

El Derecho Urbanístico y la Sustentabilidad

Consideramos importante distinguir desde un punto de vista general, los conceptos de urbano, Urbanismo y urbanización.

El vocablo URBANO deriva de las raíces latinas URBS, URBIS, URBANUS, que significan la ciudad y, por extensión perteneciente a la ciudad. Históricamente el vocablo toma su origen con relación a la Ciudad de Ur, de la civilización Sumeria, de la baja Mesopotamia, que llegó a tener alrededor de 250,000 habitantes en el año 2500 antes de Cristo.

El Diccionario de la Real Academia Española, a partir de 1956, dice que el URBANISMO es el "conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana".

Asimismo, el Urbanismo es la Ciencia que estudia el ordenamiento de las ciudades en sus aspectos físico, ambiental, social y económico.

El término Urbanismo, como lo señala el tratadista español Alberto Martín Gamero, aparece utilizado por primera vez en el Congreso de expertos de la planificación, celebrado en Londres en 1910. En ese mismo año Paul Clerget lo emplea igualmente en el Boletín de la Sociedad Geográfica de Nufchatel, Suiza. Anteriormente se había hablado de poblamiento, construcción, edificación, ensanchamiento, estética o urbanización de las ciudades.

Sin embargo, el concepto original del Urbanismo, ante todo derivado de la Carta de Atenas de 1933 y de Le Corbusier, consideramos que ya no tiene relación con su propia terminología, en virtud de la evolución

que internacionalmente ha tenido en sus alcances y contenido la planeación integral y sustentable del desarrollo, de la que sectorialmente forma parte el desarrollo urbano y los asentamientos humanos; así como, el Urbanismo se ha transformado de un simple instrumento de desarrollo de los poblados, al incorporar criterios de ordenación del territorio.

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, en mayo de 1976, promovió a nivel internacional, el establecimiento de políticas nacionales en la materia, lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo.

La Agenda Hábitat, derivada de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, comprende una reafirmación de principios y compromisos para lograr el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización y una vivienda adecuada para todos.

Dado que la mayoría de las medidas se emprenderán a nivel nacional, la Agenda Hábitat II determinó para las dos primeras décadas del siglo XXI, fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones en los propios países; fortalecer a las autoridades locales; facilitar la amplia participación de la población; definir la responsabilidad de los gobiernos; asumir políticas públicas eficaces; regular jurídicamente a los asentamientos humanos; generar recursos financieros; crear instrumentos económicos eficientes y garantizar la información y comunicación.



• Por Oscar López Velarde Vega

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México y profesor de Derecho Urbanístico de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Actualmente es Presidente del Consejo Consultivo de los Grupos Mundial y Mexicano de Parlamentarios para el Hábitat.



Conforme a los principios asumidos en la Declaración del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, celebrado en la Ciudad de Estambul, Turquía, los días 31 de mayo y 1° de junio de 1996 como un evento previo, paralelo y de apoyo a la Conferencia Hábitat II, en el campo legislativo y político para los parlamentarios, autoridades, abogados e investigadores jurídicos, se nos generan expectativas, requerimientos y compromisos relevantes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenación del territorio y vivienda.

Desde un punto de vista general, el reto más importante que tenemos, es el de impulsar el proceso de institucionalización de las recomendaciones de la Declaración de Principios y del Plan de Acción Mundial, que se adoptaron en la Conferencia Hábitat II, en pleno respeto a la soberanía de cada país, expidiendo o actualizando los ordenamientos jurídicos que regulen específicamente a los asentamientos humanos; definiendo o adecuando las políticas públicas urbanas y de vivienda, y estableciendo o reestructurando las instituciones gubernamentales, ante todo las locales, que apliquen las leyes y cumplan con las respectivas políticas, promoviendo la participación de la sociedad.

EL PROCESO DE URBANIZACIÓN, se refiere a la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos, mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado o a la introducción de servicios básicos en un terreno. Cuando dicho proceso de urbanización se da en una forma ordenada, regulada y planeada se transforma el simple crecimiento, que en la mayoría de los casos es natural y anárquico, en un desarrollo urbano racional, sustentable e inducido que propicie el ordenamiento del territorio y la dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección del ambiente.

Cabe destacar, que los criterios para distinguir los asentamientos humanos rurales y urbanos, son muy variados y diferentes a nivel internacional; desde un punto de vista demográfico, se utiliza generalmente el de 15,000 habitantes para considerar un centro de población como urbano. En México por las características en la distribución de la población en el territorio nacional y por las más de 200,000 localidades existentes, se considera como urbano a los centros de población con más de 2,500 habitantes, independientemente de su categoría político-administrativa de conformidad con la legislación respectiva (ciudad, pueblo, villa, comunidad o ranchería).

El proceso de urbanización implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asiento al hombre, su familia y su comunidad, para realizar sus funciones vitales y las actividades económicas en el menor tiempo y costo.

En el momento en que el hombre se convierte en sedentario, éste se desenvuelve en un espacio donde surgen múltiples relaciones sociales, urbanas, económicas, políticas y culturales, las cuales deben ser reguladas por el Derecho. Ese vínculo entre hombre y espacio territorial o suelo, y las diversas relaciones y problemas que se derivan del asentamiento humano urbano y rural, dan origen al Derecho Urbanístico.

Consideramos necesario recordar las Ordenanzas de Poblaciones del Rey de España Felipe II de 1573, dictadas en el Bosque de Segovia, incluidas en las Leyes de Indias para aplicarse en la colonización de América, que al considerar el concepto de fundo legal o casco urbano, comprendido en 600 varas a los cuatro puntos cardinales, aproximadamente 100 hectáreas, representan uno de los más importantes antecedentes del Derecho Urbanístico y del Derecho Ambiental, ya que tomaban en cuenta criterios ecológicos de una manera sencilla que contrastan con las tecnocráticas normas jurídicas actuales que no se aplican.

Para entender lo antes expresado, se transcriben las Ordenanzas 34, 35 y 36 de Poblaciones, de Felipe II, las cuales señalan que: "Ordenamos que habiéndose resuelto de poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad y de buena complexión, disposición y color; si los animales y ganados son sanos y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos son buenos y abundantes, y tierras a propósito para sembrar y coger; si se crían cosas ponzoñosas y nocivas; el cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno, el aire puro y suave, sin impedimentos, ni alteraciones, el temple sin exceso de calor o frío y habiendo de declinar a una u otra calidad, escojan el frío; si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para la leña, materiales de casas y edificios; muchas y buenas aguas para beber y regar; indios y naturales a quien se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; y hallando que concurren éstas, o las más principales calidades, procedan a la población, guardando las leyes de este libro".

De lo antes señalado, podemos concluir que, en la actualidad lo urbanístico no significa exclusivamente lo urbano, ya que comprende tanto el asentamiento humano urbano como el rural; ni el Urbanismo se circunscribe a la estructuración interna de los centros de población al considerar el ordenamiento del territorio; así como el acelerado proceso de urbanización que caracterizó al Siglo XX y continúa en el actual, ha ocasionado que la Ciencia del Derecho responda al reto que significa el regular dicho proceso.

Baste señalar, que en 1900 la República Mexicana tenía 13.6 millones de habitantes, de los cuales se asentaban en localidades rurales el 80% y la Ciudad de México tenía

aproximadamente 400,000 pobladores. Actualmente el país cuenta con poco más de 118 millones de habitantes y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es de las más pobladas del mundo con alrededor de 21 millones. A fines del siglo XX, revertimos en sólo cien años, en virtud del acelerado proceso de urbanización y del crecimiento demográfico, el asentamiento de la población nacional al pasar en un 80% en localidades urbanas y en un 20% en rurales.

José Luis De los Mozos, citado por el tratadista español Alberto Martín Gamero, ha señalado que, "el Derecho ha de servir tanto de impulso como de freno a la urbanización. Cuando se habla que el Urbanismo se ha convertido en una función social y pública, se quiere decir con ello, que su desarrollo deja de ser una mera técnica para realizarse en y por el Derecho".

De ahí la importancia que reviste el estudio y la aplicación del Derecho Urbanístico, por los siguientes motivos:

- a) La grave problemática urbana y sus efectos socioeconómicos, ambientales y políticos, obligan al Derecho a regular y dar solución al crecimiento para convertirlo en desarrollo urbano sustentable.
- b) El presupuesto básico del Urbanismo es el que en las ciudades, el hombre viva y conviva en una comunidad sustentable.
- c) El gran incremento en los conflictos de intereses públicos y privados que se derivan del proceso de urbanización, demanda una solución jurídica decisiva y a fondo de dichos conflictos; lo que implica la intervención de abogados y autoridades legislativas, administrativas y judiciales, así como de la participación ciudadana.
- d) La ordenación y regulación del desarrollo urbano sustentable, es ante todo de orden público e interés social, por lo que la intervención del Estado en dicho proceso, en la actualidad, es una facultad ineludible e imperativa de éste, subordinando el interés privado al público.
- e) Es uno de los principales campos en los que se está construyendo la nueva Ciencia del Derecho, superando y perfeccionando instituciones jurídicas que ya no se adecuan a nuestro tiempo y a su problemática.
- f) El control y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos sustentables, es una de las más importantes y complejas responsabilidades del Estado moderno del Siglo XXI.
- g) La problemática urbana demanda un replanteamiento en la intervención que el Estado ha tenido hasta la fecha en el desarrollo urbano y la vivienda, la cual por su indiferencia y la falta de efectividad ha fomentado la especulación inmobiliaria, el caos urbano y serios conflictos ambientales, políticos y sociales.
- h) Por los múltiples factores que intervienen en el proceso de urbanización, se debe propiciar la unificación y sistematización del Derecho Urbanístico.

En mi libro de Apuntamientos de Derecho Urbanístico, que cuenta ya con cuatro coediciones de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, el Gobierno y el Poder



Judicial del Estado, la última del 2011, con 2,000 ejemplares, planteo tres conceptos del Derecho Urbanístico:

"El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población" (concepto doctrinario completo).

"El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la planeación urbana y la ordenación del suelo en los centros de población" (concepto doctrinario simple).

"El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población" (concepto de Derecho Positivo).

Con esos antecedentes y por su importancia, comentaré la determinación del aprovechamiento territorial y los cambios de uso o destino del suelo, como uno de los temas más trascendentes, delicados y conflictivos del Derecho Urbanístico y del Derecho Ambiental, las cuales son unas de las ramas más nuevas de la Ciencia Jurídica.

La necesidad e importancia de la normatividad urbana y ambiental se impulsan en la última parte del Siglo XX por la Organización de las Naciones Unidas, con las conferencias internacionales de Estocolmo en 1972 y Río de Janeiro en 1992, en cuanto al Medio Ambiente-Sustentabilidad y las de Vancouver en 1976 y Estambul en 1996 sobre Asentamientos Humanos-Hábitat.

En México la modificación de los artículos 27,73 y 115 de la Constitución Federal de 1976 en materia de asentamientos humanos y la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y 1993, dieron el marco jurídico e institucional para regular el desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y la vivienda.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 y su modificación de 1996 la hicieron congruente con la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y con la nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece el principio de la propiedad inmobiliaria con función social, la cual debe estar regulada, modalizada y limitada por leyes de orden público e interés social como lo son las urbanas y las ambientales.

Con base en ese principio constitucional, se han establecido a nivel federal, estatal y municipal instrumentos de control del aprovechamiento de los inmuebles, como las constancias de compatibilidad urbanística o las licencias de uso del suelo.

Esta normatividad debe respetar la concurrencia de las autoridades en materia urbana y ambiental, considerando ante todo, lo previsto por artículo 115 de la Constitución Federal en cuanto a la competencia municipal en la administración, zonificación, aprovechamiento y control del uso del suelo.

Así como debe tomarse en cuenta, lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que establece que el ordenamiento ecológico del territorio debe ser la base de la ordenación territorial de los asentamientos humanos y de la regulación de la propiedad en los centros de población en cuanto a la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; así como, propiciar el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.

La determinación y los cambios de uso o destino del suelo y la evaluación de impactos ambientales deben ser congruentes con el ordenamiento ecológico del territorio y la zonificación primaria y secundaria prevista en los programas de desarrollo urbano y aplicar los criterios de regulación ambiental de los asentamientos humanos previstos en el artículo 23 de la LGEEPA, que dispone que:

"Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

- I.- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;
- II.- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;
- III.- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;
- IV.- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;
- V.- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

- VI.- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;
- VII.- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;
- VIII.- En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y
- IX.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.”

No se debe olvidar lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos que dispone que, las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, considerando en todo momento, que las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.

En esta materia, es imprescindible además, tomar en cuenta los criterios de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos, que establecen los artículos 98 y 99 de la LGEEPA y el principio de que el cambio de uso del suelo forestal a urbano será por excepción, conforme lo dispone el artículo 117 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo.

Otra cuestión conexas, se deriva del artículo 28 de la LGAH, que regula que la fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.

Por todo ello, urge vincular con mayor detalle y efectividad la legislación y a las autoridades ambientales y las urbanas de los tres órdenes de gobierno, a efecto de resolver a la mayor brevedad los problemas de inexistencia, desactualización o inaplicabilidad de los instrumentos de planeación, administración y control del uso y destino del suelo tanto urbanos como ambientales.

Por último, es fundamental destacar el esfuerzo que realiza actualmente el Gobierno del Estado de Aguascalientes, a través de la Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial, la primera creada en el país en el 2010, que sirvió de antecedente de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del Gobierno Federal, ya que con fundamento en la Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional, está por expedir su primer Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, que también sentará un precedente importante a nivel nacional e internacional.

Baste resaltar que el Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial, es el instrumento rector de los sistemas estatales de planeación del desarrollo urbano y ambiental para el Estado de Aguascalientes y se elabora con base en el análisis, caracterización y aptitud del suelo, bajo criterios de sustentabilidad y tomando en consideración los aspectos económicos, ambientales, sociales y urbanos como líneas generales de estrategia; tiene una duración de 6 años y se actualiza al término del tercer año de la gestión del Poder Ejecutivo del Estado; en su elaboración, los municipios del Estado tienen la intervención que les compete de conformidad a sus atribuciones en materia de planeación, especialmente en materia de suelo, y autorizarán los usos y destinos del mismo, conforme a sus atribuciones constitucionales y sus programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

En concreto, con el Programa Estatal de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Aguascalientes, se compatibilizarán por primera vez en el país, la planeación urbana y la ambiental, evitando que los urbanistas vayan por un lado y los ecologistas por otro, lo que sólo ha beneficiado a los especuladores inmobiliarios y a los agentes contaminantes del ambiente, en detrimento de la calidad de vida de la población y la sustentabilidad. ■