

NORMAS URBANISTICAS Y PLANIFICACION

Dr. Virgilio Calvo Murillo

La existencia de las normas urbanísticas y su importancia cada día mayor en los ordenamientos jurídicos, tiene su base y fundamento en la ampliación de la esfera siempre creciente de intervención del Poder Administrador en la vida de los particulares, debido a los fines de progreso social y bienestar que persigue el Estado Moderno. De igual manera, ocupa un campo especial dentro de los fines catalogados como esenciales, el de asegurar y garantizar la dimensión humana de la ciudad; lo que según muchos sociólogos modernos, constituye el presupuesto fundamental para un libre y completo desarrollo de la personalidad del individuo.

En los sistemas normativos constitucionales de tipo liberal, sólo se garantizaba el orden necesario para que la convivencia humana fuera posible, lo cual está por demás entendido y justificado en el principio de *"laissez faire, laissez passer"* que informaba la actuación del Estado Liberal.

No es sino cuando se empieza a hablar y discutir acerca de lo *"social como immanente en la función ordenadora del derecho"*, que se inclina la interpretación y concepción de las normas como aquellas que actúan sobre los derechos subjetivos de los particulares.

Entonces, la doctrina empezó a hablar de las normas urbanísticas, como las dirigidas a conseguir la mejor localización territorial de la convivencia, lo que implicaba identificar un interés público en ese sentido.

La programación económica actúa sobre la finalidad de la localización; así, las decisiones relativas a la mejor localización, no pueden interpretarse aisladamente sino como insertas o encuadradas en los objetivos de fondo perseguidos a través de la programación misma, lo cual no demerita la existencia del indicado interés público (1).

Sin embargo, para delimitar la *"norma urbanística"* se debe en primer lugar, delimitar el término *"urbanística"*. En una primera acepción, se encuentra referida a lo urbano, a la ciudad y, se prescinde de cuanto sucede alrededor. Pero, la necesidad de una consideración más amplia y en relación a todo un territorio, sobre la base de previsiones relativas al desarrollo económico, a la localización de las infraestructuras a construirse y a la destinación para el mejor y más conveniente uso del territorio, hace insuficiente tal concepción. Por tanto, la *"disciplina urbanística"* implica ese cúmulo de consideraciones de diferente tipo, que la enmarcan en un ámbito mayor (2).

El concepto de *"urbanística"* se encuentra ligado estrechamente con el concepto de *"plan"*, entendido como proyecto de actividad a desarrollarse y que se representa gráficamente como referido al suelo (3) sea, que dicha actividad no se agota en un solo momento, sino que se concreta en una serie de previsiones que deben considerarse unitariamente y deben articularse por medio de planes, que son el momento último y tienen carácter técnico y aplicativo.

Si se quisiera garantizar el ordenado asiento del agregado urbano de una parte de él, el plan contiene limitadas previsiones de actividad en relación a la amplitud del territorio considerado. Si por el contrario, se quiere regular una zona más vasta el plan dispone el desarrollo de actividades mucho más complejas y ligadas a una serie de elementos considerados como variables.

Así el plan es menos rígido e impone la necesidad de especificar para así verificar las previsiones hechas. Desde este punto de vista, el plan urbanístico se asemeja al plan económico, en el tanto en que el fin de éste sea regular el desarrollo de la actividad económica en el territorio. Pero en realidad, no sería posible identificar ambos tipos de planes, por las finalidades de la actividad urbanística y, el diferente contenido de los planes urbanísticos en general, en relación con los económicos. La Corte Constitucional de Italia, ha enten-

(1) Pacelli, *La Pianificazione Urbanistica nella Costituzione*, pág. 13, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1966.
(2) Testa, *Disciplina Urbanistica*, pág. 10, 6a. ed. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1972.
(3) Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, pág. 93, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1964.

dido que una distinción entre planificación económica y planificación urbanística territorial tiene su base en que la primera tiene un significado amplio y genérico, que, es, la entera economía del país (4).

La finalidad de la planificación territorial está en la racionalización del uso del territorio en correlación con una hipótesis de desarrollo socio-económico, que recibe las directrices y las pone en práctica en términos de localización pero que no asume las escogencias propiamente dichas.

Pero esa finalidad última de desarrollo socio-económico no se realiza directamente en el plan; únicamente en el sentido que éste dirige y coordina a través del vínculo de la localización, especial, las intervenciones dirigidas a tal fin. En otras palabras, el plan territorial no amplía la esfera de la acción pública, dirigida a la consecución de los fines de bienestar y progreso social, sino que hace posible la obtención de esos fines como ulterior instrumento público en tal sentido.

A la luz de los conceptos referidos y las consideraciones, puede indicarse que normas urbanísticas son aquellas que se dirigen a la consecución de un interés público que se identifica en el ordenado asiento del territorio y dentro de éste, del referido a los agregados urbanos. Esto se lleva a cabo, por medio de la sujeción, la utilización edificatoria de los inmuebles a particulares prescripciones, sea que se establezcan directamente por ley, o por medio de los actos administrativos determinados en su contenido y en su eficacia obligatoria por ley. Desde el punto de vista general, son la expresión de la intervención del Estado en la vida asociada, dirigidas a la obtención del bienestar y progreso social.

La concepción de la planificación urbanística territorial en el sentido amplio que le corresponde, ha dado paso a que se le considere como planificación de la actividad económica que, aunque no predetermine ni el número ni género de la empresa, crea un límite a la libertad del empresario que es la de la escogencia de la propia actividad.

Por otra parte, el plan urbanístico territorial se refiere al momento espacial de la actividad económica y los vínculos que de él se derivan son consecuencia necesaria de tipo mediato de la finalidad a que el plan se dirige, aunque no es la primaria. Es decir la incidencia de tales planes sobre la iniciativa económica es indirecta —como consecuencia de la localización en el territorio de las actividades productivas— mientras que por medio de dichos planes, se tiende a vincular la utilización del suelo (6).

No parece pues, que de esa naturaleza económica de la actividad urbanística pueda deducirse que la actividad económica en sí misma sea el objeto de la planificación urbanística, ya que para ésta el momento jurídicamente relevante es el de la localización de la iniciativa misma y no el de desarrollo de una determinada actividad sobre el territorio o, lo que es lo mismo, el de la utilización del espacio o de una parte del territorio, no el de ejercicio de una actividad económica.

Por tanto, aunque el objeto de la planificación urbanística territorial sea el mejor asiento y aprovechamiento territorial para la convivencia y, desde tal punto de vista se enmarcan dentro de él las actividades humanas y dentro de éstas la económica, debe considerarse que las normas urbanísticas deben ser consideradas en íntima relación con la disciplina jurídica de la propiedad y no con la de la iniciativa económica y así, al no estar dirigida y por lo tanto no incidir sobre ésta, lo hacen sobre la localización del territorio, específicamente en cuanto a su utilización.

(4) Corte Constitucional, sentencia No. 4 de 1 febrero de 1964.

(5) Consejo de Estado, IV Sala, sentencia No. 269 de 27 febrero de 1969.

(6) Pacelli, Op. cit. pág. 18.