no lo han entendido, sostuvo Eduardo Romero

¹³⁴ Fideicomiso Promotor del Desarrollo Integral de Marfil.

Indigna a capitalinos frase despectiva del alcalde (30/07/2008)

Niega alcalde haber llamado “apachitos” a ciudadanos (31/07 /2008)

Pide disculpas a miembros de la organización civil; fue una confusión, afirma

Iniciará investigación de oficio la PDHG¹³⁵ por apodo despectivo (07/08/2008)

Al alcalde Eduardo Romero Hicks, quien llamó “apachitos” a los del Frente Cívico Euquerio Guerrero

...y empiezan las “propuestas” para un Plan de Ordenamiento Territorial que en realidad las autoridades ya supuestamente habían terminado:

Espacios reducidos en el sur serían área de cultivo (30/07/2008)

Se podría sembrar con gran productividad, “como los japoneses”, sostuvo el responsable de elaborar el POT

Plantean al gremio de arquitectos crecimiento vertical de la ciudad (31/07/2008)

Exponen el proyecto del POT ante colegios de profesionistas y empresarios

Temores, ¿infundados?

No habrá desalojos en los terrenos irregulares (08/08/2008)

Aseguran regidoras que las viviendas ubicadas en áreas de preservación ecológica no serán derribadas

Vecinos de El Edén y Presas de Guanajuato temen desalojos (07/08/2008)

La confusión que ha surgido con el POT, hace pensar a sus habitantes que el gobierno pretende desterrarlos

¹³⁵ Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.

Más críticas y propuestas:

El Colegio de Arquitectos conocerá a detalle el POT (08/08/2008)

Les entregarán el proyecto completo

Beneficia el POT sólo a un sector de la población, critican académicos (09/08/2008)

Afirman que privilegia a dueños de los predios cercanos al Diego Rivera

Han recibido 35 propuestas de reformas al POT (12/08/2008)

Se disculpa alcalde con quienes llamó “apachitos” (13/08/2008)

Se desconoce si la PDHG¹³⁶ mantendrá la investigación que abrió por las declaraciones de Romero Hicks

Detectan abogados fallas en el documento del POT (14/08/2008)

Para un análisis profundo, proponen ampliar consulta

Se suman empresarios a las críticas sobre el POT (15/08/2008)

Falta definir las zonas específicas del desarrollo turístico

Frustra asociación civil presentación del POT (06/08/2008)

Miembros del Frente Euquerio Guerrero presentaron por escrito sus quejas, sin escuchar a los funcionarios

Solicitará CAG¹³⁷ documento base del POT y sus anexos (05/08/2008)

Se niega rotundamente a entregarlo el director de Desarrollo Urbano, Manuel Chowell Zepeda

Satisfecho Chowell Zepeda con participación ciudadana (04/08/2008)

A pesar de que se calcula que a las tres presentaciones del POT sólo

¹³⁶ Procuraduría de los Derechos Humanos de Guanajuato.

¹³⁷ Colegio de Arquitectos de Guanajuato. Cabe preguntar: ¿por qué negar a los profesionales el acceso a estos documentos? ¿Qué no es un documento de orden público al que incluso están obligados a dar publicidad?

asistieron menos de cien personas

Piden que el POT abarque más comunidades rurales (01/08/2008)

Señaló Villegas Medina que acordaron no hacer preguntas en la presentación del proyecto las enviarían posteriormente

Las autoridades, ante los reclamos, empiezan a sentir que les mueven el piso:

Por escrito, solicitud para ampliar la consulta: Romero Hicks (15/08/2008)

El alcalde dijo que es la Comisión Delegada quien tomará la decisión sobre el Plazo

Hoy definirán si amplían consulta pública del POT (18/08/2008)

El Colegio de Arquitectos difundirá las propuestas de modificación

Aprueban dar prórroga a la consulta sobre el POT (19/08/2008)

Cede Ayuntamiento a petición de la ciudadanía, recibirán propuestas hasta el 30 de septiembre

La población se da cuenta que algo esconden:

Niegan información y advierten: no habrá más exposiciones del POT (20/08/2008)

Hay mucho qué corregir, no hay agua etiquetada para el sur: Simapag¹³⁸

Y las autoridades deciden cerrar el changarro:

Por cerrar, periodo de propuestas para POT (22/09/2008)

Analizarán qué modificaciones son “viables”; varias serán descartadas

En cuatro días finalizará la consulta del POT (26/09/2008)

¹³⁸ Sistema Municipal de Agua Potable de Guanajuato.

Termina consulta del POT, hicieron 83 propuestas (02/10/2008)

Una Comisión Especial revisará la pertinencia de las solicitudes ciudadanas para modificar el proyecto

¡Demasiado tarde! Ya se había “politizado”:

Necesario cambiar urbanista para que el POT opere: edil (06/10/2008)

Señala el regidor Salvador Flores que se detectaron errores en el plan de Mendoza

Hoy elegirían asesor para arreglar proyecto del POT (21/10/2008)

Esperan ediles encontrar un urbanista especializado

Eligen asesor para modificar el POT (04/11/2008)

El designado es Miguel Sergio Martínez García

Habría demora en el análisis del POT (11/11/2008)

Debido a la carga de trabajo del asesor, plantean aplazar entrega de resultados

Cuando el niño está ahogado, la promesa de tapar el pozo:

No sería POT ‘herencia’ de la administración: Rendón. (20/01/2009)

La síndico confía en que se entregue antes de terminar el ejercicio legal

...con el reconocimiento de que las cosas permanecerán igual:

De 32 reglamentos, sólo se han modernizado cuatro

Esta administración prometió modificarlos por obsoletos y anacrónicos; incluía el Bando y POT que están ‘congelados’

El mecanismo de socialización es esencial para que cualquier proyecto funcione porque genera confianza en las autoridades y un sentimiento de

pertenencia en la población. El propio artículo 65 de la Ley establece como objetivos de la participación social fortalecer la comunicación entre los gobiernos estatales y municipales con la población en forma permanente y eficaz; colaborar en la elaboración, actualización y ejecución de los planes del ordenamiento territorial y programas de desarrollo urbano. De manera importante, vigilar el desarrollo y cumplimiento de los lineamientos de los planes de ordenamiento territorial para denunciar ante las autoridades competentes, los hechos, actos u omisiones que cometieren los particulares o autoridades públicas en contravención a lo que establece la Ley y los planes de ordenamiento territorial, de manera que permita solicitar la adopción de las medidas de seguridad que previene la propia Ley.

El Consejo de Planeación Municipal (que generalmente no funciona) es la instancia de coordinación, análisis, evaluación y planeación entre el Ayuntamiento y los sectores público, social y privado, aunque los habitantes que deseen participar en los procesos de planeación del ordenamiento territorial, lo podrán hacer a través de las asociaciones de habitantes, sin perjuicio de los derechos y garantías que tengan y puedan ejercer individualmente¹³⁹.

Ejemplos vigentes como el de Guanajuato capital hay varios. Se puede citar, en el estado, a Irapuato o incluso a León, paradigma a nivel nacional por haber creado el primer Instituto Municipal de Planeación del país.

3.4.1.8. *La puerta de salida: las acciones de regularización*

Como no se cumplen en el Estado de Guanajuato con las disposiciones de esta Ley, resulta inconcuso que todas las autoridades tendrían serios problemas legales. No habría suficiente espacio en las instalaciones penitenciarias para los funcionarios involucrados si se aplicara a rajatabla esta Ley. Pero existe una salida legal: un mecanismo de “regularización” para asentamientos humanos, disfrazadas de acciones de mejoramiento de centro de población. Así, el artículo 120 de la Ley encarga al ayuntamiento implementar las acciones de

¹³⁹ Ley de desarrollo urbano, cit., Artículo 68.

regularización. Además, el gobierno estatal tiene un programa de regularización en terrenos no ejidales¹⁴⁰. El mecanismo que produce algunos de los asentamientos irregulares ya se describió con anterioridad¹⁴¹. Sin embargo, la colaboración de las autoridades es indispensable, en el mejor de los casos, a manera de omisión, ya que es imposible que no se den cuenta del surgimiento de estos asentamientos. Así, el artículo 124 faculta a la autoridad “competente”, al conocer de la formación de un asentamiento humano irregular o de la existencia de éste, para suspender cualquier obra o venta de predios que se realicen ilícitamente. Pero el mecanismo es complicado, porque primero se tiene que emitir un acuerdo (la Ley es omisa en determinar quién lo emite: ¿el ayuntamiento?) fundado en las disposiciones de la Ley; debe, después, fijar en lugares públicos visibles copias del acuerdo y publicarlo en los periódicos de mayor circulación de la localidad, como advertencia pública. ¿En qué municipio se ha hecho esto? En ninguno.

Finalmente, el artículo 121 describe el procedimiento de regularización y el 122 concede una acción popular para denunciar la gestación o la existencia de asentamientos humanos irregulares, a “efecto de que la autoridad municipal proceda a formular las denuncias penales o las acciones civiles ante las autoridades competentes”. ¿Quién le va a poner el cascabel al gato?

3.4.1.9. *La procuraduría que promete la ley*

Como una novedad, la Ley de Desarrollo Urbano crea la Procuraduría del Desarrollo Urbano, en los artículos del 23 al 27.

Pomposamente establece que la Procuraduría del Desarrollo Urbano se crea como un organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Su objeto consiste en recibir y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía por la no observancia de la legislación, normas y reglamentos de desarrollo urbano, fraccionamientos, uso de

¹⁴⁰ La regularización de terrenos ejidales es coto privado del Gobierno Federal, a través de Corett

¹⁴¹ Ver apartado 3.4.1.1 de esta tesis.

suelo, construcción e imagen urbana.

Entre sus atribuciones se encuentran las de prestar servicios gratuitos de asesoría a los ciudadanos que requieran y le soliciten apoyo en asuntos relativos a la aplicación de la ley y de los planes de ordenamiento territorial que se expidan; realizar las acciones necesarias para la defensa de la integridad de los bienes del patrimonio cultural de la Entidad; encausar ante la autoridad competente, las quejas y demandas ciudadanas en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y darle el seguimiento correspondiente; emitir *recomendaciones*¹⁴² y sugerencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, al Poder Ejecutivo y a los ayuntamientos, *sin efectos vinculatorios*, para mejorar y eficientar planes y programas, así como para procurar su cumplimiento; solicitar a las autoridades estatales y municipales información relativa a la expedición y revisión de los planes de ordenamiento territorial previstos por esta Ley; y presentar al Ejecutivo del Estado un informe anual, relativo a la aplicación de normas que ordenan y regulan los asentamientos humanos en el Estado.

Como se podrá apreciar, esta figura es, en realidad, un defensor del pueblo en contra de las malas decisiones que constantemente tienen nuestras autoridades en materia de desarrollo urbano, tanto en el ámbito municipal como en el estatal, por lo que esta figura podría convertirse en la práctica en un estorbo para quienes ejercen el poder a plenitud.

No obstante que el siete de octubre de 1997 se publicó en el Periódico Oficial del estado la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, y que desde entonces han transcurrido ya más de 10 años de entrada en vigor de la misma, a la fecha siguen sin aplicarse estos numerales.

Hacemos notar que es importante la falta de este procurador porque atenta directamente contra la de por sí difícil aplicación de esta Ley. No existen mecanismos, dentro de la misma, que permita que alguien más se arroge estas funciones.

Además, la Ley de Desarrollo Urbano ya ha transitado por el escritorio de

¹⁴² Ya sabemos lo que sucede con las recomendaciones de las instituciones cuyas determinaciones no son vinculantes.

cuatro gobernadores y ninguno de ellos ha tenido la voluntad de emitir un reglamento que le dé vigencia a esta Ley, contraviniendo lo que expresamente estatuye el artículo 10 de la misma. Así, pues, no existen posibilidades reales ni de nombrar a quien debiera ser Procurador, con sus atribuciones, ni dar cumplimiento a muchos artículos que remiten directamente al inexistente reglamento. Y nadie le ha exigido, ni le exigirá, al Gobernador en turno que provea lo necesario para que empiece a funcionar este organismo, el cual tiene, como espíritu de su creación, la idea de participación ciudadana en las decisiones de Gobierno concernientes al desarrollo urbano.

3.4.2. *Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios*

Mediante esta ley¹⁴³ se controla, en Guanajuato, el crecimiento urbano. Tiene como objeto fijar las normas conforme a las cuales se sujetarán la autorización de divisiones de inmuebles, relotificaciones, fraccionamientos y desarrollos en condominio en el Estado de Guanajuato. Son sujetos para la aplicación de la ley, cualquier persona que quiera realizar en el Estado alguna o algunas de estas acciones.

En cuanto a su reglamentación, corresponde al Ejecutivo del estado reglamentar únicamente el procedimiento de aplicación de esta ley; a los municipios corresponde la grave responsabilidad de reglamentar las normas técnicas de urbanización y todas las demás disposiciones jurídicas que previene la ley.

El Gobierno del estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en materia de fraccionamientos tiene las siguientes atribuciones: proporcionar a los Ayuntamientos que lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico para que en el ámbito municipal se cumplan los objetivos de esta ley; coadyuvar con los Ayuntamientos para evitar el establecimiento de asentamientos humanos, que no cumplan con las disposiciones de esta Ley; actuar como conciliador en la

¹⁴³ *Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios*, de 15 de agosto de 2003.

solución de los conflictos derivados de la aplicación de la Ley entre los particulares y la autoridad, siempre a instancia de parte.

Prácticamente toda la carga que se deriva la aplicación de esta Ley recae en los municipios.

Además, esta ley parte del supuesto de que todos los municipios ya cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial. Así, el artículo 24 estatuye que

Los fraccionamientos sólo se autorizarán si son compatibles con las características señaladas en la certificación de usos, destinos y en su caso, derivadas del Plan de Ordenamiento Territorial correspondiente **o en su caso**,¹⁴⁴ de la licencia de factibilidad de uso de suelo en los términos que señala la Ley de Desarrollo Urbano del Estado.

En todos los fraccionamientos se deberá asegurar su correcta integración a la red de infraestructura y vialidad urbanas.

Para que el Ayuntamiento autorice la venta de fraccionamientos alejados de las zonas urbanizadas, el desarrollador deberá ejecutar por su cuenta las obras necesarias para el acceso vial y la conexión de los servicios con la zona urbana que determine el Municipio y, con las características que éste señale.

Las negritas del primer párrafo representan la puerta de salida para aquellos ayuntamientos que no cuentan con un Plan de Ordenamiento Territorial.

En el artículo 30¹⁴⁵ se obliga al ayuntamiento a determinar el uso y destino de las áreas de equipamiento urbano, basándose en un dictamen que la dirección de desarrollo urbano elabore sobre la base del Plan de Ordenamiento Territorial y el Programa de Desarrollo Urbano respectivo.

Es toda la relación directa que tiene esta ley con el desarrollo urbano. En otras palabras, pareciera que son dos leyes que tienen objetos de aplicación distinta, cuando en realidad tienen un mismo objeto: el suelo y su uso.

Este divorcio existe en todas las leyes que aplican al urbanismo. Por eso ya dijimos con anterioridad que produce la impresión de que los ámbitos de

¹⁴⁴ Las negritas son nuestras.

¹⁴⁵ *Ley de Fraccionamientos, cit.*

aplicación de todas esas leyes son diferentes y no relacionados entre sí. Ésta es la gran desgracia del urbanismo, sino de todo México, por lo menos sí de Guanajuato.

3.5. Conclusiones del Capítulo Tercero

PRIMERA. México, en general, cuenta con un perfil urbano. No obstante, existen graves problemas, incongruencias, contradicciones en el marco jurídico, agravados por problemas estructurales e institucionales en la administración urbana y por el afán de desarrollismo voraz de empresarios y actores inmobiliarios, y una falta de sistematización jurídica y técnica en materia de derecho urbanístico.

SEGUNDA. Hoy vivimos las consecuencias de un crecimiento acelerado y desorganizado de los centros urbanos y rurales de población, implicando la necesidad de regular el desarrollo de ciudades y metrópolis en alarmante expansión, la dotación de servicios y elementos de equipamiento urbano, áreas verdes y recreativas, la generación de empleos, demanda de vivienda digna, entre algunos aspectos.

TERCERA. A más de treinta años de la expedición de la primera legislación marco en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos desgraciadamente necesitamos reconocer que existen graves problemas, incongruencias, contradicciones y dificultades tanto en las leyes, reglamentos, decretos, programas y actos administrativos relacionados en materia de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio.

CUARTA. Lo anterior, aunado a problemas estructurales e institucionales relacionados con algunas administraciones urbanas ineficientes o ignorantes y por un afán de desarrollismo voraz e intereses particulares por parte de algunos empresarios y actores inmobiliarios, así como una falta de sistematización en la

investigación jurídico técnica en materia de derecho urbanístico, ingeniería y arquitectura legal, provoca claramente: a) Un claro divorcio entre los objetivos de la política urbana con las realidades que viven los habitantes de los centros de población en nuestro país, b) Un diagnóstico insuficiente que no incorpora las características y problemáticas reales e integrales que se viven en los centros urbanos y rurales de población c) Una falta de coordinación efectiva entre los diversos ámbitos de gobierno y entre poder público y sociedad para comprender y atender los problemas que genera la administración de una ciudad o centro de población.

QUINTA. En el caso de considerar una reforma, debe considerarse incluir por lo menos cinco temáticas: 1) la reforma municipal; 2) la gestión ambiental del territorio; 3) la consolidación del estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos; 4) la obsolescencia de algunos de los presupuestos de la planeación; y 5) la crisis del corporativismo agrario.

SEXTA. Guanajuato no es la excepción. El urbanismo no está organizado: las disposiciones que le dan sustento se encuentran dispersas en diversos ordenamientos, que en ocasiones se contravienen. La normatividad base, que en realidad nunca se aplicó, se originó a partir de la reforma a la Constitucional Federal del 6 de febrero de 1976 en materia de asentamientos humanos. La Ley vigente, de 1997, que sustituye a la publicada en 1977, tampoco ha producido buenos resultados en materia de urbanismo.

SÉPTIMA. La Ley vigente en materia de desarrollo urbano en está desarticulada con respecto a otras leyes. Aunque contiene figuras novedosas, como la del Procurador del Desarrollo Urbano y la forma de participación social, que en los hechos no se utilizan, en realidad ha tenido una aplicación muy limitada. Como muestra, se ha seguido el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Guanajuato, capital de la Entidad Federativa del mismo nombre, y, a la fecha de presentación de esta trabajo, aún no habían conseguido

su aprobación, a pesar de que se presentó a consideración del Ayuntamiento Santafesino desde mayo de 2008. Es evidente que una de las principales causas por las que este esfuerzo falló fue porque no se utilizó correctamente el procedimiento de socialización que marca la Ley. Las fuerzas de oposición simplemente bloquearon el trabajo.

OCTAVA. En el caso de Guanajuato Capital no se ha permitido, de manera por demás irregular e ilegal, la participación real de la sociedad en el planteamiento y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. Esto proporciona indicios ya de la ineptitud, o de la soberbia de las autoridades para manejar esta situación, que da atisbos, porque se puede fácilmente extrapolar a cualquiera de los Municipios del Estado de Guanajuato, de lo que las autoridades de otros municipios harían en situaciones similares.

CAPÍTULO CUARTO

LA INSUFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS URBANOS EN GUANAJUATO

SUMARIO. 4.1. *Un mecanismo de comprobación.* 4.2. *El interés social y el interés público.* 4.3. *El “orden público”.* 4.4. *Recapitulación: el interés público y la propiedad en Guanajuato.* 4.5. *Un urbanismo basado en la delimitación dominical.* 4.6. *Conclusiones del Capítulo Cuarto.*

4.1. Un mecanismo de comprobación

A través de todo este trabajo de investigación hemos enfatizado que la legislación urbanística vigente no realiza plenamente los postulados del artículo 27 constitucional en la materia. Que aunque el párrafo tercero ordena dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, permitiendo incluso imponer las “modalidades” que sean necesarias a la propiedad privada para obtener los fines que dicte el “interés público”, no se ha logrado satisfacer, *precisamente*, este interés público.

Para efectos de demostrar el aserto último consideramos que no basta con mostrar las deficiencias de la ley, como hicimos en el capítulo anterior; así, e requiere construir jurídicamente un aparato que nos apoye en este cometido. Al hablar de “insuficiencia” de un ordenamiento, nos referimos a la ineficacia, en este caso, de las varias leyes que dan sustento al desarrollo urbanístico. De esta manera, en una construcción jurídica tenemos que identificar tres momentos para que un derecho, como el urbanístico, sea efectivo. En un primer momento

requerimos la consagración del derecho fundamental en la constitución: los valores y los principios de la sociedad deben establecerse como garantía individual. Un segundo momento requiere de la sustantivización del derecho y de mecanismos de tipo procesal de orden prestacional que permitan el andamiaje jurídico para poder accionar el contenido del derecho fundamental. En el tercero se necesita de políticas públicas —de acciones de gobierno y sociedad— para hacer efectivo el derecho fundamental.

Para efectos de esta investigación, para cumplir efectivamente con el derecho constitucional de “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”¹⁴⁶, resulta indispensable diseñar los mecanismos que lo permitan. Estamos convencidos de que el propio párrafo aludido ofrece la solución: “...imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”

Luego entonces, existe el basamento constitucional: se consigna un derecho fundamental (el mejoramiento de las condiciones de vida) y se autoriza un posible mecanismo de solución (imponer las modalidades que dicte el interés público), que permita dictar las “medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos... a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...”¹⁴⁷

El primer momento de nuestro mecanismo de comprobación se cumple. Pero, ¿existen las garantías para hacerlo efectivo? Puesto en otros términos, si no garantizamos posibilidad de imponer las modalidades que dicte el interés público, estaríamos en presencia de un derecho fundamental sin contenido (mejoramiento de las condiciones de vida); sólo se quedaría a nivel de declarativa constitucional.

Por lo anterior, podemos sostener que si un derecho fundamental no tiene cubiertas las tres etapas o los tres momentos, es un derecho en el aire, porque no existen mecanismos para hacerlo efectivo.

Si la construcción anterior es consistente, el meollo del asunto no estriba

¹⁴⁶ Párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴⁷ *Idem.*

solamente en tener la posibilidad de delimitar las facultades dominicales de los propietarios, sino que ese derecho se traduzca en una legislación sustantiva y adjetiva eficiente, es decir, que responda a las expectativas y necesidades de la población, del *interés público*, como lo señala el varias veces aludido párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna. De ahí la insuficiencia de la legislación vigente para resolver los problemas urbanísticos en Guanajuato.

Por lo tanto, conviene primero, para efectos de demostrar este último aserto, precisar lo que es el “interés público” y a partir de ahí constatar si la legislación es el origen de los problemas del urbanismo en Guanajuato, de manera que podamos probar con posterioridad nuestra hipótesis de que el planeamiento urbanístico y su ejecución se facilitarían si se regulan las facultades dominicales del propietario inmobiliario.

Cabe señalar que casi todas las leyes guanajuatenses de derecho público que revisamos en el capítulo anterior, no utilizan el vocablo “interés público” sino que mencionan, casi siempre en el primer artículo, que son de “orden público e interés social”¹⁴⁸. Excepción a esta regla la constituye la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios: en su artículo 1º indica que

“Las disposiciones de esta ley tienen por objeto fijar las normas conforme a las cuales se sujetarán la autorización de divisiones de inmuebles, relotificaciones, fraccionamientos y desarrollos en condominio en los Municipios del Estado de Guanajuato”.

No indica que esa Ley sea de orden público ni de interés social. Pareciera que este ordenamiento jurídico sobre fraccionamientos únicamente es del interés de los particulares que deciden realizar divisiones de inmuebles, relotificaciones, o construir fraccionamientos y desarrollos en condominio en sus propiedades inmobiliarias, y que no puede afectarse el interés social de manera alguna. De

¹⁴⁸ En esta tesitura se encuentran al menos las siguientes leyes: Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato; Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato; Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato; Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato; Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.

hecho, la única mención que se hace al “interés”, pero en este caso “público o colectivo” se encuentra en el artículo 83 del mismo ordenamiento jurídico, cuando estatuye que las medidas de seguridad son de “carácter preventivo y tienen por objeto evitar los daños que puedan causar las instalaciones, construcciones, obras y acciones al interés público o colectivo”. Así aparecen dos expresiones jurídicas que aparentan, *prima facie*, ser sinónimos: el interés social y el interés público.

4.2. El interés social y el interés público

Primero exploraremos la génesis de esta expresión jurídica en nuestro sistema jurídico nacional. Hablar de interés no es sencillo, porque la palabra no es unívoca. Por sí misma no indica nada, por lo que necesita adjetivarse para que tenga un significado más preciso. La voz “interés”, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*, proviene del latín *interesse* (importar), y de manera general implica un provecho, utilidad, ganancia; es el valor de algo o un lucro producido por el capital; la inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración; o una conveniencia o beneficio en el orden moral o material.¹⁴⁹

En derecho existen varias expresiones ligadas al interés: interés simple, interés legal, interés legítimo, interés jurídico, interés privado, interés público, interés social, etcétera. Quizá sea posible explorarlos a partir de una forma de interés que pudiera, de manera genérica, explicarlos: el interés jurídico.

Pero aún esta expresión tiene, al menos, dos acepciones: a) en términos generales, la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho, y b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional.

La noción de interés está estrechamente vinculada con los fines del derecho por las siguientes razones: a) una de las funciones primordiales del derecho es la de proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas

¹⁴⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 2001, t. II, p. 1290.

jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de una comunidad, y b) el derecho se propone eliminar el uso de la fuerza en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las normas que lo contienen se establecen mecanismos y procedimientos para resolver pacíficamente los conflictos de intereses que se producen en el seno de una sociedad. Estos mecanismos y procedimientos impiden que las partes en un conflicto resuelvan su diferencia recurriendo a la violencia.

El interés aparece siempre como objeto de la “valoración” del legislador. Por eso, aun cuando la finalidad de la ley es la protección de ciertos intereses que en un cierto conflicto aparecen como predominantes, y la dirección de estos intereses sólo puede conocerse a través de la idea de fin, el contenido de la norma y el grado de realización del fin dependen también de la fuerza de los intereses contrarios y vencidos; por lo cual, para conocer agotadoramente una norma jurídica no basta conocer los intereses protegidos, sino tener en cuenta igualmente los intereses contrarios. Por consiguiente, se requiere de una consideración integral de los intereses en juego, tanto los protegidos como los repudiados. El derecho no es un conjunto de imperativos formulados abstractamente o un sistema de proposiciones que ligan un cierto efecto jurídico a una determinada condición de hecho, sino que es esencialmente un complejo de juicios de valor o, más exactamente, de valoraciones de intereses que el legislador expresa en forma coactiva.¹⁵⁰

En materia procesal, el interés jurídico es la pretensión que se tiene de acudir a los tribunales para hacer efectivo un derecho no reconocido o violado. El concepto de interés jurídico procesal no debe confundirse con la noción de intereses en litigio. Esta noción se refiere al derecho sustantivo que se pretende salvaguardar mediante el proceso. En cambio, el interés procesal no es otra cosa que la necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho sustantivo, que es la materia del litigio.

¹⁵⁰ Cornejo Certucha, Francisco M., voz “Interés jurídico”, en *Diccionario jurídico mexicano*, 12ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. III, p. 1777.

Para el procesalista italiano, Hugo Rocco, el interés jurídico procesal se puede dividir en primario y secundario.¹⁵¹ El interés primario consiste en el derecho público, autónomo y abstracto de poner en movimiento la actividad de los órganos jurisdiccionales. El interés secundario es, por el contrario, la pretensión fundada o infundada de obtener una sentencia favorable.

Podemos señalar que la materia urbanística en un sentido amplio comprende la regulación y control de los procesos de urbanización y edificación de los centros de población, siguiendo principalmente los lineamientos de regulación del suelo a la propiedad urbana. En este sentido cobra particular importancia el proyecto de la nueva Ley de amparo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha presentado ante el Congreso de la Unión mediante la Comisión de la Reforma del Estado; en esto se propone una figura innovadora en la materia que se denomina interés legítimo, que consiste en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. Se parte de que existen normas que imponen una conducta obligatoria de la administración pero tal obligación no se corresponde con el derecho subjetivo de que sean titulares determinados particulares; así el interés legítimo es un interés cualificado respecto de la legalidad de determinados actos legislativos, este tipo de interés abre enormes posibilidades de control de actos de la administración pública en materia urbanística. Por ejemplo, cualquier grupo social podría impugnar de nuevo determinados actos administrativos que en materia de uso de suelo emita la autoridad y cuyos efectos trastornasen la preservación del entorno territorial afectado.¹⁵²

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 1778.

¹⁵² Nos parecen importantes estos conceptos sobre el interés que se están desarrollando jurisprudencialmente, por lo que nos permitimos transcribir la siguiente tesis, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVII, Febrero de 2008, Página: 1898; Tesis: 2a. XVII/2008. **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO SÓLO TIENEN INTERÉS SIMPLE EN LA DESIGNACIÓN DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD.** Si los Municipios accionantes alegan que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México es el encargado de dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, por lo que les interesa que los integrantes de dicho órgano jurisdiccional cumplan con los requisitos constitucionales que garanticen su independencia, esta preocupación, en sí misma, no constituye el interés legítimo que jurisprudencialmente se requiere para la procedencia de la controversia constitucional, sino que se traduce en un interés simple, similar al que cualquier miembro de la sociedad puede tener para que se cumpla el marco constitucional y legal, pues sólo pretende evitar una futura actuación parcial por parte de los Magistrados designados. Es decir, si el interés legítimo conlleva un principio de afectación, no se advierte

De la tesis se desprende, por analogía, que cualquier ciudadano puede tener interés simple, consistente en el beneficio que se obtiene al cumplirse el marco constitucional y legal, en tanto que el interés legítimo deviene de una afectación directa a los intereses personales o más allegados a nuestra esfera jurídica inmediata.

A la luz de las bases mínimas ya expuestas, analizaremos el “interés social” en la legislación, jurisprudencia y doctrina mexicanas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos jamás menciona la expresión “interés social” y aunque sí la de “interés público”, y además alude a otra: al “interés general”. Así, habla de *interés público* en la fracción VIII del apartado del artículo 2º cuando ordena que las constituciones y leyes de las entidades federativas “establecerán las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. En el artículo 6º, en relación con el ejercicio del derecho a la información, aparece con una connotación muy interesante: afirmando, por un lado, que debe prevalecer el principio de máxima publicidad, por otro indica que la información podrá ser “reservada” temporalmente por “razones de interés público”; es decir, que a pesar de que concierne a todos (el interés público) no se puede dar a conocer a todos.

En el artículo 25 constitucional aparece por vez primera el “interés general”, en relación con las facultadas que se asignan al Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional; deberá llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. En el mismo artículo, en el párrafo sexto, indica que se sujetarán a las modalidades que dicte el “interés público” los apoyos e impulsos que dé a las empresas públicas y privadas de la economía. En un mismo artículo hace uso de los dos vocablos jurídicos.

dónde se actualiza éste por virtud del nombramiento de un Magistrado de ese Tribunal, pues el hecho de que éste, en un momento dado, refleje su actuar en los actos de la administración municipal, no confiere a los Municipios legitimación para averiguar si el procedimiento de su designación es correcto o no. Una opinión contraria, por un lado, sería tanto como extender extraordinariamente la condición de afectación a una situación potencial y, por otro, sentaría el erróneo criterio de que existe interés legítimo cada vez que un órgano o poder se sienta afectado por la designación de otro, o que va a actuar sobre él, para analizar las condiciones del nombramiento. Controversia constitucional 46/2007. Municipio de Amanalco, Estado de México y otros. 23 de enero de 2008. Cinco votos; la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó con salvedades. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

El artículo 27 de nuestra Carta Fundamental es pródigo en el uso del “interés público”. Además del párrafo tercero que importa a nuestra investigación, hace mención del mismo en el párrafo quinto —para vedar el alumbramiento de las aguas del subsuelo—; habla de “intereses públicos internos” para autorizar la adquisición de inmuebles a Estados extranjeros en la fracción I del párrafo noveno; la fracción XVIII del mismo párrafo, declara nulos todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876 que implique perjuicios graves para el interés público y este mismo párrafo, en su fracción XX, asigna al Estado la facultad de normar la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, por considerarlas de interés público.

El artículo 28 de la Constitución regresa a la noción de “interés general” para establecer que las asociaciones de trabajadores y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores, cuando defienden sus intereses o el interés general no constituyen monopolios. Y, curiosamente, este mismo artículo utiliza las dos expresiones en el párrafo séptimo —“interés general” e “interés público”—: la concesión de la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación en aras del “interés general”, para lo cual las leyes deben fijar las modalidades y condiciones que aseguren su eficacia, evitando fenómenos de concentración que contraríen el “interés público”. Así pues, parece ser que “interés general” e “interés público” no son expresiones equivalentes.

En el artículo 36 nuestra Carta Magna declara de interés público los servicios que ofrezca el Registro Nacional de Ciudadanos (inexistente a la fecha) y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, y en el 41 declara a los partidos políticos entidades de interés público. En el artículo 73 (facultades del Congreso), aparece una nueva expresión que puede guardar una estrecha relación con las dos anteriores: el “interés nacional”, en este caso referido a la conservación de vestigios o restos fósiles, de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en la fracción XXV; y en materia de información estadística y geográfica en su fracción XXIX-D.

Al Senado de la República constitucionalmente le concierne erigirse en Jurado de sentencia en aquellos casos en que se perjudiquen los intereses públicos “fundamentales” —un nuevo adjetivo—, derivados de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos (artículo 76, fracción VII), en tanto que al Poder Judicial le previenen, en el diverso 94 constitucional, que las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción, secretas cuando por el caso de mérito lo exija la moral o el “interés público”. Esto último resulta, por definición, contradictorio, porque la afectación del “interés público” debería ser por todos conocida y no guardarse en secreto. La fracción X del artículo 107 establece la procedencia para la suspensión del acto reclamado en amparo; entre sus requisitos se establece que no se produzcan daños y perjuicios al “interés público”. La fracción XV del mismo artículo faculta al Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que designare a abstenerse de intervenir en un juicio de amparo que carezca de “interés público”.

Finalmente en el artículo 109, faculta al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de sus ámbitos competenciales, a imponer sanciones, mediante juicio político, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los “intereses públicos fundamentales” o de su buen despacho.

Como es fácil observar de los numerales constitucionales analizados, aunque, en general, para el constituyente son expresiones sinónimas, “interés público” e “interés general” pudieran o no tener un significado unívoco. Será necesario, entonces, profundizar un poco más en estos conceptos. Además, notemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *jamás* menciona la expresión “interés social”, sino “interés público”, “interés general” e, incluso, “interés nacional”. Luego entonces, parece ser que la expresión “interés social” que se utiliza en prácticamente todas las leyes del Estado de Guanajuato se refiere ya sea al “interés general” o al “interés público” que menciona la Constitución.

De lo anterior podemos inferir que el término es utilizado para conferir una cierta forma de protección especial a bienes o agrupaciones, pero sobre todo ha

servido para establecer limitaciones a las acciones del Estado para restringir los derechos de los particulares. Así, es posible afirmar, en principio, que en el sistema jurídico mexicano sirve para limitar las actividades empresariales, restringir la propiedad y el uso de bienes y recursos públicos, restringir el acceso a la información, establecer sistemas de control y límites por motivos de seguridad, o proteger y preservar sectores o grupos como en el caso de las entidades de interés público. En general, los conceptos de interés público, general o social, así como los de paz y orden público, son guías que el Constituyente utiliza para ordenar la actuación y organización del Estado.

4.2.1. Legislación secundaria

En cuanto a las disposiciones generales en materia de interés público en la legislación guanajuatense, sólo las previstas en el Código Civil¹⁵³ sirven de orientación para determinar el sentido del término “interés público” y, sobre todo, para determinar sus efectos jurídicos.

El artículo 5º, al regular la voluntad de los particulares, solamente establece dos limitaciones al prever que no es legalmente posible la renuncia de los derechos privados cuando dicha renuncia pudiese afectar al interés público de manera directa, y que sólo puede ser hecha cuando no perjudique derechos de tercero. Una vez más, es posible constatar que el concepto de interés público sirve para limitar la esfera de la autonomía de la voluntad de los particulares, incluso en la esfera del derecho privado.

En el artículo 7º se prevé la sanción para los actos que se realicen en contra del interés público, en congruencia con lo comentado previamente en relación con la fracción XVIII del artículo 27 constitucional que establece que son nulos dichos actos, a menos que la ley ordene expresamente lo contrario.

No obstante, el artículo 21, que constituye una excepción para el cumplimiento de la ley, prevé la posibilidad de no aplicar esta salvaguarda en los

¹⁵³ *Código Civil para el Estado de Guanajuato, de 14 de mayo de 1967*, vigente a partir del 15 de julio de 1967.

casos en que el incumplimiento de la ley afecte directamente al interés público, ya que establece que

La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los encargados de su aplicación, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, oyendo al Ministerio Público, podrán eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o de ser posible concederles un plazo para que la cumplan siempre que no se trate de leyes que afecten directamente el interés público.

El concepto de interés público funciona aquí también como un criterio que restringe las prerrogativas otorgadas a un particular, por lo que se puede ver que el interés público goza de prevalencia en todos los casos de conflicto de intereses.

En otro numeral, el 775, establece la prevalencia del interés público sobre la inalienabilidad del patrimonio familiar, que a su vez no puede ser sujeto de gravámenes ni embargos, excepción hecha de las responsabilidades fiscales.

4.2.2. El interés (público) en la jurisprudencia

Esta carencia de univocidad en el significado abre la puerta a uno de los peligros más grandes del derecho: la inseguridad jurídica, que en la materia urbanística es patente en la discrecionalidad que gozan las autoridades administrativas para interpretar y aplicar la legislación. En nuestra opinión, esta discrecionalidad es la fuente de casi todos los problemas urbanísticos actuales, porque además abre la puerta a otro flagelo: la corrupción, que a su vez se traduce en la mayoría de las desgracias urbanísticas que padecemos.

Para el Poder Judicial de la Federación, en la mayoría de las tesis consultadas que tienen relevancia para nuestra investigación las expresiones “interés público” e “interés general” son más o menos sinónimas. Existe, además, otra expresión que manejan de manera indistinta con las dos anteriores: el “interés social”. No obstante, también hacen distinguos entre las expresiones. Pero

vayamos por partes.

El Poder Judicial de la Federación estudia “interés público”, “interés social”, “interés general” y “orden público” en función a la posibilidad de suspender el acto reclamado en juicio de amparo¹⁵⁴, especialmente al aplicar el artículo 124. Para el Poder Judicial de la Federación “interés” implica “nociones como bien, beneficio, utilidad, valor de algo, importancia, conveniencia y trascendencia. Cuando se ubica en el ámbito social, debe tratarse de un beneficio, utilidad, valor, importancia, conveniencia o trascendencia o bien para la comunidad o sociedad”.¹⁵⁵ La misma Tesis establece que tales nociones deben plantearse en función de elementos objetivos mínimos que reflejen preocupaciones fundamentales y trascendentes para la sociedad, de manera que sea posible “distinguir si una disposición es de orden público y si afecta al interés social - nociones que, por cierto, guardan un estrecho vínculo entre sí- debe atenderse a su finalidad directa e inmediata en relación con la colectividad”. Así pues, “orden público” se refiere “a la idea de un mandato que debe ser obedecido. En el contexto de lo público, es decir, de orden público, puede entenderse como un deber de los gobernados de no alterar la organización del cuerpo social”.¹⁵⁶

En cuanto al “interés nacional”, que tampoco define adecuadamente el Poder Judicial de la Federación, la facultad de revisión que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenida en el artículo 107 de la Constitución Federal parece tener como criterios: primero, la cuantía, ya que para asuntos de menor cuantía o de cuantía indeterminada

“por regla general deben ser resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, y sólo por excepción por la Suprema Corte cuando a juicio de la Segunda Sala “trasciendan al interés superior de la nación”, o sea, cuando se

¹⁵⁴ Capítulo III del Título Segundo de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁵⁵ SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. ALCANCE Y VALORACIÓN DE LOS CONCEPTOS “INTERÉS SOCIAL” Y “ORDEN PÚBLICO”, PARA EFECTOS DE SU CONCESIÓN. Registro No. 178594. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Abril de 2005, página: 1515. Tesis: II.1o.A.23 K. El entrecomillado es del propio Poder Judicial de la Federación.

¹⁵⁶ *Idem*.

traten asuntos de tal importancia, que afecten, en último análisis, “el interés mismo de la colectividad” y que, por ello, no deben escapar al conocimiento del Tribunal Máximo del Poder Judicial de la Federación”.¹⁵⁷

Y en segundo lugar, que el asunto sea de trascendencia nacional:

“no basta que un negocio, en términos generales, afecte al interés público, sino que esa afectación debe ser de tal manera excepcional por su importancia, que trascienda al “interés superior” de la nación; lo anterior, porque, si bien todos los asuntos excepcionales por su importancia trascendente a los intereses nacionales afectan al interés público, no todo asunto de interés público reviste tal importancia que trascienda al “interés superior” de la nación... En otros términos, esta Segunda Sala debe conocer de los negocios de que se trata únicamente cuando, a su juicio, su importancia sea de tal manera excepcional que trascienda al “interés superior” de la nación.”¹⁵⁸

Así, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es lo mismo “interés público” que “interés nacional”, pero nos dejan aún con la incertidumbre sobre su alcance exacto.

El interés público, o interés social en Guanajuato, indudablemente juega un papel preponderante cuando se trata de ordenamientos que pudieran tocar “intereses adquiridos” bajo una ley anterior, o mejor aún, bajo la ausencia de de normatividad específica., es decir, el caso de lo legal que deviene ilegal con el surgimiento de normas que así lo decreten, aplicando la ley retroactivamente y afectando la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica, “concretamente la proscripción de la retroactividad, no puede llegar al extremo de proteger un derecho o privilegio que es opuesto a lo

¹⁵⁷ IMPORTANCIA TRASCENDENTE PARA EL INTERÉS NACIONAL EN AMPARO DIRECTO DE CUANTÍA MENOR O INDETERMINADA, PARA QUE SE SURTA LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE. DISTINCIÓN ENTRE EL INTERÉS PÚBLICO Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NACIÓN. Registro No. 237117. Localización: Séptima Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 217-228 Tercera Parte, Página: 85.

¹⁵⁸ *Idem.*

lícito o es ilegal, por ser inconveniente a la sociedad y, por ende, susceptible de restringir, incluso, la libertad de trabajo, industria o comercio”¹⁵⁹. El surgimiento de una norma de orden público, que deviene en ilegal lo que se oponga, cambia el contexto en que se adquirieron los derechos, “sin que tal proceder pueda estimarse violatorio del artículo 14 constitucional. Lo anterior, porque el nacimiento, permanencia y vigencia de un derecho de índole particular, está determinado y regido por el contexto del entorno normativo que rija, por lo que, no obstante que el vacío legislativo sea la cuna y garantía de todas las manifestaciones de libertad del individuo, ese privilegio tutela intereses particulares o individuales que ceden frente a los públicos y de la comunidad, ya que no se explica, razonablemente, la preeminencia de un individuo cuando su status afecte de manera ostensible a la sociedad”¹⁶⁰. Luego entonces, es importante determinar si una situación específica es de orden público e interés social porque eventualmente puede derogar derechos privados ya adquiridos en beneficio de la colectividad, sin que pueda oponerse que se viole el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, ¿quedan desprotegidos los particulares en una situación de esta naturaleza? No necesariamente. Es obligación de la autoridad probar que existe el interés público, y no aplicarlo de manera abstracta como lo señala la ley. Este criterio del Poder Judicial de la Federación está establecido en la siguiente jurisprudencia:

“...no basta que las autoridades afirmen en forma dogmática e imprecisa que los actos reclamados forman parte de un programa tendiente a obtener ciertos objetivos que, expresados en forma abstracta y general, sí resultan de manifiesto interés público, sino que es menester que las autoridades justifiquen la urgencia de realizar los actos concretos que se les reclaman y que demuestren en forma razonable, para los efectos del incidente de

¹⁵⁹ INTERÉS PÚBLICO. FACULTA PARA RESTRINGIR UN PRIVILEGIO QUE DEVINO ILEGAL, AL ESTABLECERSE CONDICIONES CONCRETAS PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO QUE AFECTA AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. Registro No. 179562. Localización: Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXI, Enero de 2005, página: 1786. Tesis: I.4o.A.445 A.

¹⁶⁰ *Idem*.

suspensión y con los medios probatorios que en él pueden aportarse (estudios realizados, etcétera), la conexión que existe entre esos actos concretos y los fines abstractos que se postulan, la adecuación de esos actos como medios para alcanzar aquellos fines y la inaplazable urgencia de ponerlos en práctica antes de que se falle en el fondo el juicio de amparo. De lo contrario, bastaría la enunciación de fines más o menos abstractos de claro interés público, como fines postulados para los actos reclamados, para que se negara la suspensión, a pesar de que se les pudieran causar a los quejosos perjuicios de difícil reparación, lo cual sería incorrecto, y más si se considera que al obtener la suspensión los quejosos garantizan los daños y perjuicios que con ella se puedan causar, mientras que las autoridades responsables no suelen indemnizar a dichos quejosos de los daños y perjuicios que les causan con la ejecución de sus actos cuando éstos resultan ilegales, al fallarse el fondo del negocio”.¹⁶¹

La jurisprudencia no ha realizado una actividad de interpretación que permita delimitar los conceptos de interés público o interés nacional; más bien se ha ocupado de aclarar ciertos supuestos de hecho que pueden estar correlacionados con estos conceptos, por lo que no se puede considerar de utilidad alguna para resolver el problema de la determinación del significado de los conceptos jurídicos indeterminados que estamos analizando.

Así de este pequeño estudio, podemos concluir: i) que el “interés general, social, público” —como se le prefiera llamar— puede ser implantado positivamente por el legislador; ii) que puede imponerse sobre los particulares e incluso aplicarse retroactivamente sobre derechos adquiridos; pero también iii) que la autoridad, sobre todo la administrativa, no puede declarar cualquier situación como de interés social de manera arbitraria, sino que debe sustentar que efectivamente el interés tiene ese carácter. Los particulares podrían solicitar, en amparo la suspensión del

¹⁶¹ SUSPENSIÓN. INTERÉS PÚBLICO. AFIRMACIÓN ABSTRACTA DE PROGRAMAS. Registro No. 252108. Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 121-126 Sexta Parte, página: 289.

acto, incluso contra expropiaciones¹⁶², para efectos de que se demuestre ese interés “social”, o “público”, o “nacional” o “superior” que establecen las leyes.

4.2.3. *El interés (público) en la doctrina*

Creemos que es inobjetable colegir que el término interés público es indeterminado: cumple con una o varias funciones, más que poseer un significado en el sistema jurídico mexicano, característica que no es exclusiva ni del concepto ni de nuestro sistema jurídico. El significado es atribuido por la regulación y delimitado por la jurisprudencia, pero en realidad no puede hablarse de un sentido unívoco del término “interés público”. Es un concepto de orden funcional que sirve para justificar diversas formas de intervención del Estado en la esfera de los particulares previendo límites de distinto grado, ya sea a través de prohibiciones, permisos o estableciendo modos de gestión.

Carla Ochoa indica que la teoría del concepto indeterminado y su función en el sistema jurídico establece que no se trata de dar lugar a la arbitrariedad ni de justificar situaciones abusivas: sirve para delimitar la discrecionalidad administrativa que sustenta, y permitir un control de su ejercicio. Incluso un control judicial de las consideraciones de interés público frente al abuso o la extralimitación, por lo que se podría considerar que establece un ámbito limitado de actuación¹⁶³. En la realidad pareciera que ocurre exactamente lo contrario.

Otros conceptos jurídicos indeterminados, como los de orden público o interés público, utilidad pública o paz pública, o seguridad nacional, lo son tanto por su creación como por su aplicación, porque no permiten una aplicación precisa e inequívoca. Incluir un concepto indeterminado en la Constitución o la ley puede tener finalidades distintas como son la de delimitar, limitar o controlar la acción administrativa. Por lo que no se puede afirmar que las decisiones que se

¹⁶² SUSPENSIÓN. EXPROPIACIÓN. INTERÉS PÚBLICO. Registro No. 250716. Localización: Séptima Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 151-156 Sexta Parte, página: 235. Jurisprudencia.

¹⁶³ “El Concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Farías, Germán, et. al, coords, *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 132.

sustenten en conceptos indeterminados tienen un carácter político o ideológico, ya que demarcan los límites de la aplicación de las normas.

Así para Ochoa, citando a García de Enterría¹⁶⁴, con estos conceptos jurídicos las leyes definen supuestos de hecho o áreas de intereses o actuaciones perfectamente identificables, aunque lo hagan en términos indeterminados, que luego tendrán que concretarse en el momento de su aplicación. Esta estipulación es intencional, para permitir un margen de actuación a la administración pública dentro del contexto y en relación con la situación respecto de la cual se realiza. La libertad de apreciación por parte de la autoridad administrativa está delimitada en primera instancia por la exclusión del sentido opuesto como justificante de la acción, y por el núcleo de significado del concepto indeterminado.

Así, la dificultad consiste en determinar si es posible construir un concepto general de interés público, o de elaborar siquiera un criterio de identificación de aquello que constituye el interés público en abstracto, o si no queda más opción que enumerar casuísticamente aquello que corresponde a esta clase. Una de las ventajas de elaborar una definición es que por una parte permite reducir la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las disposiciones referidas al interés general, y por la otra, no cierra la posibilidad de dar respuesta a un caso relevante no considerado por el legislador. La desventaja de una definición radica en su vaguedad potencial, lo cual no permite conocer a ciencia cierta el alcance de su sentido.

El *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas propone como definición de interés público “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.¹⁶⁵ Esta definición incluye elementos relevantes: las necesidades colectivas o generales, la comunidad y la intervención del Estado. Los elementos de este concepto compuesto son el “interés” y lo “público”, por lo que se debe comenzar por desentrañar su significado. El interés se refiere al valor o importancia que tiene

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ Cornejo Certucha, Francisco M., “Interés público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 12ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. III, p. 1779.

una cosa para una persona o grupo de personas, lo que implica la existencia de una estimación valorativa y, simultáneamente, la de un provecho, resultado o utilidad que esas mismas cosas o bienes tienen, una conveniencia o necesidad, tanto en el orden moral como en el material. Lo “público” por su parte, está referido a aquello que es o pertenece al pueblo, la comunidad, las personas en general, pero que no es de titularidad individual.

4.2.4. El acto administrativo motivado por el interés público

El concepto de interés público, cuando actúa como justificante de determinadas acciones por parte del Estado, opera como cláusula general habilitante de la actuación pública en nombre de un bien jurídico protegido por el ordenamiento. El interés público puede identificarse en términos generales con alguno de los fines del Estado mismo y es la pauta de actuación a la que la administración pública ha de sujetarse. No obstante, el interés público es el objetivo de la acción de todos los que conforman la colectividad y no solamente del Estado. Su significado se puede restringir para situar al interés público en un plano de identificación o de igualdad con el “interés general”, que puede ser considerado como una especie del género “interés público”. Calificar de público el interés no implica necesariamente, aunque puede suceder, que exista una contradicción entre éste y el interés privado; lo usual será su coincidencia o la posible coordinación de estos intereses. De cualquier forma, el interés público debe prevalecer en caso de confrontación, pero con apego a lo establecido en la norma fundamental, pues el interés público no puede convertirse en un pretexto para la arbitrariedad estatal.

El “interés público” es un concepto abstracto cuya aplicación a casos concretos ha de determinarse y transformarse en decisiones jurídicas. La precisa definición del interés público o general se constituye en garantía de los intereses individuales y de los colectivos simultáneamente, y se concreta en normas protectoras de bienes jurídicos diversos que imponen límites a la actuación pública

y privada.¹⁶⁶ Para asegurar su correcta definición e interpretación, y en virtud de la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico por el principio de legalidad, es que existe la posibilidad de su verificación por el Poder Judicial. Es un control jurídico que garantiza la adecuación de la determinación y concreción del interés público o general a las necesidades e intereses tanto individuales como colectivos.

La Constitución, al legitimar las restricciones o reservas de derechos o actividades, condiciona los supuestos de hecho a situaciones concretas, como la concurrencia de las condiciones de esencialidad de los recursos o servicios que se califican como de interés público, orientados a una finalidad específica, por lo que el interés público o general se configura como causa específica de la actuación administrativa. La ausencia del interés público desvirtúa las medidas tomadas y le resta toda legitimidad a la acción interventora. La intervención administrativa se justifica solamente por medio de una habilitación constitucional expresa en virtud del interés público o general o de las exigencias económicas o sociales del Estado, constituyendo así simultáneamente un límite y una garantía de las libertades individuales. El papel del Estado consiste entonces en llevar a cabo aquellas actividades que difícilmente podría acometer el sector privado, y al mismo tiempo realizar una política social que permita asegurar las prestaciones que en el mercado no se pueden satisfacer. La intervención estatal no siempre es equitativa, ni tampoco completamente eficiente, ya sea por cuestiones técnicas o administrativas, pero la finalidad de la legislación es resolver aquellos problemas que otros no quieren o no pueden solucionar. Por otra parte, las políticas públicas, aunque dirigidas al interés público, se centran en los problemas que afectan o benefician a determinados grupos de interés obedeciendo más bien a razones políticas o económicas, por lo que sucede que los beneficiarios son solamente ciertos sectores, no la sociedad en su conjunto. El problema deriva de la capacidad de influencia de sectores de interés relevantes, como pueden ser los empresarios, por ejemplo, que en ocasiones llegan a controlar las instituciones

¹⁶⁶ Ochoa, Carla, “El Concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Farías, Germán, et. al, coords, *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 135.

sociales. Los grupos de interés son definitivamente un factor determinante de la formación de políticas públicas, de la legislación y de los procesos administrativos, aun cuando en el fondo subyace el criterio del interés público.

4.2.5. Límites y alcances de la facultad restrictiva

La intervención administrativa en razón del interés público no implica la necesidad de excluir totalmente de determinado sector o actividad la participación de los particulares. Sin embargo, para llevar a cabo una exclusión total debe verificarse una reserva del sector donde los particulares ya no podrían actuar; la administración pública se haría cargo entonces de los servicios públicos de manera exclusiva. Este tipo de restricciones absolutas sólo pueden realizarse si se fundamentan en razones de interés público. Las funciones públicas excluyen por su propia naturaleza la participación de los particulares.

Siguiendo a Ochoa¹⁶⁷, tres principios básicos deben regir las actuaciones de la administración pública en todo momento: el de igualdad, el de proporcionalidad y el de respeto a la libertad individual. El primero debe entenderse como igualdad de trato, con ausencia de discriminación o de concesión de privilegios arbitrarios. La discrecionalidad y la libertad de apreciación que conserva la administración pública, le permite elaborar balances de la conveniencia del ejercicio de un derecho o de su limitación, pero de ninguna manera debe configurarse como un poder arbitrario. El principio de proporcionalidad y congruencia de la intervención con los objetivos que la justifican se traduce en una valoración de la necesidad de la medida, e implica una ponderación de la carga impuesta y del fin perseguido. El tercero de los principios mencionados es un deber que emana del ordenamiento jurídico mismo y al que tendrá que conformarse la actividad administrativa.

La administración pública debería operar en coordinación y con la colaboración de los particulares quienes en el fondo son los principales interesados en su permanencia en determinada actividad, y no actuar exclusivamente de modo imperativo (y mucho menos arbitrario). Para ello pueden

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 138.

celebrarse convenios de colaboración entre la administración pública y los particulares que fomenten la realización de actividades privadas de interés público. De esta manera la intervención sería esencialmente de regulación y ordenación de la actividad privada para su coordinación con los intereses y derechos de otros particulares, así como los de la sociedad en general. Las limitaciones que pretenda articular la administración pública han de verificarse mediante actuaciones concretas y conforme a derecho, pero no como medidas de sanción o coacción, pues aunque la administración pública actúe unilateralmente y de manera imperativa, su actuación se dirige a la ordenación de derechos o intereses legítimos. Su actividad debe obedecer siempre a una potestad conferida específicamente por una ley a la administración pública en virtud del principio de legalidad. Por tanto, es posible asumir que las técnicas empleadas para llevar a cabo los cometidos encargados por la ley, deben estar especificados en la misma, a modo de autorización de su utilización.

Derivado de lo anterior, podemos identificar tres grados de intervención pública: *i)* total, que se proyecta sobre sectores reservados, *ii)* parcial, que es el caso en que mediante concesión se permite el ejercicio de actividades calificadas como servicio público, y *iii)* reglamentado, que se refiere a actividades libres en principio, sujetas a condicionantes que controlan la actuación de los particulares.

La actividad interventora se manifiesta sobre todo a través de la reglamentación de las actividades respectivas, a pesar de que anteriormente se enfatizó que la actividad administrativa debe ser concreta. Pero así como los reglamentos pueden regular con carácter general los derechos y libertades de los ciudadanos, pueden también establecer limitaciones a los mismos directamente sin necesidad de un acto de concreción; en este caso constituyen actividades de intervención directa.

La intervención limitadora proviene de la regulación y se justifica en la evaluación del bien o interés público que ésta persigue; de esta clasificación depende su eficacia. Es incluso posible la delimitación de derechos a través de la elaboración de planes, como son el Plan Nacional de Desarrollo, o, en nuestro caso, de los planes de ordenamiento territorial, ya sea estatal o municipal. Aunque

sería más correcto entender que los planes lo que pueden hacer, jurídicamente hablando, es concretar delimitaciones ya establecidas por la ley o en la Constitución.

Para poder limitar los derechos de los particulares en virtud de la facultad restrictiva de la administración pública, como pueden ser el de tránsito o el de la información o la libertad de expresión por razones de seguridad pública o incluso el de propiedad, la administración pública necesita un respaldo normativo explícito, puesto que son actos que subordinan la actuación de los particulares o una actuación administrativa concurrente, al ejercicio de esa facultad delimitadora. Esta delimitación de los derechos se ha de hacer en proporción a los fines y *pro libertate*, de la manera menos restrictiva, sin olvidar que los efectos que se produzcan por las limitaciones en principio no son indemnizables.

Las principales formas de incidencia de la acción administrativa en la situación jurídica del administrado son la reglamentación, los actos administrativos, los contratos y la coacción administrativa. La incidencia negativa es la forma en que se produce la limitación de los derechos o se atribuyen deberes y obligaciones, e implica el sacrificio de situaciones de mero interés. La limitación administrativa de derechos afecta las condiciones de ejercicio del derecho a través de prohibiciones condicionadas o absolutas de un modo de ejercicio concreto.

4.3. El “orden público”

Otro concepto que, como ya mencionamos, aparece con mucha frecuencia es el de “orden público”, sobre todo en las leyes más recientes, aun cuando el significado del alcance de esta clasificación tampoco es claro, como ya lo analizamos líneas arriba¹⁶⁸. El objeto de esta calificación es colocar a la ley en una situación de relevancia frente a otras leyes por la materia que regula. Esto no implica, sin embargo, modificar su rango o eficacia normativa, ya que conservan la misma posición en el sistema jerárquico que cualquier otra ley. Las leyes, sean de orden público o no, son obligatorias. No obstante, lo que sí varía son los efectos

¹⁶⁸ Ver apartado 4.2.2 de esta tesis: “El interés (público) en la jurisprudencia”.

jurídicos que se producen en caso de contravención de las disposiciones de una ley de orden público. En términos generales se puede decir que “orden público” indica que los derechos que la norma establece son irrenunciables, por lo que cualquier estipulación en contrario carece de validez. También es sabido que los efectos jurídicos de la contravención de una disposición de orden público puede acarrear la nulidad de dichos actos. En consecuencia, por sus efectos, la calificación de orden público solamente puede ser hecha por la Constitución o en las normas de rango de ley. Así, es posible señalar que el uso del término “orden público” puede estar referido tanto a ciertos efectos jurídicos relacionados con la ley que sea calificada como de orden público por el legislador.

No obstante, “orden público” no está, en absoluto, definido en la legislación mexicana. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación:¹⁶⁹

“El orden público no constituye una noción que pueda configurarse a partir de la declaración formal contenida en una ley... corresponde al juzgador examinar su presencia en cada caso concreto, de tal suerte que se perfila como un concepto jurídico indeterminado de imposible definición cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar que prevalezcan en el momento en que se realice la valoración... el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de la comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social... no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de la sociedad, siempre buscando no obstaculizar la eficacia de los derechos de tercero.”

En sentido general “orden público” designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. Esta idea está asociada con la noción de paz pública, objetivo específico de las medidas de gobierno y policía. En un

¹⁶⁹ ORDEN PÚBLICO. ES UN CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO QUE SE ACTUALIZA EN CADA CASO CONCRETO, ATENDIENDO A LAS REGLAS MÍNIMAS DE CONVIVENCIA SOCIAL. Registro No. 177560, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Agosto de 2005, Página: 1956, Tesis: I.4o.A.63 K.

sentido técnico, para la dogmática jurídica “orden público” 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.¹⁷⁰

Estos principios e instituciones incluyen tanto normas legisladas como tradiciones y prácticas forales de las profesiones jurídicas. El orden público se refiere, entonces, a la “cultura” jurídica de una comunidad determinada, incluyendo sus tradiciones, ideales e, incluso, dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional. Metafóricamente podría decirse que “orden público” designa la “idiosincrasia” jurídica de un derecho en particular. La doctrina reconoce esta idea de orden jurídico cuando indica que el orden público, como institución jurídica, se constituye de “principios y axiomas de organización social que todos reconocen y admiten, aun cuando... no [se] establezcan”, aun cuando no se expresen ni se expliciten. El “orden público” es, se sostiene, una “forma de vida jurídica”: constituye las “ideas fundamentales” sobre las cuales reposa la “constitución social”. Estas ideas fundamentales son, justamente, las que se encuentran implicadas en la expresión “orden público” como un conjunto de ideales sociales, políticos, morales, económicos y religiosos cuya conservación, el derecho, ha creído su deber conservar.¹⁷¹

Así, podemos dilucidar que las leyes de “orden público”, no se refieren necesariamente, al derecho público, como opuesto al derecho privado. Existen leyes de “orden público” que regulan instituciones del derecho privado que son instituciones sociales fundamentales, como el parentesco y el matrimonio. El orden público, independientemente de su significado —en gran medida equívoco— (Bernard) funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico.

¹⁷⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Orden público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 12ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. III, pp.2279-2281.

¹⁷¹ *Idem*.

La noción de orden público no se puede confinar en una enumeración. El orden público es un mecanismo por el que el Estado (el legislador o, en su caso el juez) impide que ciertos actos particulares afecten los intereses fundamentales de la sociedad. No obstante, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la autoridad debe demostrar que efectivamente se está afectando tanto al interés general como al orden público, de ahí que

“...corresponda al juzgador... tomando en consideración las circunstancias del mismo, si de concederse la suspensión se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, ... no basta que el acto se funde formalmente en una ley de interés público, o que en forma expresa o implícita pretenda seguir una finalidad de interés social... es menester que las autoridades responsables aporten al ánimo del juzgador elementos de convicción suficientes para que pueda razonablemente estimarse que... la suspensión causaría tales perjuicios al interés social o que implicaría una contravención directa e ineludible... a la disposición de orden público...”¹⁷²

Así, queda claro, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación que “no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público”, aunque “si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo”, sin embargo “se puede razonablemente colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría”.¹⁷³

¹⁷² ORDEN PÚBLICO. ALCANCE DEL CONCEPTO PARA EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN. Registro No. 228764, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Página: 516.

¹⁷³ SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, CONCEPTO DE ORDEN PUBLICO PARA LOS EFECTOS DE LA, Registro No. 394478, Localización: Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Apéndice de 1995, Tomo VI, Parte Suprema Corte de Justicia de la Nación, Página: 343, Tesis: 522, Jurisprudencia.

El orden público parece estar constituido de reglas y principios de segundo orden (metarreglas o metaprincipios) que excluyen el uso de ciertas reglas (normalmente admitidas) para que no surtan efectos jurídicos cuando afectan o se “crea que afecten” las instituciones, “valores”, “tradiciones” y “sentimientos” jurídicos. El orden público es, así, un límite omnipresente para cualquier actividad que se desarrolle en el campo del derecho (Ranelletti); pero, como puede observarse, un límite indeterminado e indeterminante a priori (Paladín). Corresponderá a las instituciones aplicadoras del derecho señalar qué actos afectan el interés público.¹⁷⁴

En ocasiones las propias disposiciones legislativas se declaran, expresamente, de orden público; en otras, corresponde justamente a los tribunales determinar si en determinadas circunstancias, un acto es contrario al orden público nacional.

Apoyados en lo anterior, podemos concluir que el orden público es, en Derecho privado, un límite a la autonomía de la voluntad en virtud del cual resultan nulos los actos o contratos cuyo contenido resulte contrario a los intereses colectivos de una comunidad, manifestados en principios y reglas de Derecho.

En Derecho público, el orden público está representado por la tranquilidad y paz social que proviene del respeto generalizado al ordenamiento jurídico. La mantención de este orden público habilita a la Administración, a través de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones. La noción de orden público constituye un título de intervención para la autoridad administrativa.

4.4. Recapitulación: el interés público y la propiedad en Guanajuato

Basados en el análisis anterior, podemos señalar que los derechos de los particulares, en materia de propiedad en Guanajuato, se encuentran delimitados por razones de interés y orden público, aun cuando la Ley no define propiamente al interés público y la referencia al orden público es de carácter técnico jurídico.

¹⁷⁴ Tamayo y Salmorán, Rolando, *op. cit.*, p. 2281.

Podríamos definir el interés público como el concepto que justifica las habilitaciones constitucionales interventoras expresas de la autoridad ejecutora, pero también como límite y garantía de derechos individuales y colectivos.

El concepto de interés público ha sido motivo de diversas teorías y discusiones doctrinales, sobre todo respecto de la concreción de su contenido y sus efectos jurídicos. Sin embargo, vale la pena enfatizar que se trata de un concepto que se refiere a aquello que va encaminado al quehacer de la administración pública, y como se ha demostrado, está orientado en primera instancia a actividades económicas, aunque no de manera exclusiva. El contenido del interés público puede variar dependiendo de las condiciones políticas, sociales, económicas, morales e incluso culturales de un país en un momento determinado. Es por ello que requiere de una valoración tanto por la autoridad administrativa en relación con el caso, como por el juez con motivo del control del ejercicio de la facultad discrecional.

Si la propiedad inmobiliaria es de interés del público, entonces el concepto puede ser utilizado como restrictivo de diversos derechos dominicales, ya que el interés público es aquello que es relevante para la mayoría en una comunidad específica, en un tiempo económico, político y social determinado, y que por tanto, es susceptible de ser tutelado por el Estado.

De esta manera, el segundo momento no se actualiza¹⁷⁵: como se desprende del análisis que hicimos a la legislación vigente en materia de urbanismo en Guanajuato, no se da plenamente la sustantivización del derecho y además de que los mecanismos que se tienen no son de orden prestacional, por lo que el andamiaje jurídico vigente es insuficiente para poder accionar el contenido del derecho fundamental. En otras palabras, no existe una manera clara y definitiva para hacer valer procesalmente estos derechos, además de no garantizar penamente los derechos que tienen los propietarios dejándolos en un verdadero estado de indefensión.

¹⁷⁵ Ver apartado 4.1 de esta tesis. La efectividad de un derecho prestacional se da en tres momentos: debe aparecer en la Constitución; debe ser posible su ejecución mediante un andamiaje que de sustantividad al derecho, aderezado con los mecanismos procesales adecuados para hacerlo valer; y se deben implementar las políticas públicas que hagan posible su realización.

El tercer momento, el de las políticas públicas que deriven en acciones de gobierno y sociedad, depende en su totalidad del segundo: si el segundo es incompleto, inefectivo, incoherente e inoperante, podemos aseverar que el tercero también lo será, por lo que el derecho fundamental jamás podrá ser plenamente efectivo, en el marco jurídico que hemos analizado.

Por lo anterior, nos parece que hemos demostrado plenamente que el marco jurídico vigente en Guanajuato, en materia de derecho urbanístico, es insuficiente para lograr un desarrollo urbano toda vez que no contiene ni la sustantividad requerida, ni los mecanismos para colmar el interés público suscrito por la Constitución de “lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... mediante la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques,... para regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, preservando y restaurando el equilibrio ecológico”.¹⁷⁶

4.5. Un urbanismo basado en la delimitación dominical

Una vez demostrado que el marco jurídico que orienta y sustenta la actividad urbanística en Guanajuato es insuficiente e inadecuado, pasaremos a demostrar la hipótesis que se planteó, apuntando que la delimitación de las facultades dominicales del propietario del suelo facilitaría el planeamiento urbanístico y su ejecución.

El modelo de ordenación en México, la función de ordenación del territorio, tiene un origen económico —al estilo francés—, ya que tiene como característica primordial la referencia a aspectos de política económica, lo que permite el impulso a un sistema “descentralizado” a favor de las entidades federativas. Así, el artículo 3º de la Ley General de Asentamientos Humanos establece como objetivos del desarrollo urbano “el desarrollo socioeconómico sustentable” (fracción II), “la distribución equilibrada y sustentable de los centros de población y

¹⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, párrafo tercero.

las actividades económicas en el territorio” (fracción III), y “la adecuada interrelación socioeconómica de los centros de población” (fracción IV).

Asimismo, existen diversas experiencias de ordenación como los instrumentos de desarrollo económico y social que han diseñado, por ejemplo, las medidas económicas para potenciar las actividades públicas (federales, estatales o municipales) en materia de desarrollo urbano, como el programa de “ciudades medias”¹⁷⁷ o los “ramos” del presupuesto federal con directa incidencia territorial. De esta manera, se ha intentado superar los evidentes desequilibrios económicos regionales bajo la perspectiva del desarrollo regional. La expresión «desarrollo regional», lamentablemente como instrumento de planificación no ha logrado permear en nuestro medio, y menos ha estado presente en las actividades de los gobiernos de los Estados y los Municipios. De hecho, aunque en Guanajuato existe un Plan de Ordenamiento Territorial¹⁷⁸ y un Plan Estatal de Desarrollo¹⁷⁹, su desconocimiento por parte de los municipios es prácticamente total, exceptuando quizá León.

En Guanajuato (y quizá en todo México) no se produce la diferenciación competencial entre urbanismo y ordenación del territorio, ya que ambas materias con sus respectivos contenidos —ceranos, pero no idénticos— se intentan desarrollar (con escasa precisión) en un mismo título competencial (asentamientos humanos). Además, que la regulación sobre una misma valoración produce graves imprecisiones al sistema de distribución competencial constitucional, especialmente para la “*cláusula residual*” del artículo 124 de la Constitución

¹⁷⁷ Programa de 100 Ciudades. Ha sido uno de los múltiples intentos, casi todos sexenales, encaminado a la transformación del patrón territorial de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico, como medio para reducir los costos sociales de las grandes concentraciones urbanas, así como la dispersión de las áreas rurales. Otros objetivos consistían en mejorar la calidad de los servicios urbanos y atender requerimientos básicos de suelo, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el desarrollo ordenado de las ciudades, mediante la regulación del uso del suelo y la preservación de los valores históricos y culturales. El programa inició durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y se eliminó al inicio de la administración de Vicente Fox Quesada. Ver Secretaría de Gobernación, [En línea]. [ref. de 20 de octubre de 2008], http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Programa_de_100_ciudades_Una_Estrategia_de_De.

¹⁷⁸ Guanajuato. *Plan estatal de ordenamiento territorial de Guanajuato*. [En línea]. [ref. de 20 de octubre de 2006]. p. 9. Disponible en Web: <http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=35>.

¹⁷⁹ Guanajuato. *Plan estatal de desarrollo 2030*. [En línea]. Capítulo Infraestructura del Plan Estratégico, [ref. de 22 de octubre de 2006]. p. 125. Disponible en Web: <<http://www.guanajuato.gob.mx/plan2030/index.htm>>.

Política de los Estado Unidos Mexicanos.

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

Con esto no queremos implicar que la ordenación del territorio y el urbanismo no puedan ser materias reguladas en una misma ley. Sin embargo, las leyes sobre asentamientos humanos mezclan aspectos propios de la ordenación del territorio y con aspectos del urbanismo en un mismo concepto: desarrollo regional (por ejemplo, artículo 3º, fracción VI de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato) lo que produce un aumento de la compleja diferenciación de materias con incidencia territorial. Aún más, el conjunto de normas mexicanas sobre ordenación del suelo fundamentan el contenido de su regulación en el concepto de desarrollo regional, este concepto no deriva del ámbito jurídico, sino que es un concepto que proviene de la economía y, por tanto, no distingue los principios organizativos y competencias que la ciencia jurídica reconoce.

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

Desde nuestro particular punto de vista, el sistema de ordenación territorial en México no debe seguir operando con la indeterminación que provoca el concepto de asentamientos humanos, ya que, siguiendo la dinámica del sistema federal mexicano, ha propiciado la excesiva intervención federal sobre los ámbitos de actuación (normativos y ejecutivos) de las entidades federativas y de ambos sobre los municipios.

Ante la dispersión conceptual, la complejidad de la regulación en la materia y la evidente diferencia entre asuntos públicos (ordenación del territorio y urbanismo), es necesario diferenciar los títulos competenciales para establecer un parámetro de delimitación de la actuación de la Federación, las entidades federativas y los municipios más nítido y eficiente.

El urbanismo como función pública se ve justificado por la consecución de algunos fines jurídicamente relevantes. Por ello, los sujetos jurídico-públicos tienen la obligación de aplicar todas sus herramientas para el cumplimiento de los fines que se les encomiendan. Por tanto, es necesario que tomen en consideración los aspectos de ordenación de los centros de población mexicanos para alcanzar su objetivo final: “lograr... el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”, como lo establece el artículo 27, fracción III, de la Constitución. El urbanismo es, por disposición constitucional (párrafo 3, artículo 27), de naturaleza pública, por lo que el Estado (*lato sensu*) está obligado a controlar la utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general, mediante los instrumentos jurídicos (especialmente, normas y planificación). En consecuencia, el urbanismo es asunto público que implica una limitación para el ejercicio del derecho de propiedad urbana, por lo que los deseos o decisiones de los propietarios no deben necesariamente incidir en las decisiones racionales que se tomen en esta materia.

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

Ahora bien, la condición pública del urbanismo —que posibilita el control y gestión del crecimiento de los centros de población— no implica, necesariamente,

la participación directa de las administraciones públicas competentes, sino que las acciones en materia urbanística exigen el fomento público para que la iniciativa privada participe en la transformación del suelo.

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

4.5.1. Un mejor planeamiento territorial como resultado de una apropiada delimitación a las facultades dominicales del propietario del suelo

El urbanismo tiene incidencia específica en la ordenación del suelo, considerado como espacio físico territorial de acciones urbanísticas, de ahí que, sobre esta materia tenga repercusión directa la *concepción estatutaria*¹⁸⁰ sobre la propiedad del suelo.

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).

Un estatuto jurídico del suelo, que de hecho ya existe de manera seminal, en términos muy generales en la legislación Guanajuatense¹⁸¹, aunado a un sistema adecuado de valoración del suelo, facilitaría el establecimiento, en la legislación urbanística (federal y estatal), de destinos, usos y reservas para el suelo y así hacer efectiva la ordenación de los centros de población, además de que daría

¹⁸⁰ Nos referiremos de manera sinónima a concepción estatutaria o estatuto jurídico del suelo.

¹⁸¹ Ver apartados 4.4.1.1 y 4.4.1.4 de esta tesis.

certeza jurídica a los propietarios de inmuebles. El estatuto también facilitaría la clasificación del suelo de manera que mediante el desarrollo e implementación de los instrumentos de planeamiento urbanístico generen un modelo acorde para las características propias de cualquier centro de población. De esta manera, las normas jurídicas (incluido el planeamiento) determinarían el modelo urbanístico para materializar sus determinaciones sobre un determinado territorio.

Esta modificación que proponemos, desarrollando la concepción estatutaria del suelo, solucionaría diversas situaciones (públicas y privadas) que no han sido atendidas. Y da solución a la hipótesis de trabajo que se quiere probar a través de esta investigación.

En primer lugar, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece el derecho fundamental, para todos los mexicanos, del mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (derechos en materia de urbanística. Por virtud de los artículos 115 (fracción V) y del 121 (fracción II), el suelo queda sujeto a las determinaciones que sobre el mismo establezcan las entidades territoriales que integran el Estado federal mexicano, por lo que una legislación adecuada del mismo facilitaría el establecimiento de los mecanismos de colaboración para el mejor funcionamiento del sistema federal mexicano, respetando el sistema de distribución competencial, y también daría certidumbre jurídica a los propietarios. Es, entonces, sobre el suelo que se debe legislar de manera directa, y no de manera periférica e incidental, como ahora se hace. Así se requiere que se defina el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, al regular las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio Guanajuato¹⁸².

En segundo lugar, legislar directamente sobre el suelo facilitaría las técnicas y la eficacia en el control de la legalidad urbanística, que ha sido uno de los graves problemas que desarticulan al sistema de ordenación urbana en México. Así, cuando se delimitan las facultades dominicales de los propietarios, éstos sólo tendrían la posibilidad de utilizar sus predios en concordancia con los destinos que

¹⁸² Aunque esta tesis se ha referido esencialmente a Guanajuato, estamos convencidos que tiene aplicación para todo el país.

se hayan asignado a sus predios. En materia de urbanización, por ejemplo, no podrían decidir ni cuándo y ni cómo urbanizar su predio, ni sobre el destino (tipo de urbanización) del mismo, sino que tendrían que sujetarse a las determinaciones de la ordenación urbana (hipótesis de trabajo de esta investigación). Adicionalmente, con el establecimiento del estatuto jurídico del suelo el propietario sólo tendría una aptitud inicial para edificar en sus terrenos, pero en la forma y con todas las condiciones y consecuencias que el planeamiento urbano estableciere. Aunque algunos mecanismos de control urbanístico se encuentran previstos en las normas, 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 las 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, un estatuto jurídico del suelo eliminaría o minimizaría la influencia que producen los intereses políticos y de 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. Por otro, y a pesar de los esfuerzos, a veces bien intencionados, 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. Abona a esta problemática el abuso del poder para modificar el planeamiento urbanístico de manera que responda a intereses particulares o de grupo. Es posible afirmar que el necesario margen de discrecionalidad administrativa que, quizá, con buena intención se plasma en las leyes que inciden en el urbanismo, está siendo utilizado para desvirtuar el sistema urbanístico. Por lo tanto, el estatuto jurídico del suelo facilitaría el planeamiento urbanístico y su ejecución al no ser posible la oposición de los propietarios a los mismos y porque

sería más sencillo perseguir las violaciones que se hagan en el derecho urbanístico. Adicionalmente, eliminaría o minimizaría 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.

La ordenación de los centros de población en el sistema jurídico mandado por la Constitución Federal facilitaría la rectificación de estas acciones y el perfeccionamiento del sistema de control de la legalidad urbanística, además, incidiría en los controles de la actuación administrativa en esta función.

Todos los problemas anteriores tienen que ver con una cuestión que ha venido cobrando fuerza en la esfera pública mexicana de los últimos años, que es la vigencia del estado de derecho¹⁸³. En este sentido, el estatuto jurídico permitiría esclarecer los procedimientos y a hacer efectivas las sanciones para los responsables de la inobservancia de los planes, que no es otra cosa que la inobservancia de la ley. Los planes son, antes que nada, normas jurídicas obligatorias, pero que en estos momentos nadie cumple a cabalidad precisamente por la falta de normas efectivas que permitan proceder contra los responsables, ya sean particulares o autoridades.

Ahora bien, el estatuto jurídico del suelo permitiría aplicar una estrategia jurídica de carácter pragmático, es decir, una que busca una solución en lugar de enfrascarse en un debate doctrinario. Lo importante es lograr que las autoridades municipales puedan hacer la planeación urbana, la planeación ambiental, la planeación de ordenamiento territorial, la planeación del desarrollo municipal y todo tipo de planeación, no en momentos distintos, sino al mismo tiempo. Así, las propuestas que se formulan en el proyecto que proponemos tratan de integrar ambos ejercicios de planeación mediante una fórmula muy simple, que consiste en eliminar el sistema de planes para reemplazarlos con un *sólo* plan integrador fundado en el Ordenamiento Territorial Municipal, que tenga como basamento al suelo. Es el Municipio, no la entidad federativa ni la Federación, quien encara

¹⁸³ Entendido, de manera más o menos general, como aquel Estado en el que autoridades e individuos se rigen por un Derecho que incorpora los derechos y las libertades fundamentales, y que es aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre.

directamente el fenómeno urbano, en un juego de intercambios cuyo ideal es el equilibrio con el entorno. La ciudad y el campo están unidos, no separados.

El proceso de construcción institucional donde la ley sea la cristalización de acuerdos entre actores sociales, pero sobre todo entre grupos profesionales, también se facilita con el establecimiento del estatuto jurídico, porque seríamos capaces de recuperar la idea de que *el territorio es uno sólo* y que las instituciones que lo rigen tienen que dar acomodo a los diferentes actores que en forma legítima tratan de participar en la definición del modelo de municipio, de entidad federativa y de país a que podemos aspirar.

Un buen urbanismo necesariamente genera mejor calidad de vida, garantía tutelada por nuestra Constitución que, como hemos demostrado, ha sido escasamente analizado por la doctrina y deficientemente desarrollado por las resoluciones judiciales. La calidad de vida debe ser punto de referencia de las actuaciones públicas en materia de ordenación del suelo para asegurar que el progreso social y económico tenga como objetivo primordial elevar las condiciones de vida de la población.

En Guanajuato los altos índices de crecimiento demográfico, el rechazo de un medio rural empobrecido y el movimiento migratorio a las zonas urbanas agudizan las desigualdades sociales, y sobre todo, la carencia de vivienda en las ciudades de tamaño medio a grande, donde se ha concentrado sobre el 70% de la población del estado.¹⁸⁴

La ordenación del territorio, desde la plataforma de la propiedad social del suelo, derivada de la concepción estatutaria, debe ser entendido como la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ecológicas, cuyo fin es lograr la distribución equilibrada y sustentable de la población y sus actividades en el territorio. Esta ordenación, al partir de un estatuto jurídico del suelo bien desarrollado, permitiría delimitar claramente a la propiedad con

¹⁸⁴ El estado de Guanajuato continúa mostrando un perfil predominantemente urbano; el 39.5% de su población reside en localidades de 100 mil y más personas, 21.4% en asentamientos de 15 mil a menos de 100 mil habitantes, 8.8% en localidades de 2,500 a menos de 15 mil habitantes y el 30.3% en localidades de menos de 2,500 habitantes. INEGI. RESULTADOS DEFINITIVOS II CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005 PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. [En línea], COMUNICADO NÚM. 097/06, p. 4, [ref. de 20 de enero de 2007]. Disponible en Web: <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2006/Mayo/comunica14.pdf>>.

criterios claros y bien establecidos, sacándola del limbo jurídico en que la mantiene la propia Constitución y la legislación civil, por el ya analizado y muy vago concepto de “interés público”. Como consecuencia se generaría, además, seguridad jurídica para los propietarios, al establecer meridianamente sus obligaciones, pero también sus derechos.

Lo anterior permitirá al Estado, al elaborar sus planes, mejorar la estructura urbana, proteger el medio ambiente, regular la propiedad en los centros de población y fijar las bases para la programación de acciones de vivienda, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano.

Contar con una política oficial, clara y compartida en materia de ordenamiento territorial apoyará la gestión y coordinación de esfuerzos entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), para la definición, ejecución y puesta en marcha de proyectos.

4.5.2. Colofón: la realización del derecho a una vivienda digna y decorosa

En materia estrictamente de suelo urbano, el crecimiento ordenado de los centros de población posibilita, entre otros aspectos, la utilización racional del suelo, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la protección del medio ambiente urbano; y el mejoramiento de la calidad de vida que tutela la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 27, fracción III). Éste sería el beneficio social más importante que generaría un ordenamiento territorial y urbano que tenga como base jurídica una concepción estatutaria del suelo. La falta y articulación de los mecanismos apropiados para sujetar la actividad urbanística al derecho fundamental consagrado en el artículo 27 deriva de la ausencia del desarrollo de una plataforma que dé una dimensión social a la propiedad del suelo.

Íntimamente conectado con el urbanismo, está el fenómeno de la vivienda, que se plantea como objeto directo de interés constitucional. Dentro de los derechos personales, la consideración de la vivienda no puede más que estar vinculada a su condición de objeto del derecho de propiedad privada. Con la

afirmación de la dimensión social de la propiedad, traducida en un estatuto jurídico del suelo, la vivienda, ya incluida entre los derechos sociales, adquiriría entonces una dimensión pública inexistente en estos momentos.

El Estado está obligado a controlar la utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general, mediante los instrumentos jurídicos (especialmente, normas y planificación). En consecuencia, el urbanismo es asunto público que no tiene necesariamente que coincidir con la decisión o deseo de los propietarios del suelo, lo que implica una limitación para el ejercicio del derecho de propiedad urbana. De ahí la importancia de este concepto jurídico del estatuto del suelo.

En el derecho a la vivienda hay que valorar una serie de aspectos. En primer lugar, estamos ante un derecho social en sentido estricto, es decir se trata de un derecho que no se configura como subjetivo y que, en consecuencia, no confiere a sus titulares una acción ejercitable en el orden a la obtención directa de una vivienda “*digna y decorosa*”.

En segundo lugar, la necesidad de precisar minuciosamente el derecho a la vivienda deriva de la superación del concepto de la vivienda únicamente como objeto de la propiedad privada. Debe pasar a ser considerado uno de los elementos básicos para la existencia humana; ello llevaría a la necesidad de regular no sólo la vivienda en cuanto edificación (inmueble) sino también la vivienda en cuanto conjunto de bienes que constituyen el “*derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa*”. El disfrute como objeto directo del derecho incluye la regulación del conjunto de elementos que, junto al inmueble, permiten hacer efectiva la consideración de la vivienda como digna y decorosa (urbanización, servicios, seguridad, condiciones higiénicas, etcétera), siendo éste el elemento clave del derecho, con independencia del título en virtud del cual se disfrute la vivienda (propiedad o arrendamiento).

La consecuencia sería doble. Por una parte, el tratamiento de la vivienda como función pública y no como objeto exclusivo del derecho privado; por otra parte, la consideración de que del artículo 4º se deriva la necesidad de abordar una política social en materia de vivienda como fórmula para que importantes

sectores de la población, con recursos económicos limitados, puedan acceder a una vivienda digna.

En un marco así, las dificultades de acceso a la vivienda no pueden explicarse apelando al argumento de la escasez de recursos. Con frecuencia, cuando se esgrime que no existen recursos para mantener los derechos sociales, lo que en realidad se está afirmando es simplemente que su garantía no es viable sin reducir el confort de las clases económicamente satisfechas. La situación actual en que se encuentra la esfera de la vivienda no obedece al azar o a algún inescrutable designio de la economía o de la naturaleza. Se explica por decisiones humanas concretas, por actos u omisiones de poderes públicos y privados que establecen determinadas prioridades en la asignación de los recursos generados. O, en palabras de Gerardo Pisarello:

Resignarse a considerar el derecho a la vivienda como un lujo, como un privilegio o un hecho afortunado para aquellos que pueden costearlo representa, además de una forma de cinismo moral, un “realismo” de estrechas miras.¹⁸⁵

4.6. Conclusiones del Capítulo Cuarto

PRIMERA. El interés público y el orden público es un requisito esencial para la actuación del poder público. La eficacia o ineficacia de la legislación guanajuatense para resolver los problemas urbanísticos de la Entidad se puede medir en función de la aptitud real para lograr los objetivos consignados en las leyes que se declaran de “orden público” o de “interés social”.

SEGUNDA. No hay univocidad sobre el “interés social” y el “orden público”, porque además hay otros conceptos que son parecidos, pero no iguales, como “interés público”, “interés simple”, “interés legal”, “interés legítimo”, “interés privado”, “interés primario”, “interés secundario” que pudieran aglutinarse en un concepto genérico: interés jurídico.

¹⁸⁵ Pisarello, *op. cit.*, p. 35.

TERCERA. Curiosamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos jamás utiliza la expresión “interés social”, pero sí las de “interés general”, “interés nacional” e “interés público” o, incluso, “intereses públicos internos” e “intereses públicos fundamentales”.

CUARTA. No obstante, podemos concluir que el “interés público” es más o menos equivalente al “interés social”; es un concepto abstracto cuya realidad se determina en decisiones jurídicas cuando se aplican normas protectoras de bienes jurídicos que imponen ya límites, ya obligaciones, a la actuación pública o privada. La intervención administrativa se justifica solamente por medio de una habilitación constitucional expresa en virtud del interés público o general o de las exigencias económicas o sociales del Estado.

QUINTA. Las actuaciones de la administración pública deben regirse en todo momento por tres principios: el de igualdad, el de proporcionalidad y el de respeto a la libertad individual, interviniendo en los asuntos públicos de manera total, parcial o reglamentada. La última se refiere a actividades libres en principio, sujetas a condiciones que tienen por objeto limitar la actividad de los particulares cuando de alguna manera se afecte el interés público.

SEXTA. La noción de orden público implica tranquilidad y paz social que proviene del respeto generalizado al ordenamiento jurídico. Habilita a la Administración, por ministerio de la ley, para imponer órdenes, prohibiciones y sanciones: constituye un título de intervención para la autoridad administrativa.

SÉPTIMA. Aunque en Guanajuato existe la posibilidad jurídica de delimitar los derechos de propiedad inmobiliaria por razones de interés y orden público, esto no se traduce ni en una legislación que desarrolle el concepto, ni existen políticas públicas que permitan acciones de gobierno y/o sociedad para ordenar el territorio partiendo de esa delimitación de las facultades dominicales del propietario.

OCTAVA. Se puede lograr un mejor planeamiento y ejecución del orden territorial si se delimitan las facultades del propietario inmobiliario mediante una legislación que ordene los objetivos sociales en función del suelo, y no que se ordene el suelo en función de los objetivos sociales. Esto viene a resolver no solamente la cuestión del urbanismo, sino también otras, como puede ser la ecología, el desarrollo rural, el desarrollo regional, el desarrollo social. La ordenación del suelo debe entenderse como la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ecológicas, cuyo fin es lograr la distribución equilibrada y sustentable de la población y sus actividades en el territorio.

NOVENA. En materia de vivienda se disminuirían los enormes costes sociales y ambientales del modelo urbanístico e inmobiliario vigente. La especulación y la corrupción están estrechamente ligados con las políticas públicas que giran en torno a obsesiones claramente identificables: la consideración de la propiedad privada como régimen principal de acceso a la tenencia de vivienda; la progresiva liberalización del suelo y la privatización, en general, del régimen urbanístico e inmobiliario.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA. La propiedad, y específicamente los procesos de apropiación del suelo, durante el siglo XX, ha sido una de las principales contradicciones sociales que se dan en el territorio. Disponemos de las bases constitucionales para enfrentarlas que no han sido apropiadamente desarrolladas: el interés social y el beneficio social. Por esto, es necesario reglamentar e implementar la función social que establece la Carta Magna del 17, profundizando en sus modalidades, más allá de limitarse a intentar reglamentarla mediante los planes de desarrollo urbano.

SEGUNDA. Dada la estructura federal del Estado mexicano, la reglamentación en materia de propiedad privada puede variar de un estado a otro. De ahí que la formación de áreas urbanas dependerá en gran medida de las condiciones políticas locales. Tenemos ciudades con muchos órdenes sociales distintos y el derecho no opera igual en esos órdenes, tenemos que pensar el derecho urbanístico a partir de la experiencia y no a partir de doctrinas y pensamientos personales.

TERCERA. Existen muchas leyes que regulan el mismo objeto indirecto: el suelo; pero ninguna que lo regule directamente. Además, no hay conexión directa entre ellas, por lo que a veces son inclusive contradictorias. Además, la expansión de nuestras ciudades en terrenos agrícolas, la falta de previsión de los procesos y su misma intensidad han permitido que los regímenes de propiedad agraria, civil o pública continuamente se traslapen, originándose de esta manera tenencias

irregulares, en las que los habitantes de un barrio ejercen la posesión pero no la propiedad u otro título jurídico sobre los predios que ocupan.

CUARTA. A pesar de los esfuerzos que se han realizado a partir de los años setenta del siglo pasado, el sistema jurídico mexicano no ha logrado adecuarse para responder con mayor eficacia a las necesidades y problemas urbanos (asentamientos irregulares, carencia de infraestructura y equipamiento urbanos, alta especulación del suelo, etcétera). Al municipio se le han atribuido una serie de responsabilidades que no puede ni controlar ni cumplir porque se dan en espacios y tiempos muy pequeños e inmediatos; no son controlados legalmente y desestabilizan la urbanización.

QUINTA. Los instrumentos para la salvaguarda territorial, urbana, ecológica, patrimonial y fisonómica existentes son insuficientes y deficientes. Sin desconocer que se han logrado avances considerables, también es necesario resaltar que no han llegado a tener materialización en los centros de población mexicanos, ya que éstos evidencian desorden, carencias, insuficiencias y perversión del sistema urbanístico, lo que repercute esencialmente en la no consecución de las garantías constitucionales de “desarrollo equilibrado del país” y de “elevar la calidad de vida de la población rural y urbana” (artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

SEXTA. En el ámbito doctrinal ha habido una exigua reflexión y precario desarrollo. Se han producido escasos y dispersos estudios que han aportado algunas bases teóricas del sistema urbanístico, lo que ha implicado una visión parcial del sistema. El urbanismo es una materia multidisciplinaria. En la elaboración de los programas de desarrollo urbano se toman en consideración diferentes variables, tales como aspectos geográficos, climáticos, demográficos, sociológicos, estudios financieros y un elemento muy importante que es el aspecto jurídico dentro del cual destaca el tema de la tenencia de la tierra del lugar en donde se va a aplicar ese plan o programa. En este sentido hacia dentro del

territorio hay dos retos: uno, el régimen agrario, en el cual, aunque se han dado avances se tiene que pasar por el derecho constitucional, ya que en los Municipios el Ejido se convierte de facto en un cuarto poder el cual se tiene que tomar en cuenta para poder lograr avances dentro de esta materia. El segundo es el tema de ordenamiento ambiental. Aunque legalmente pareciera estar integrado el régimen de planeación territorial de los asentamientos humanos con el régimen de planeación territorial del medio ambiente, en realidad parecen dos regímenes diferentes: el arreglo del ordenamiento del territorio rige de los límites de los centros de población hacia adentro y el ecológico de los límites de los centros de población para afuera.

SÉPTIMA. La reorganización del sistema urbanístico mexicano es posible a partir de un estatuto jurídico de la propiedad del suelo, con el que se delimitarían las facultades dominicales de los propietarios y hace posible la integración de la visión urbanística con la ecológica.

OCTAVA. Guanajuato es un estado eminentemente urbano, por lo que su población se beneficiaría de un crecimiento ordenado de sus centros de población, ya que el mejoramiento de la calidad de vida que se puede lograr por la utilización racional del suelo, basado en un estatuto jurídico, propiciaría un desarrollo socioeconómico equilibrado. Un estatuto jurídico del suelo coadyuvaría a resolver los problemas que presenta el desarrollo urbanístico no sólo en Guanajuato sino en todas las entidades federativas del país, que tenga como objeto de regulación el suelo y no los planes, ya sean urbanos, ecológicos o de cualquier otra naturaleza.

NOVENA. Las leyes guanajuatenses son leyes incompletas. No existen las acciones que permitan, en materia urbanística, un control jurisdiccional apropiado. Resalta la carencia de un adecuado medio de información y defensa de las garantías de orden social y la imposibilidad de que la sociedad o grupos heterogéneos no encuentren un mecanismo eficaz para su defensa,

representando una forma ilustrativa de la falta de una estructura jurídica institucional.

DÉCIMA. Los mecanismos previstos para la participación ciudadana no son efectivos. Si nuestro sentido del tiempo se comprime, nuestra disposición de pensar a largo plazo se hace a un lado. Los políticos que toman decisiones no pueden darse el lujo de hacerle caso a los planificadores que ofrecen perspectivas más allá del sexenio, o peor aún, del trienio municipal, porque pierden “capital político”. De ahí la importancia de una ley que regule el suelo, no los planes, que además permita una efectiva participación ciudadana en un tema que, ahora sí, es de vital importancia: su hábitat, el lugar que tenga esas condiciones apropiadas para vivir digna y decorosamente, en un medio ambiente que permita su desarrollo y bienestar.

PROPUESTA JURÍDICA

La arquitectura es la testigo
insobornable de la historia
Octavio Paz

SUMARIO. A. *Contexto de la propuesta.* B. *Bases de la propuesta.* C. *La propuesta.* D. *El contenido.*

A. Contexto de la propuesta

En una sociedad libre, los derechos de propiedad son fundamentales e inherentes a toda persona. Sin derechos de propiedad no es posible la paz o el progreso económico, pues estos derechos representan en la esfera económica, lo que en el ámbito social y político, significa el principio de igualdad de los seres humanos ante la Ley. El respeto a los derechos de propiedad bajo un Estado de Derecho¹⁸⁶ es una condición esencial para el funcionamiento de toda economía moderna porque permite que los individuos puedan con certeza organizar y formalizar sus actividades productivas mediante todo tipo de actos jurídicos y puedan cooperar y competir para lograr una asignación eficiente de recursos a través de los mercados.

Uno de los principales argumentos de los particulares, y sobre todo, de la iniciativa privada, es que en México no existe una protección plena de estos derechos porque el marco normativo e institucional no fue diseñado en principio para brindar este tipo de protección y porque los individuos no cuentan, en la

¹⁸⁶ Sujeción a la ley de todos los poderes, incluido el Legislativo, tanto en las formas y procedimientos de formación de las leyes, como en sus contenidos.

práctica, con un acceso eficaz a un Poder Judicial eficiente, independiente e imparcial. La propiedad es un derecho fundamental de las personas que permite la apropiación de beneficios por la posesión o el uso de los bienes. Por ejemplo, una persona con un terreno puede, en virtud de su propiedad, conservarlo sin alterarlo, venderlo, arrendarlo, establecer alguna obligación a otras personas por concepto de tránsito o bien emplearlo en alguna actividad productiva. El alcance y la forma en que una persona puede apropiarse de un bien y de sus beneficios constituyen los derechos de propiedad.¹⁸⁷

Para la iniciativa privada, la definición y el alcance de estos derechos están determinados por el conjunto de normas e instituciones jurídicas que prevalecen en la sociedad. En el ámbito económico, el respeto de los derechos de propiedad es esencial para el funcionamiento de toda economía moderna porque permite que los individuos puedan con certeza organizar y formalizar sus actividades productivas mediante todo tipo de contratos y puedan cooperar y competir para lograr una asignación eficiente de recursos a través de los mercados.¹⁸⁸

Para que las transacciones mercantiles entre individuos y empresas se lleven a cabo de forma eficiente y los beneficios de la actividad económica puedan distribuirse entre la población mediante la igualdad de oportunidades, es necesario que los derechos de propiedad sean garantizados por la ley y protegidos judicialmente. En un país donde los derechos de propiedad están bien definidos y protegidos, los propietarios de los recursos productivos tienen fuertes incentivos para asignarlos a las actividades más rentables de acuerdo con sus ventajas comparativas. Ello beneficia no sólo al propietario de cada bien sino también a la sociedad, pues alienta la acumulación de capital físico y humano, así como la innovación y el desarrollo tecnológicos. El crecimiento económico sólo ocurre si los derechos de propiedad aseguran los incentivos para que los agentes económicos acrecienten su comercio, ahorro e inversión.

Asevera la iniciativa privada que en México hay importantes deficiencias en la protección de la propiedad privada que derivan, primero, de preceptos legales

¹⁸⁷ BBVA Bancomer, *Protección de los Derechos de Propiedad*, Serie propuestas, No. 20, México, Abril 2002, p. 3.

¹⁸⁸ *Idem.*

que, por su ambigüedad, dificultan la interpretación de las normas jurídicas, lo que genera incertidumbre para los particulares sobre el alcance posible de los actos de la autoridad y la protección a la propiedad privada; por ejemplo, el riesgo de una expropiación puede ser muy alto si la Ley no es clara en cuanto a su alcance, ante lo cual el ahorro y la inversión privada será menor. Y segundo, de la ineficacia que muestran las instituciones jurídicas existentes en lo relativo a los procesos a través de los cuales es posible fincar responsabilidades a los servidores públicos toda vez que las normas vigentes en la mayoría de los casos no se aplican.

El quid del problema, para esta investigación, consiste en conciliar esta posición de los particulares, que es una percepción bastante real, desde el punto de vista sociológico, con una propuesta que, en apariencia, restringe aún más los derechos del propietario. No obstante, creemos que la propuesta de solución que delinearemos en las siguientes páginas, proporcionan esos elementos que garantizan precisamente lo que los particulares solicitan de nuestro ordenamiento legal: seguridad jurídica.

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo, tanto urbano como rural, tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

B. Bases de la propuesta

Aunque la Constitución no se ocupa de manera directa en la regulación de la propiedad, por lo menos, en materia de propiedad inmobiliaria (suelo), establece principios y directrices, que para nuestro objeto de trabajo, pueden ser utilizados para construir un marco regulatorio de los usos del suelo.

Entre las consecuencias más graves de la carencia de un marco jurídico apropiado que regule al suelo, podemos mencionar la imposibilidad de realizar plenamente el derecho a la vivienda que consagra el párrafo quinto del artículo 4° constitucional, así como el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, consagrado en el párrafo cuarto del propio artículo. Es necesario desarrollar la posibilidad jurídica de imponer a la propiedad privada *“las modalidades que dicte el interés público”*, de acuerdo con en el párrafo tercero del artículo 27, de manera que las diversas competencias concurrentes en la materia contribuyan a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico.

Las directrices del artículo 27 son claras: a) regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; b) cuidar de su conservación; c) lograr el desarrollo equilibrado del país; y d) mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Los objetivos que se deben conseguir al aplicar esas directrices son claros: i) ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; ii) preservar y restaurar el equilibrio ecológico; iii) fraccionar los latifundios; iv) disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; v) desarrollar la pequeña propiedad rural; vi) fomentar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, y vii) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El legislador, tanto el federal como el de las entidades federativas, ya sea a través de la Ley General de Asentamientos Humanos o las leyes de desarrollo

urbano, se han decantado por ordenar el suelo mediante técnicas específicamente urbanísticas, que han derivado en tipos de planes o en clases de suelo, que de alguna manera fuerzan a las autoridades aplicadoras (los municipios) a prefigurar ciertos modelos urbanísticos, con la complicación adicional que provoca la dispersión legislativa sobre un mismo objeto: el suelo.

Estamos convencidos que las leyes que conforman el marco jurídico vigente para el urbanismo no son, tomadas individualmente, malas. El problema principal consiste en que pareciera que cada una de ellas se aplica a objetos jurídicos diferentes. Tiene autoridades que las aplican en situaciones diferentes lo que se traduce en que los propietarios deben cumplir con diferentes normativas, al mismo tiempo, que pudieran ser contradictorias entre sí. El objetivo de nuestra propuesta es, entonces, estructurar, ordenar y armonizar, en una única disposición general, los preceptos dispersos y en apariencia de diferente naturaleza, de manera que sirva de plataforma para las demás disposiciones legales referentes a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda en nuestros municipios.

C. La propuesta

La propuesta no es para generar una ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. La asentamos en tres elementos fundamentales: a) los artículos 4º, 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda, del medio ambiente y de la protección del patrimonio; b) garantizar, en materia de propiedad y suelo, las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos; y c) responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible

En materia de propiedad y suelo no se trata sólo de proteger los derechos de propiedad subjetivos afectados por el urbanismo, ni tampoco reservar a la

propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización, sino también proteger otros derechos constitucionales afectados, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna, al que la propia Constitución vincula indirectamente mediante el referido artículo 4°. El ordenamiento del territorio y el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto del crecimiento de las ciudades y apostando por la regeneración de la ciudad existente, frente a un planteamiento desarrollista, que se ha volcado sobre todo en la creación de nueva ciudad, y no un modelo de ciudad compacta y no dispersa o desordenada, siendo como es el suelo un recurso económico, pero también natural, escaso y no renovable.

Es necesario forjar un Derecho urbanístico que establezca instituciones urbanísticas para responder al contexto socio-económico de industrialización y urbanización que se ha dado en Guanajuato durante los últimos cincuenta años. Los objetivos que proponemos, generados a partir de la concepción estatutaria del suelo, son los siguientes:

- a) Las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal.
- b) Las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

En consonancia con el párrafo tercero del artículo 27 constitucional las políticas públicas deben propiciar, de manera general, el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación de manera que se

logre un desarrollo sostenible. De manera particular estas políticas deben procurar:

- i) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- ii) La protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o que no sea idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.
- iii) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten con efectividad y eficacia, cuando cumplan una función social.

La ordenación territorial y la ordenación urbanística derivadas de estos principios son funciones públicas que no pueden ser susceptibles de transacción, porque organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística que se derive del modelo que proponemos deberá garantizar:

1. Que las Administraciones Públicas responsables del proceso urbanístico tengan en todo momento la dirección y el control en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo, independientemente de que los sujetos promotores sean públicos o privados.
2. Que la comunidad participe en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos.
3. El derecho a la información de los ciudadanos, afectados o no por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la

ordenación y gestión urbanísticas.

4. Que la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomente la participación privada.

D. El contenido

El contenido que proponemos deberá tratar por lo menos los siguientes aspectos:

- a) La forma de garantizar las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.
- b) La definición de las bases del régimen del suelo.
- c) El sistema de valoraciones.
- d) La función social de la propiedad y gestión del suelo.
- e) Régimen procesal.

D.1. La igualdad de los ciudadanos

Es necesario establecer con claridad los derechos y obligaciones de los ciudadanos, en general, en relación con el suelo y la vivienda; se deben incluir derechos y obligaciones de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio.

Dentro de los derechos del ciudadano debemos anotar:

- ✓ Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible;
- ✓ Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público;
- ✓ Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y

su evaluación ambiental;

- ✓ Ser informados de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada;
- ✓ Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener una respuesta motivada; y
- ✓ Ejercer la acción pública para hacer respetar tanto las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución.

En contrapartida, los ciudadanos tendrían las siguientes obligaciones:

- ✓ Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia;
- ✓ Respetar y hacer un uso racional y adecuado, de acuerdo a las características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos;
- ✓ Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros;
- ✓ Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles en sus actividades.

Por otro lado, no se debe negar a la iniciativa privada la posibilidad de actuar en la actividad urbanística, que es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa.

Así, debe existir el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya o no pueda realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que se puedan prever a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

Obviamente el propietario tendría el derecho a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre de acuerdo al tiempo y condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

D.2. El estatuto del suelo

Para el derecho de la propiedad del suelo, definido como una combinación de facultades y deberes, entre los que no se cuenta necesariamente el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, se propone un régimen estatutario que resulte de su vinculación a destinos concretos, en los términos dispuestos por la ordenación territorial y urbanística. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no debe integrar el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias que resulten de la ordenación territorial y urbanística.

Así, todo acto de edificación requerirá de la conformidad, aprobación o

autorización administrativa que se requiera, según la ordenación territorial y urbanística. Si se niega, su denegación deberá ser motivada.

D.2.1. Derechos y obligaciones del propietario

Los derechos comprenden las facultades clásicas de uso, disfrute y explotación del mismo, pero *sujeto* al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con el ordenamiento territorial, por razón de las características y situación del bien.

Obviamente también tendría la facultad de disposición, pero siempre limitado por el régimen de formación que se determine en el ordenamiento territorial, y de su destino de urbano o rural, y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.

Estarían contenidos dentro de estos derechos:

- a) El de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.
- b) El de edificar sobre unidad apta para ello cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar, lo que implica la conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptiva; pero su denegación deberá ser motivada por la autoridad.
- c) El de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Entre las obligaciones, para todo tipo de suelo, debemos anotar: el de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho

uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación, a costa del propietario.

Cuando el suelo urbanizado tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable. En el caso de suelo rural o que esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, etcétera.

D.2.2 El régimen del suelo

Los principios y derechos antes enunciados requieren de un sustento, que precisamente le provee un estatuto o régimen especial a la propiedad inmobiliaria, a la que se debe adscribir sin desviación la autoridad que tenga a su cargo la ejecución de los planes de ordenamiento territorial; es decir, así como existen derechos y obligaciones, en general, para toda persona, y en particular para los propietarios, también debe haber obligaciones a cargo de la mencionada autoridad.

Las autoridades deben:

- a) Atribuir, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, de manera que se impida la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.
- b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda de interés social que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como la concesión administrativa.
- c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los

principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Parte esencial del funcionamiento del concepto de estatuto del suelo lo constituye la publicidad, que permite involucrar adecuadamente a la ciudadanía. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública.

En todos los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público debe contener la información suficiente para normar el criterio de los ciudadanos, y por lo menos debería incluir un resumen ejecutivo que informe sobre la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

D.2.3 Las situaciones básicas del suelo

Se proponen únicamente dos tipos de suelo: suelo rural o suelo urbanizado. Estarían en la situación de suelo rural:

- a) En todo caso, el suelo que se preserve por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización.
- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización.

En la situación de suelo urbanizado estaría el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando los terrenos, estén o no edificados, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

D.3. El desarrollo urbano sostenible

Las ciudades se deben proyectar a largo plazo. Es nuestro hábitat, el lugar que debemos conservar. Por lo anterior, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deben someterse a evaluación ambiental de manera continua, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que, en su momento, se requieran para su ejecución. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización debe incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, sean nuevos o sean para evaluación, deben recabarse al menos los siguientes informes:

- a) El de la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b) El de costas sobre el deslinde y la protección de los bienes de dominio público, en su caso.
- c) Los de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Estos informes deben ser determinantes para el contenido de la memoria ambiental; solo será posible disentir de ellos de forma expresamente motivada.

La sostenibilidad económica es igualmente importante. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Los municipios deberán, con la periodicidad mínima que fije, presentar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

D.4. Valoraciones

Uno de los problemas más difíciles de resolver en materia urbanística, independientemente de si hay o no un estatuto del suelo, lo representan los criterios que deben utilizarse para la valoración del suelo, de las construcciones y edificaciones, para efectos de relotificación, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Existen varias formas de efectuar las valoraciones. Dos de las más utilizadas son:

- a) la que valora el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real; y
- b) la que desvincula clasificación y valoración pero partiendo de las dos situaciones básicas ya mencionadas, suelo rural y urbanizado, y tratando de determinar el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

Para suelo rural, específicamente, existen otros dos métodos: a) el método

de comparación; y b) el método de la capitalización de rentas, sopesando su localización y las construcciones por el método de coste de reposición teniendo en cuenta antigüedad y estado.

En el suelo urbanizado, se debe distinguir entre el edificado (o en curso de edificación) y el que no lo está, incluyendo dentro de esta última categoría el que cuenta con edificación ilegal o ruinoso.

D.5. Función social de la propiedad y gestión del suelo

Si la finalidad última de esta propuesta de crear un estatuto jurídico de suelo urbano es mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos, la Ley debe contener las medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. La existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos obstruyen el cumplimiento de su función y, en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Por lo tanto cualquier propuesta debe garantizar que la ley tenga la capacidad para cumplir con la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquélla tiene por objeto, ya sea público o privado su titular.

Para este rubro se pueden crear varias instituciones que ayudan a lograr el fin mencionado. Entre ellas, además de la muy conocida expropiación por causa de utilidad pública, están la de venta y sustitución forzosa.

Estas figuras se pueden utilizar cuando hay incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos y se trata de alternativas a la expropiación.

La sustitución forzosa tiene por objeto imponer el ejercicio de la facultad de edificación en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo.

Adicionalmente está el concepto de reservas territoriales, que tiene la finalidad de regular el mercado de terrenos, facilitar actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. Se integran al patrimonio público de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración. Generalmente los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la

enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero se destinan, en teoría, a la conservación, administración y ampliación del mismo.

Los bienes y recursos que integran los patrimonios públicos de suelo deben ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Pueden ser destinados también a otros usos de interés social, pero sería preferible que se destinen a fines urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

D.6. Peticiones, actos, acuerdo, acciones y recursos.

Ninguna ley es perfecta y siempre habrá, además, quien la infrinja. Además de las faltas administrativas la conducta del infractor puede dar lugar a la acción penal. Cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción debe ponerlo en conocimiento del Ministerio Público, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores.

Pero los ciudadanos deben tener también, a su disposición, instituciones procesales que les permitan hacer valer los derechos conferidos por el ordenamiento que se genera a partir del estatuto del suelo.

De esta manera las autoridades deben resolver a la brevedad las peticiones fundadas que les sean presentadas. De la misma forma, las autoridades también deben contar con los mecanismos necesarios para exigir a los propietarios el cumplimiento de sus obligaciones, y para hacer valer sus determinaciones, como la ejecución forzosa y la vía de apremio.

Pero el ciudadano común y corriente también debe tener a su disposición los mecanismos procesales que les permitan demandar, ya sea de las autoridades o de los particulares, la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. La acción no debe prescribir; así, por ejecución de obras ilegales, podrá ejercitarse desde su ejecución hasta que se adopten las

medidas de protección de la legalidad urbanística que correspondan.

Deben también, tener la posibilidad procesal de impugnar los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y de los de ordenación y ejecución urbanísticas mediante una acción popular imprescriptible. En cuanto a la protección de los suelos rurales, para evitar la devastación de los mismos, independientemente de las situaciones a las que se puedan ver sometidos, deben mantenerse en el destino asignado. Porque es común, en lugares forestales aledaños a centros de población, que sufren, por ejemplo, un incendio y a poco tiempo empiezan con urbanizaciones precarias en la zona, siguiendo una secuela de cambio de uso de suelo ya forzado por la situación de hecho,

Por lo anterior, proponemos que existan por lo menos las siguientes acciones que legitimen a cualquier ciudadano a usarlas¹⁸⁹:

- a) Acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas e incluso después de terminadas las mismas. Tendrán como objeto forzar que se adopten medidas de protección de la legalidad urbanística.
- b) Acción popular y para los propietarios y titulares de derechos reales para exigir ante los Tribunales ordinarios la demolición de las obras e instalaciones que vulneren lo dispuesto respecto a la distancia entre construcciones, pozos, cisternas, o fosas, comunidad de elementos constructivos u otros urbanos, así como las disposiciones relativas a usos incómodos, insalubres o peligrosos que estuvieren directamente encaminadas a tutelar el uso de las demás fincas.

¹⁸⁹ El Código Penal vigente en el Estado de Guanajuato, de 2 de noviembre de 2001, considera al delito de “Afectación del ordenamiento urbano” en su artículo 262, y a delitos contra el ambiente en sus artículos del 290 al 296. La práctica ha demostrado que, además de insuficientes, estas medidas punitivas son de difícil aplicación. Por esta razón se proponen acciones de otra naturaleza que consideramos de mayor efectividad porque se puede hacer uso de ellas en cualquier tiempo.

- c) Recurso contencioso-administrativo contra los actos de las Entidades Locales, cualquiera que sea su objeto, que pongan fin a la vía administrativa. Serían recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- d) Impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y de los de ordenación y ejecución urbanísticas, sin perjuicio de los recursos administrativos que puedan proceder.

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- Aguilar Narváez, José Antonio. *Administración del Desarrollo Urbano*. México, INAP, 1980, 16 pp.
- Alfonso X “El Sabio”, Rey de Castilla y León, *Las Siete partidas del Sabio Rey*, 1758, Edición Original: Joseph Tomás Lucas, en la Plaza de la Comedias, año de 1758, México, edición facsimilar de SCJN, 2004, siete tomos.
- Azueta de la Cueva Antonio, *La ciudad, la propiedad y el derecho*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1999, 278 pp.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 35ª ed., México, Porrúa, 2002, 814 pp.
- BBVA Bancomer, *Protección de los Derechos de Propiedad*, Serie propuestas, No. 20, México, Abril 2002, 24 pp.
- Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. México, UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, 1111 pp.
- Carceller Fernández Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1997, 503 pp.
- Colina Garea, Rafael, *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, JM Bosch, 1997, 187 pp.
- Cornejo Certucha, Francisco M., voces: “Interés jurídico” e “Interés público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 12ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. III, pp. 1776-1782.
- Estévez Goytre, Ricardo, *Manual de derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª edición, Granada, Comeres/Urbanismo, 2005, 619 pp.

- Fernández, Tomás Ramón y Fernández Torres, Juan Ramón. *Derecho Urbanístico de Madrid*. Iustel Publicaciones. Madrid, 2004, 290 pp.
- Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, 180 pp.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1997, 506 pp.
- González Sánchez, Isabel. *El Obispado de Michoacán en 1765*. Morelia, Comité Editorial del Gobierno de Michoacán, 1985, 367 pp.
- Grossi, Paolo. *El orden jurídico medieval*. Tomás y Valiente, Tomás (prol.). Madrid, Marcial Pons, 1996, 256 pp.
- Jiménez Dorantes, Manuel. *Constitución y Urbanismo*. México, UNAM, 2006, 183 pp.
- Magallón Ibarra, Jorge Mario. *Derechos del Propietario*. México, UNAM, 2000, 73 pp.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa, 1975, 197 pp.
- Ochoa, Carla, “El Concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional”, en Cisneros Farías, Germán, et. al, coords, *Seguridad Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 131-156.
- Ovalle Favela, José, “La nueva legislación sobre desarrollo urbano”, en *Legislación y jurisprudencia. Gaceta Informativa*, Año 5, Volumen 5, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, .
- Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Barcelona, Icaria, 2003, 284 pp.
- Powell, Phillip. W. *La Guerra Chichimeca (1550-1600)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, 308 pp.
- Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, Madrid, Ed. Espasa Calpe, 2001, dos tomos.
- Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge. “¿Puede ser la propiedad un derecho fundamental?: reflexiones sobre la concepción estatutaria de la propiedad del suelo en relación con el nuevo derecho europeo”. En Sánchez Goyanes,

- Enrique (dir.), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Madrid, El Consultor, 2002, 1220 pp.
- Ruiz-Massieu, José Francisco. *Derecho Urbanístico*. (v. 18). En Carpizo, Jorge (Coord.). *Introducción al Derecho Mexicano*. 20 v. México, UNAM, 1981, 49 pp.
- Sánchez Goyanes, Enrique – Coordinador. *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Comunidad de Madrid. Madrid, 2002, 1220 pp.
- Selby, Henry A. et al., *La familia en el México urbano*, México, Conaculta, 1994, 103 pp.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, “Orden público”, *Diccionario jurídico mexicano*, 12ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. III, pp.2279-2281.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-2002*. 23ª edición, Porrúa, México, 2002, 1180 pp.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, 289 pp.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las garantías individuales. Parte general*. 2ª Edición. México, Poder Judicial de la Federación, 2005, 114 pp.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Las garantías sociales*. 2ª Edición. México, Poder Judicial de la Federación, 2005, 233 pp.
- Ward, Henry George. *México en 1827*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981, 203 pp.

2. Legislación

España.

- Código Civil*. Edición preparada por Fernández Urzainqui, Francisco Javier. Colección Códigos Básicos. Aranzadi Editorial. Madrid, 2001, 753 pp.
- Código del Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*. Edición preparada por Herrero de Egaña

Espinosa de los Monteros, Juan Manuel. Colección Códigos Básicos. Aranzadi Editorial. Madrid, 2001, 1669 pp.

Legislación Estatal del Suelo. Edición preparada por Toledo Jáudenes, Julio. Thomson-Civitas. Madrid, 2005, 594 pp.

Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Proyecto de Ley de Suelo. 121/000096.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Guanajuato.

Constitución Política para el Estado de Guanajuato, de 18 de octubre de 1917.

Código Civil para el Estado de Guanajuato, de 14 de mayo de 1967.

Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de 2 de junio de 2006.

Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, de 7 de octubre de 1997.

Ley de Expropiación, de Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio para el Estado de Guanajuato, de 3 de julio de 1992.

Ley de Fomento a la Vivienda para el Estado de Guanajuato, de 21 de diciembre de 1999.

Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, de 15 de agosto de 2003.

Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de 25 de mayo de 2004.

Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, de 22 de Diciembre de 2000.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, de 15 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997.

Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de 15 de marzo de 2005.

Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, de 8 de febrero del 2000.

México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

Ley Agraria, de 26 de febrero de 1992.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 10 de enero de 1936.

Ley de Planeación, 5 de enero de 1983.

Ley de Vivienda, 27 de junio de 2006.

Ley General de Asentamientos Humanos, 21 de julio de 1993.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 25 de febrero de 2003.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de 28 de enero de 1988.

3. Fuentes cibernéticas

Aguilar Narváez, José Antonio. *Administración del Desarrollo Urbano*. [En línea], INAP. México, 1980. [ref. de 25 de octubre de 2006] Disponible en Web: <<http://www.inap.org.mx/>>.

Azuela de la Cueva, Antonio, *La Ley General de Asentamientos Humanos y el debate de los expertos*, México, [En línea], UNAM-IIS, 2002, p. 11; [ref. de 20 de julio de 2008] disponible en: <http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/antonio_azue02.pdf>.

Azuela de la Cueva, Mario, "El derecho urbanístico", en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, [En línea], 1978,

Núm. 10, [ref. de 18 de julio de 2007], visible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr23.pdf>>.

Azuela de la Cueva, Antonio, "Propuesta de modificación a la Ley General de Asentamientos Humanos", presentado en el *Foros de Consulta para la Reforma a la Ley General de Asentamientos Humanos*, 2002, visible en la página <http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/antonio_azue02.pdf>.

Barrios Hernández, Hortensia, "El reparto agrario y sus estadísticas", en *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, [En línea], 2005, Año 11, Núm. 28, Nueva Época, Enero-Abril 2005, [ref. de 18 de agosto de 2008], visible en <http://www.pa.gob.mx/publica/rev_28/hortencia%20barrios.pdf>, pp. 119-150.

Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C., *Presentación del Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico*, "Urbanismo, Construcción y Derecho", 2007, visible en <www.cnjur.org.mx>.

Correo. El diario del estado de Guanajuato. Visible en <http://www.correo-gto.com.mx/>.

España. Las leyes referidas en el apartado de legislación se obtuvieron, [supra], del Boletín Oficial del Estado, disponible en Web: <<http://www.boe.es/>>.

Ferrajoli, Luigi, "Garantías", en la revista *Jueces para la democracia. Información y debate*, [En línea], Núm. 38, Julio de 2000, [ref. de 23 de enero de 2009] visible en <<http://www.juecesdemocracia.es/publicaciones/revista/nRevista.asp?txtRevista=38&Submit2=%3E%3E>>, p. 39 y ss.

García Cubas, Antonio. *Diccionario Geográfico, Histórico y Biográfico de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea] Voz: León. Vol. 3 pp. 367-368. [ref. de 25 de octubre de 2006]. Disponible en Web: <http://biblio2.colmex.mx/bibdig/dicc_cubas/base3.htm>

González, Ma. Refugio, "Del Señorío del Rey a la propiedad originaria de la nación", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. V-1993, [En línea], México, UNAM, 1993, pp. 129-150, [ref. de 25 de mayo de 2008] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/5/est/est5.pdf>.

Guanajuato. Las leyes referidas en el apartado de legislación [supra] se obtuvieron de la página del H. Congreso del Estado de Guanajuato, [En línea],

- disponibles en la siguiente página: <<http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/leyes1.html>>.
- Guanajuato. *Plan estatal de desarrollo 2030*. [En línea]. Capítulo *Infraestructura del Plan Estratégico*, [ref. de 22 de octubre de 2006]. Disponible en Web: <<http://www.guanajuato.gob.mx/plan2030/index.htm>>.
- Guanajuato. *Plan estatal de ordenamiento territorial de Guanajuato*. [En línea]. [ref. de 20 de octubre de 2006]. p. 9. Disponible en Web: <http://seip.guanajuato.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=35>.
- México. Las leyes referidas en el capítulo de legislación se obtuvieron de la página del H. Congreso de la Unión [supra] disponibles en la siguiente página: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>.
- México. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), disponible en <<http://www.corett.gob.mx/>>.
- México. Instituto Nacional de Administración Pública. *Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal*. [En línea] Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal. INAP. México, 1993. [ref. de 25 de octubre de 2006] Disponible en Web: <<http://www.inap.org.mx/>>.
- México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *RESULTADOS DEFINITIVOS II CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2005 PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO*. [En línea], COMUNICADO NÚM. 097/06, p. 4, [ref. de 20 de enero de 2007]. Disponible en Web: <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2006/Mayo/comunica14.pdf>>.
- México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Síntesis de Resultados. II Censo de Población y Vivienda 2005*, [En línea], México, 2006, [ref. de 25 de octubre de 2007] disponible en internet: <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10419&pred=1>, lámina 10>.
- México. Secretaría de Gobernación, Programa 100 Ciudades, [En línea], [ref. de 20 de octubre de 2008], <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Programa_de_100_ciudades_Una_Estrategia_de_De>.

México. Secretaría de Desarrollo Social, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, [En línea], México, SEDESOL, 2001, [ref. de 2 de noviembre de 2007], visible en: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/802074/file/documentos/PNDU_202000_2006.pdf>.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todas las jurisprudencias que se citan en el cuerpo de la Tesis fueron tomadas de su página de Internet: <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/ActividadJur/Jurisprudencia/IndexJurisprudencia.htm>, que redirecciona a la página <<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Paneltesis.asp>>.

Municipio de León, *Síntesis Historia de León*, [En línea], Instituto de Municipal de Planeación, [ref. de 25 de enero de 2007], Disponible en Web: <<http://www.implan.gob.mx/intro1.html>>.

Paredes Rangel, Beatriz E., "La propiedad social agraria y la cuestión urbana en el siglo XXI", Conferencia Magistral en el *Primer Congreso Nacional de Derecho Urbanístico*, [En línea], México, mayo de 2007, [ref. de 22 de noviembre de 2008], visible en: <http://www.cnjur.org.mx/evento_congreso_nacional_1.html>.

Próspero Villan, Virginia, *Nichupté, una cloaca*, [en línea], [ref. del 5 de diciembre de 2007], ONU-UNESCO, Medio ambiente y desarrollo en regiones costeras e islas pequeñas, visible en <http://www.unesco.org/csi/wise/nichupte_s.htm>.

Vaticano, Encíclicas *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931), visibles, respectivamente, en el siguiente sitio de internet: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html>; y <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_sp.html>.