

40. Pedro González Palacios, *Las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, México, 1959 (Tesis)*.
41. *Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos*, Ediciones Andrade, S. A., México, 1962.

REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO

JOSETTE SERRATO COMBE

El régimen jurídico aplicable al denominado "desarrollo urbano" o "asentamientos humanos" es reciente en nuestra legislación; sin lugar a dudas, puede ubicarse dentro de las disciplinas jurídicas "nuevas" y que requieren, por lo tanto, de un análisis crítico. Sin pretender hacer en este ensayo un estudio exhaustivo, es su objetivo dejar apuntadas algunas inquietudes con el propósito de invitar al lector a participar en esta interesante manifestación de nuestros días.

Han existido probablemente, desde la instalación o asentamiento permanente del hombre en un territorio y en el momento en que éstos como grupo empezaron a organizar la distribución espacial de un territorio determinando, ciertas normas para realizar ordenadamente dicha actividad. Al observar, por ejemplo, la distribución (lay out) o planeación de Teotihuacan o las ciudades mayas, con sus amplias calles y distribución que parece perfecta en su admirable simetría, el observador se admira al percartarse de la perfección lograda hace siglos, lección que no ha sido aprendida por sus descendientes, al compararlo con el desorden que conduce al caos que, en ocasiones, se observa en las ciudades actuales.

La ordenación del territorio que ocupa un determinado grupo de hombres, constituye un objetivo que los habitantes de cualquier parte ha buscado siempre. Una vez que se definió el concepto de "lo mío", se buscan los mecanismos para asegurar dicha tenencia; se elabora el concepto de propiedad; se define donde termina lo propio y empieza lo ajeno; y ante una multiplicidad de situaciones semejantes, surge la necesidad de ordenar estos elementos físico-espaciales.

El sistema para conseguir este último propósito, varía de cultura a cultura, y de época a época. Es así que los urbanistas, al sistematizar esta materia, hablan de ciudad radial, con un punto central del cual parten ejes hacia fuera, o bien de ciudad reticular, en la cual existe una red de espacios públicos, con un punto central.

La vida en común determina la necesidad de que la ciudad proporcione ciertos servicios que los individuos del grupo humano no obtendrán, desde el momento en que optan por la vida en común en un espacio determinado, que puede ser desde el acceso a las áreas comunes, en un origen, hasta el sistema de recolección de basura, distribución de agua potable, redes de energía eléctrica, drenaje, telecomunicaciones, seguridad pública y otros elementos denominados genéricamente "servicios públicos".

Ubicando estos elementos desde un punto de vista jurídico, el primer problema consiste en delimitar el concepto de "desarrollo urbano" o "asentamientos humanos". En cuanto al primero, el solo hecho de denominarlo "urbano" parece precisar esta idea, y sin embargo, a poco que se examina, inmediatamente se aprecia que es insuficiente. En primer lugar, el concepto de "urbe" o "ciudad", es escurridizo; aunque existe un sentido común, no se encuentra una medida concreta para definirla; si se define en razón del número de habitantes, encontramos que este parámetro es variable y que en un número determinado, hoy puede ser insuficiente o exagerado en un futuro próximo, en razón de los rápidos cambios que suceden en nuestros días y los desequilibrios de población (desbordado incremento en algunos lugares, V. gr., en la Ciudad de México, o decreciente en otros, como por ejemplo, en ciudades de Estados Unidos o Europa). Si se quiere precisar en razón de los servicios públicos o equipamiento que se proporciona, se observa que estos servicios se tienen en muchos lugares considerados como rurales. Una combinación de varios conceptos es tal vez la más adecuada: urbe o ciudad es "aquél espacio en el cual existe un asentamiento humano permanente, dedicado a actividades diversificadas y especializadas, cuya densidad de población y de construcciones implica o requiere el trazo de vías públicas, así como la existencia y establecimiento de las redes de infraestructura y dotación de equipo urbano."¹

Partiendo de este concepto, y analizando las disposiciones vigentes en esta materia, la conclusión es que el concepto de lo "urbano" es insuficiente". El mismo texto de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, por ejemplo, utiliza la palabra "rural" (artículo 3, fracción III), o lo implica (cuando señala que se consideran espacios dedicados a la conservación los dedicados a las actividades agropecuarias, artículo 21, fracción II). El propio texto señala una serie de actividades que se realizan en todo el territorio, tales como preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente y lograr la distribución equilibrada de la población.

Un poco más afortunada es la expresión utilizada por la Ley Federal en la fracción I del artículo 2: "Asentamientos Humanos", y define diciendo que se entiende por este concepto "la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran". Esta definición se refiere, nuevamente, a la ciudad, a la urbe. Quiere esto decir, que esta materia se aplicará únicamente en las ciudades? y, si es así ¿cómo resolver el problema de competencia federal, estatal y municipal?

Respecto a la primera pregunta, la propia Ley General de Asentamientos Humanos señala su objeto: la fracción I, ya analizada, no es suficiente para abarcar su objeto, en tanto se refiere al concepto de ciudad. Lo mismo puede

¹ Definición incluida en el proyecto de Declaratoria de Zonificación Primaria del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Planificación, 1976.

afirmarse respecto de la fracción II, relativa a los centros de población, por las mismas razones. Por último, la fracción III señala: es objeto de la ley definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios" (artículo 1, fracción III). Es aquí donde encontramos realmente el objeto principal de esta materia, por lo que procede su cuidadoso análisis.

A reserva de definir con posterioridad la autoridad competente en la materia, se establece que el objeto es señalar las atribuciones del Estado en la determinación de provisiones, usos, reservas y destinos, cada uno de estos términos se define en la ley de la siguiente forma: (artículo 37).

Provisiones: Áreas utilizadas para la fundación de un centro de población.

Usos: Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios

Reservas: Las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población; y

Destinos: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

El primer concepto, se refiere a lo que desde la época colonial se denominaba "fundo legal" de una población o sea, creación de un nuevo centro de población, por cédula real, determinando su ubicación y distribución del espacio en áreas públicas y privadas, así como su utilización.

La tercera, las reservas, se refieren a áreas nuevas, de crecimiento en una población ya establecida; y utilización de esas nuevas áreas urbanas.

El segundo y cuarto elemento (no se percibe explicación respecto al orden seguido por la ley en esta enumeración que no sea simplemente de índole fonética) es exactamente lo mismo, y se refiere a la utilización de las áreas o predios. La distinción entre estos fines públicos o privados es artificial. En realidad no conduce ni a un fin práctico ni lógico y sólo confunde en su aplicación. En efecto, el uso permitido o prohibido por la autoridad competente, que se dé a determinada área es obligatorio para todas las personas físicas o morales, públicas o privadas que habiten el territorio nacional; como lo afirma la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 9: "El derecho de propiedad, el de posesión, o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, serán ejercidos de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en la presente Ley y de acuerdo con los correspondientes destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques que se expidan."

Uso y destino es el mismo concepto; la utilización de la superficie terrestre por los tenedores de los predios.

Es este el objeto principal de la materia, y cualquier otro está comprendido en él; el uso del predio o área afecta tanto elementos físicos como espaciales: el aire, la luz, el subsuelo, la ecología, cualquier actividad física que el ser

humano efectúe sobre la superficie terrestre afecta no sólo a sí mismo, sino a los demás; se usa un predio con determinado objeto y la forma en que este uso se realice, influye predominantemente sobre el medio ambiente, el "habitat" en el que se desenvuelve. En el sentido en que el uso del suelo afecta a todos los habitantes participa del orden público, ya que todos toman parte en él. Puede afirmarse, entonces, que el objeto de esta materia es *regular y ordenar el uso del suelo*.

Así la afirma la Ley del Desarrollo Urbano, primer dispositivo en nuestro país en esta materia (30 de diciembre de 1975 publicada el 7 de enero de 1976 en el Diario Oficial) en su artículo 1, así como la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, artículo 1, fracción III ya analizada.

Este objeto principal, de *regulación y ordenación del uso del suelo* debe entenderse en el sentido más amplio posible, ya que para lograrlo, será necesario realizar una serie de actividades que están reguladas, en forma parcial cuando menos por otras ramas del Derecho.]

Cierto es que la Ley General de Asentamientos Humanos se dirige principalmente a regular los centros de población, ya que es precisamente en ellos donde el conglomerado humano está formado por un mayor número de personas y donde mayores serán los conflictos. Pero también reconoce que la ordenación y regulación abarcará también reconoce que la ordenación y regulación abarcará también áreas rurales o fuera de centros de población; prueba de ello es que el artículo 3º especifica que dicha ordenación tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural. Por otra parte es difícil pensar en la existencia de un plan nacional, estatal o municipal, previstos en el artículo 4 de dicha Ley, sin imaginar la inclusión de áreas rurales con usos agropecuarios o silvícolas, por ejemplo. La regulación del uso del suelo, pues, es el principal, si no es que el único objeto de esta materia; se ejerce en todo el territorio y no únicamente en los centros urbanos. *Una vez, señalado como se efectuará esa ordenación cuyos términos serán determinados concretamente por el uso que se establezca, se señalarán las medidas administrativas, económicas, políticas, etc., que sean necesarias para llevar a cabo dicho propósito.*

La innovación de esta materia consiste en sistematizar y estructurar un serie de disposiciones, a veces ya comprendidas dentro de la legislación civil o administrativa, e integrar una unidad armónica con aquellos elementos dispersos, añadiendo aspectos no tratados o tratados en forma incompleta. Como antecedentes tenemos, en el Distrito Federal, la Ley de Planificación del Distrito Federal, publicada el 31 de diciembre de 1953, que abrogó a la anterior Ley de Planificación y Zonificación del 12 de junio de 1936, legislación fragmentaria ya que trataba únicamente la vida urbana, que como se ha visto, es insuficiente pues desconoce los problemas de uso rural que tiene el Distrito Federal. El Código Civil recogía ya el principio que ha venido esbozando en estas líneas: el artículo 830 señala que "el propietario de una cosa puede gozar, disponer de ella *con las limitaciones y modalidades* que fijen las leyes;

el artículo 840 indica que "no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no de otro resultado que causar perjuicios a un tercero; los artículos 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851 y 853, señalan los elementos de las construcciones no podrán perjudicar al vecino; disposiciones contenidas en reglamentos sanitarios y de policía y buen gobierno, relativos al perjuicio que puede ocasionarse con usos de los predios inadecuados, insalubres o peligrosos. Sin embargo, no es sino hasta la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la reforma constitucional del artículo 27, y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos cuando por vez primera se estructura jurídicamente esta materia.

El uso del suelo es una modalidad o limitación de la propiedad. Estos términos, "modalidad" o "limitación" son usados indistintamente. La Constitución General utiliza "modalidades" (artículo 27, tercer párrafo); el Código Civil, señala ambos términos, pero con la conjunción "y" lo cual indica que no podría afirmarse que sean sinónimos; en el mismo sentido, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (artículo 9). La Ley General de Asentamientos Humanos utiliza otra palabra: las "regulaciones" de la propiedad (Capítulo IV).

Modalidad significa, según el diccionario "modo, forma de ser de una cosa"; y limitación "acción de limitar"; en sentido figurado, fin, término.

Los términos no son sinónimos. La modalidad se referiría a las variantes, o manera de manifestarse una cosa, y la limitación, a los linderos de sus respectivas características. En Derecho, por ejemplo se dice que las obligaciones tienen modalidades: términos y condición, y no se piensa que éstos sean "limitaciones" de las obligaciones.

La palabra utilizada en el artículo 27 constitucional es adecuada para describir la manifestación o la forma en que puede presentarse la propiedad; y las diferentes modalidades que puede asumir la propiedad consisten, precisamente, en el uso permitido o prohibido que la autoridad le conceda: habitacional, industrial, comercial, etc.

Las limitaciones, en estricto rigor, se refieren a otra cosa. Si el término connota la idea de linderos o demarcaciones, se referiría al límite, o términos señalados concretamente para el ejercicio del derecho de propiedad. Por ejemplo, es una modalidad el que en determinado predio se autorice únicamente el uso habitacional; pero es una limitación el que la casa que se construya, en ese predio, sólo podrá ocupar el 60% del área total del predio, o las que señalan los artículos 845 y siguientes, del Código Civil ya mencionados.

La diferencia es tenue, sin embargo, y se señala en atención a que el uso del suelo es, estrictamente, la modalidad de la propiedad.

En este punto procede examinar quien puede imponer estas modalidades. La propiedad o la apropiación de la superficie terrestre por las personas, como concepto clásico, se perfilaba por tres características: el derecho de usar, abusar y disponer de la cosa. Sin embargo, esta idea que proviene del derecho romano, no se concebía ni siquiera aún en aquel tiempo en términos tan absolutos como lo supone su enunciación; expresado gráficamente, que el

límite del ejercicio de propiedad es precisamente el punto donde empieza el derecho de propiedad de los demás, es un principio inmemorial.

La superficie del territorio nacional pertenece originalmente a la Nación. Siguiendo al tratadista Tena Ramírez,² que ha dejado sentado este aspecto en forma indiscutible, el Constituyente de Querétaro adoptó la tesis de que la propiedad actual deriva de la que se formó durante la colonia; el derecho de propiedad absoluta del rey pasó con ese mismo carácter a la Nación. 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.

Este principio tiene aplicación en dos casos principales: al sustraer de la propiedad privada para incorporarlos al dominio directo de la Nación, ciertos bienes, especialmente substancias del subsuelo, y al autorizar la imposición de modalidades a la propiedad. En cuanto al primero, es de alcance ilimitado, no es una limitación al derecho de propiedad, sino que implica su abolición cada vez que se incorporan al dominio directo de la Nación, ciertos bienes. Las modalidades, por el contrario, no pueden hacer negativa la garantía individual de la propiedad.

La Nación es, por tanto, por disposición constitucional, quien puede imponer las modalidades a la propiedad privada que, dicte el interés público. Aunque el texto constitucional substituye la palabra "Nación" por "Estado", "Federación" o "gobierno federal", el cuidadoso análisis del maestro Tena Ramírez en la obra mencionada demuestra que dichos términos no son sinónimos y que lo correcto es afirmar que quien tiene esta atribución es la Nación, representada por el Gobierno Federal. Es por tanto, el Gobierno Federal, representante de la Nación, quien determinará el uso que pueda darse a los predios y construcciones que se encuentren en el territorio nacional. En el sistema federal la jurisdicción federal cubre toda la extensión del territorio; sin embargo, en materia de superficie terrestre, la Nación la transmite a los particulares; constituyendo la propiedad privada y sobre ésta la Nación impondrá las modalidades.

Respondiendo a la segunda pregunta planteada en líneas anteriores, es pertinente señalar que esta no es una materia de competencia exclusivamente federal, sino, concurrente, como lo indica la fracción XXIX-C del artículo 73 de la propia Constitución. La razón es que el área geográfica en el sistema federal es la medida de la jurisdicción en el espacio; los Estados no ejercen un dominio sobre el territorio ubicado dentro de sus límites, pero sí un imperio sobre las personas que lo habitan, y en forma refleja, sobre la propiedad, ya que es ésta una garantía individual de los individuos.

Usualmente, se habla de facultades concurrentes, o coincidentes para significar el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por

² Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, S. A. p. 179 y sigs.

dos jurisdicciones. Existen pocos casos de facultades concurrentes en nuestra Constitución; Tena Ramírez cita el párrafo final del 117, que especifica que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados declara desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo". Esta materia, del uso del suelo será, aparentemente el único caso en que la concurrencia sería no de dos jurisdicciones, sino de tres: la federal, la estatal y la municipal. Se trata de una verdadera concurrencia?

La fracción XXIX-C dice que es facultad del Congreso "expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27, de esta Constitución. En debido cumplimiento, fue expedida y publicada el 26 de mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 8 establece que las tres esferas jurisdiccionales, Federación, Estados, Municipios, deberán, dentro de su respectiva jurisdicción:

I. Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques, sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planos respectivos;

II. Elaborar y llevar a cabo los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias,

III. Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano.

IV. Regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes, y

V. En general, proveer a la exacta observación de la planeación urbana.

La lectura del precepto es clara: los tres ámbitos deberán realizar exactamente las mismas actividades. Para realizarlo, se prevé el siguiente procedimiento: obligación de las Legislaturas Locales de expedir leyes de desarrollo urbano que prevean la existencia de planes de desarrollo. Los planes serán elaborados en forma conjunta y coordinada y su aprobación será, también, realizada en forma conjunta y coordinada; lo anterior, además, reforzado con el precepto constitucional que señala en el artículo 115 que los Estados y Municipios expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

De esta forma la estructura jurídica es completa: el marco jurídico en materia de uso del suelo se integra de la siguiente forma, insistiendo en que esta reglamentación actúa en forma concurrente:

ÁMBITO FEDERAL

Ley General de Asentamientos Humanos.
Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

ÁMBITO ESTATAL

Leyes de Desarrollo Urbano.

Reglamentos derivados de dichas leyes.

Decretos sobre fundación de centros de población.

Planes estatales.

Disposiciones relativas al régimen aplicable a los procedimientos para expedición de decretos y otras resoluciones administrativas (declaratorias) relativas a la ordenación del desarrollo urbano.

Declaratorias de conurbación.

Disposiciones relativas a las autoridades responsables, sistema de control y vigilancia.

ÁMBITO MUNICIPAL

Participación conjunta en todas las actividades anteriores, en los términos de las leyes estatales que al efecto se expidan.

Disposiciones municipales relativas a la ejecución y cumplimiento de las normas aplicables al uso del suelo.

Obviamente, toda esta reglamentación debe ser congruente y consistentemente acorde: el Plan Municipal deberá concordar con el Plan Estatal, y éste a su vez con el Plan Federal; el espacio geográfico que comprenden desde luego, es distinto, sin embargo, el grado de profundidad de los asuntos que tratan no es el mismo; pero básicamente la materia es la misma.

Todo este aparato legislativo, que significa la expedición de una ley federal, 32 leyes locales, un plan nacional, 32 planes estatales, un plan para el Distrito Federal, y tantos planes municipales como municipios tenga el país; más las declaratorias de usos y destinos de centros de población de reservas de provisiones, planes parciales, etc., nos ilustra sobre la amplitud de esta materia, que, iniciada como ya se dijo con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1975, ha alcanzado, en materia de desarrollo urbano, valga la redundancia, un desarrollo extraordinario.

¿A quiénes van dirigidas este mundo de disposiciones? Atendiendo a la clasificación de normas en sustantivas y adjetivas, nos encontramos con el siguiente esquema:

SUSTANTIVAS: Normas relativas al uso del suelo.

ADJETIVAS: A) Procedimientos de elaboración de normas, e instrumentación de procedimientos administrativos, B) Procedimientos que deberán seguir las personas a las que afecten las normas sobre uso del suelo.

Como es necesario, en primer lugar, instrumentar toda esta materia, el primer obligado es, precisamente la autoridad legislativa, en cuanto tendrá que expedir las normas generales conforme a las cuales la administración a su vez, expedirá los planes, decretos, declaratorios y otras resoluciones administrativas.

Una vez realizado ésto, las disposiciones obligan a cualquier persona que detente una superficie terrestre: esto significa que obliga tanto a personas físicas como morales públicas o privadas. Esta última afirmación es importante. Se ha destacado por los especialistas en planeación y uso del suelo que, en ocasiones las personas públicas no cumplen con estas disposiciones, con el consiguiente perjuicio de la comunidad, que no existe coordinación entre ellas en la ejecución de obras y a veces, por ejemplo, se rompe el pavimento donde ayer se había colocado la carpeta asfáltica. En el momento en que se completen las normas en esta materia, su observancia será tal vez, más fácil, pues se conocerá con detalle cuál es el camino a seguir.

Al examinar todo este conjunto normativo, y en relación con las personas a quienes obliga, surge inmediatamente la siguiente reflexión: formalmente todas estas disposiciones son normas jurídicas, expedidas por autoridades competentes, dentro del ámbito de sus atribuciones. Sin embargo, desde el punto de vista material, puede afirmarse que tengan un contenido realmente normativo? y, si no es así, ¿obligan realmente?, o expresado en otros términos, ¿hasta qué punto estas normas afectan a los gobernados?

Como punto de partida, recojamos los conceptos desarrollados por Eduardo García Máynez,³ respecto a la diferencia entre normas técnicas y normas jurídicas: la estructura de la norma jurídica es la siguiente: "si A es, debe ser B". En otras palabras, si una persona se coloca en el supuesto de la norma, debe observar determinada conducta; a diferencia de la norma técnica que señala que "si A es, tiene que ser B"; o sea, producida determinada causa, se siguen necesariamente determinados efectos.

Los instrumentos normativos sobre uso del suelo contienen, sin duda, un gran número de normas, de naturaleza técnica, económica y hasta filosófica, a las que difícilmente podría señalárseles el carácter de jurídicas.

Para demostrarlo, se analizan a continuación algunos aspectos de cada uno de los instrumentos normativos.

La Ley Federal contiene, por ejemplo, en su artículo 3º en once fracciones, a qué "tenderá" la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, señalando entre otros, el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equilibrada de la riqueza o el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sin duda, el objeto de toda ley es, tratar de lograr el bien común, pero el incluirlo en una ley no significa automáticamente que se conseguirá, ni mucho menos, obliga a nadie. Cuando mucho, podría afirmarse que son objetivos a lograr y, esto, definitivamente, no es de naturaleza normativa.

Lo mismo puede afirmarse respecto de los estudios que deben contener los planes de desarrollo urbano mencionados, por ejemplo, en el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Su inclusión puede servir como sustentación o motivación de un acto ministrativo, pero incluir una norma técnica como un estudio económico o ambiental en una norma jurídica

³ Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México.

no la convierte en obligatoria, no afecta en nada el mundo del deber ser.

En algunos reglamentos derivados de la ley encontramos normas técnicas, que, aun cuando tengan este carácter sí obligan a quien se encuentre en el supuesto de la norma; por ejemplo: gran número de las contenidas en el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal expedido el 19 de noviembre de 1976, o el Reglamento de zonificación para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el 25 de noviembre de 1976. ¿Por qué se señalará en las declaratorias previstas en este último, un número y no otro como porcentaje mínimo del área total del predio libre de hechos? La razón se explica si se acepta, como se ha pretendido demostrar en este ensayo, que el objeto de esta materia es el ordenamiento del desarrollo urbano a través del control del uso del suelo, y ésta es una modalidad de la propiedad.

Razones técnicas tendrá la autoridad para señalar determinadas alturas o porcentajes, pero una vez tomada la decisión, obliga al afectado *porque está relacionado íntimamente con el uso del suelo.*

En los planes de desarrollo, el problema de la normatividad se agrava. Todos los planes, desde el federal hasta los municipios y planes parciales de las delegaciones del Distrito Federal, recientemente expedidos, tienen la siguiente estructura:

I. Nivel normativo (diagnóstico y pronóstico, objetos y políticas de desarrollo); II. Nivel estratégico (elementos integrantes de la estrategia, conformación de zonas urbanas y usos y destinos, etapas de desarrollo); III. Responsabilidad sectorial, y IV. Nivel instrumental.

La estructura similar para todos los planes es un acierto de la autoridad administrativa, facilita la integración e interpretación; pero en lo que respecta al tema en estudio, afirmamos sin lugar a dudas es que los apartados I a III mencionados no tienen carácter normativo, es un programa de actividades, con contenido técnico que servirá de punto de partida a la autoridad para tomar, determinadas decisiones.

En el punto IV, referente a nivel instrumental, se vislumbra, ahora sí, cuales serán los actos jurídicos, de contenido normativo que se expedirán: declaratorias, decretos, imposición de modalidades a los tenedores de los predios, sanciones, disposiciones fiscales, expedición de reglamentos, etc. La enumeración es larga y no se expide todavía.

Este hecho nos indica otro aspecto interesante; hasta este momento toda la legislación es lo que se denomina "ley marco"; es simplemente, una serie de disposiciones primarias, principios generales, distribución de competencias que servirán de base a otras, que denominaremos "secundarias" que concretarán todos estos elementos y que finalmente conducirán jurídicamente al objetivo buscado: la ordenación del uso del suelo. En el momento y sólo entonces, en que al gobernado le obligue una norma que señale que su predio sólo podrá ser usado en determinada forma, y no otra, y que las decisiones administrativas o legislativas que lo obliguen estén correctas y razonablemente apoyadas en todas esas normas técnicas se logrará este propósito: ordenar y regular el uso del suelo.

EDUCACIÓN, LIBERTAD Y DERECHO

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES F. Y
LIC. JAIME GUTIÉRREZ DE LA PEZA

SUMARIO: 1. *Introducción*, 2. *Educación y política*, 3. *Educación y derecho internacional*, 4. *Educación y derecho comparado*, 5. *Educación y derecho constitucional*, 6. *Conclusión*.

1. *Introducción*

El artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda la educación que se imparta en nuestro país, tanto por establecimientos públicos como particulares, debe ser laica.

Ello ha ocasionado multitud de críticas, al considerar que, tratándose de menores, a los que ejerzan la patria potestad corresponde el determinar la orientación de su educación y, tratándose de mayores de edad, a ellos mismos.

Esa crítica se ha agravado más cuando se han establecido libros de texto obligatorios, particularmente cuando, bajo la administración de Echeverría, en los mismos se ha incluido una clara tendencia socialista. Nuevamente se ha argumentado el derecho de los padres y los educandos, en contra de la facultad del Estado a determinar esa cuestión.

Finalmente, se ha considerado que la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada el 30 de diciembre de 1980 y que entró en vigor el 1º de enero siguiente, ha obstaculizado las posibilidades que se otorguen donativos a escuelas particulares, mientras que los apoya cuando se dirigen a instituciones oficiales, representa un atentado a la libertad de educación, pues tiende a cerrar el espectro de ofertas educacionales hacia un estatismo.

Cuestiones ciertamente arduas y de gran fondo político, muy difícil de solucionar en nuestra patria. Por ello, queremos propiciar, de forma más o menos coherente, algunas ideas al respecto, desde 4 puntos de vista: político, internacional, comparado y constitucional, en base de los cuales fundamentar nuestra opinión al respecto, que finalmente será en favor de la democracia en la educación y en contra del totalitarismo.

2. *Educación y política*

El distinguido pensador alemán contemporáneo Franz Hengsbach,¹ para tratar el tema de la libertad de enseñanza señala que hay que distinguir entre

¹ "Unterrichtsfreiheit und das Recht auf Erziehung. Demokratischer Staat und Erziehung", *Persona y Derecho*, Pamplona, España, núm. 6, 1979, pp. 57-107.