

I. La cuestión urbana de México . . . . .	11
II. Hacia una conceptualización del derecho urbanístico . . . . .	16
III. La formación del derecho urbanístico mexicano . . . . .	21
IV. Las bases constitucionales . . . . .	23
V. La administración pública urbana . . . . .	27
VI. Los contenidos específicos . . . . .	37

## **18. DERECHO URBANISTICO**

## DERECHO URBANISTICO

SUMARIO: I. La cuestión urbana de México. II. Hacia una conceptualización del derecho urbanístico. III. La formación del derecho urbanístico mexicano. IV. Las bases constitucionales. V. La administración pública urbana. VI. Los contenidos específicos.

### *Nota aclaratoria*

Este trabajo se apega a los lineamientos fundamentales que se trazaron a los investigadores y profesores que asumieron el compromiso de exponer las diversas disciplinas jurídicas que integran este volumen colectivo: utilizar primordialmente fuentes legales, respetar los márgenes de espacio señalados, reducir al máximo las disquisiciones doctrinales y responder a una finalidad divulgatoria.

En esa tarea nos hemos enfrentado al hecho de que el *derecho urbanístico* no sólo carece de linaje en nuestro país, sino que inclusive su cientificidad se ha puesto en duda.

Dadas las características de nuestro trabajo hemos dejado de lado las preocupaciones teóricas y las reflexiones doctrinales, para sostener un compromiso conceptual orientador: el derecho urbanístico es un conjunto de principios, normas e instituciones que regulan a las ciudades para ordenar, desarrollar y conducir su dinámica.

Valga este estudio como un ensayo de sistematización de elementos jurídicos dispersos relacionados con los asuntos urbanos que sólo agrupados aportan el perfil del régimen legal de las ciudades.

## I. LA CUESTION URBANA DE MEXICO

Los problemas de las ciudades de México 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. Esa conjugación ha provocado deseconomías urbanas y costos sociales que han deteriorado la calidad de la vida humana.

El perfil urbano de México encuentra sus rasgos fundamentales en la concentración y en la dispersión (en la zona metropolitana de la ciudad de México se asienta el 20% de la población y en las comunidades rurales el 38%) (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, D.O. 12/6/78). Existe una excesiva concentración

demográfica, económica, cultural y política en unas cuantas ciudades (sobre todo en el eje ciudad de México-Estado de México) y una alarmante distribución de la población entre 95 mil pequeñas localidades: en las tres ciudades más grandes viven 17.3 millones de mexicanos y en los pequeños centros de población lo hacen 22.7 millones de habitantes. Ambos extremos generan costos que impiden el funcionamiento eficaz de los centros de población y dan lugar a graves problemas sociales, económicos y ecológicos, que inciden desfavorablemente sobre el bienestar de sus habitantes.

Las raíces históricas del sistema de ciudades asimétrico de México tocan el origen mismo de nuestro país. El peso demográfico del Valle de México prehispánico fue el estímulo mayor para que ahí se asentara la capital de la Nueva España. La abundancia de mano de obra constituía, junto con los yacimientos mineros y la tierra fértil, la principal fuente de riqueza. Así, la ciudad de México conservó y acrecentó su papel de pivote económico, político y social de la colonia.

En el siglo XIX el proceso económico fortaleció la primacía de la capital nacional. La destrucción económica que provocó la guerra de Independencia, la inestabilidad política de los primeros años y el ideario liberal no permitieron la introducción de correcciones al sistema de ciudades macrocefálico. La política modernizadora del porfiriato sirvió a ese modelo de desarrollo urbano: los ferrocarriles se tendieron en función de la actividad exportadora que en la ciudad de México encontró su nudo. Es ella, centro de oferta de mano de obra para la incipiente, pero dinámica industria manufacturera, y al mismo tiempo mercado para los productos elaborados. En el valle se encuentran recursos humanos calificados para las manufacturas y la infraestructura que requiere la actividad industrial.

La estrecha relación que guarda la burguesía nacional y extranjera con el Estado promotor del porfiriato propicia que la naciente industria se localice en donde se asientan los poderes públicos.

La Revolución tampoco tuerce la trayectoria del sistema de ciudades. La década de la violencia provoca que significativas corrientes de migración interna engruesen demográficamente la capital, y la política económica de los regímenes revolucionarios impulsa el reforzamiento de su primacía secular.

El modelo económico auspicia el crecimiento de la antigua Tenochtitla : si el desarrollo económico es la meta, la industrialización es la vía y para que ésta sea ancha, es preciso hacer amplio uso de todas las técnicas de apoyo y fomento. Los mayores estímulos para la industrialización consistieron en permitir la concentración de la planta manufacturera en el Distrito Federal, y a partir de las últimas tres décadas, en el Estado de México, y en la asunción de una actitud inhibitoria del Estado frente a los crecientes problemas de las ciudades que provocaba la excesiva concentración funcional.

La capital nacional conserva e incrementa los viejos atractivos que ya tenía desde la etapa colonial (su importancia demográfica, el asiento de los poderes públicos, la infraestructura, el tamaño del mercado, la oferta de mano de obra).

Paralelamente y a partir del porfiriato, avanza Monterrey como el otro gran

polo manufacturero. La ideología de “destino manifiesto” de su clase dirigente y el apoyo del Estado transformaron un erial con flaca población, en un emporio industrial. Guadalajara es la tercera gran ciudad que se ha desarrollado con velocidad; aunque mostrando una trayectoria distinta a la de la capital neoleonese, porque desde la Colonia se trataba de una localidad de importancia.

El proceso de industrialización ha actuado como palanca para consolidar nuestra estructura urbana. Ese proceso se caracteriza por los siguientes rasgos: industria apoyada en el mercado interno; concentración de la demanda interna en las tres ciudades grandes; producción orientada a la sustitución de bienes de consumo, y una estructura de mercado formada por empresas oligopólicas que coexisten con empresas pequeñas (Plan Nacional de Desarrollo Industrial D.O. 17/5/78).

Junto con estas ciudades han aparecido otras localidades de menor tamaño demográfico y económico que pueden calificarse de medianas; muchas de las cuales han encontrado su impulso en actividades ligadas con el exterior: a mediados de la década pasada existían 4 ciudades que tenían entre 500 mil y un millón de habitantes, y 42 en las que vivían entre 100 mil y 500 mil habitantes.

La otra deformidad del sistema de ciudades está representada por las 95 mil localidades que tienen menos de 2,500 habitantes y que por su reducido tamaño carecen del equipamiento, infraestructura y servicios que exigen los actuales estándares de desarrollo. En esta canasta de pequeñas localidades rurales se encuentra la población que más cruelmente se ha visto marginada del avance económico y social del país.

La dispersión de la población rural genera costos que hacen antieconómico que se les dote con equipamiento y servicios urbanos medianamente aceptables y que se instalen unidades productivas modernas.

En las grandes ciudades, por el contrario, se han generado diseconomías de aglomeración que hacen cada vez más gravosa la vida urbana. En particular en la zona metropolitana del Distrito Federal —formada por esa entidad más los municipios del Estado de México conurbados— 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) haciendo ineficaz al sistema económico y deteriorando la calidad de la vida capitalina. Esa zona aportó, en 1975, el 44% del producto interno bruto.

El crecimiento acelerado de las grandes ciudades y de algunas localidades que pueden considerarse medianas y pequeñas, encuentra su explicación en el proyecto económico, político y social del país: la primacía de la industria y de la ciudad y, consiguientemente, el relegamiento de la actividad agropecuaria y del campo.

El choque sectorial, que ha caracterizado a todos los países de economía de mercado que afanosamente han buscado el desarrollo, dio lugar a que se establecieran términos de intercambio ciudad-campo, conforme a los cuales éste subsidiaba a aquella mediante alimentos y materias primas a bajo precio. El Estado, por su parte, orientó su inversión hacia la atención de las demandas urbanas en perjuicio de los requerimientos rurales.

El resultado fue el deterioro de las ciudades y en el campo, el descenso de la producción, la disminución del ingreso del campesino y la reducción del empleo. Esos elementos repulsivos, junto con los elementos atractivos que tiene la ciudad, aceleraron la migración de campesinos hacia los centros urbanos.

La vida urbana reviste mayor prestigio social, y desembarazarse del *status* de campesino es una aspiración que alimentan los valores sociales que difunden los medios de comunicación. El proceso económico, hermanado al proceso ideológico que implica la apología de lo urbano, inducen a la migración.

Las corrientes migratorias campo-ciudad deterioran los centros urbanos porque éstos carecen de capacidad para generar las fuentes de ocupación que demanda el crecimiento natural de su población. A su vez el crecimiento natural halla impulso en la política de salud del Estado que abate la tasa de mortalidad y que amplía las expectativas de vida de los mexicanos de la ciudad. La incapacidad de ésta para generar empleo ha sido fruto de la vía utilizada para llevar a cabo el proyecto de industrialización a través de sustitución de importaciones y de hacerlo descansar en subsidiarias de empresas extranjeras: se han utilizado tecnología y bienes de capital que desplazan mano de obra.

El desempleo y el subempleo, por otra parte, no han desalentado la migración hacia las urbes más dinámicas. Los desempleados y subempleados han acabado por configurar sectores marginados que si bien no tienen acceso a la economía y al bienestar urbanos, coadyuvan al deterioro de las finanzas municipales y de la calidad de la vida de los centros urbanos. Los marginados, víctimas del sistema económico, se convierten en victimarios de la ciudad porque se posesionan de las reservas territoriales, dan uso “cuasi-urbano” a tierras de explotación agropecuaria o forestal y absorben con muy baja eficiencia los recursos públicos que se destinan a atender sus requerimientos de infraestructura.

Un indicador escueto deja al desnudo la incapacidad del sistema económico para generar condiciones de bienestar: en las zonas rurales 9.5 millones de personas tienen un déficit calórico que fluctúa entre el 25% y el 40% con respecto al mínimo normativo y en el Distrito Federal los habitantes que muestran subconsumo de calorías representan cerca de un millón.

En síntesis, 35 millones de mexicanos se encuentran subalimentados (*Sistema Alimentario Mexicano*, Doc. de la Oficina de Asesores del Presidente de la República, 1980).

El crecimiento de las ciudades también encuentra su catalizador en la urbanización de la economía y en el crecimiento natural de la población. Por lo que hace al primer factor, cabe asentar que las actividades urbanas (industria y servicios) cada vez generan una mayor proporción del producto y del empleo y que el empobrecimiento que ello ocasiona en el campo alienta a la migración interna.

El crecimiento demográfico se adiciona a los incrementos que registra la población por la migración. Como en las ciudades se concentran el equipamiento y los servicios de salud así como más altos índices de alimentación, es natural que en ellas la tasa de crecimiento poblacional sea superior en varios tantos no sólo a la tasa demográfica nacional (más del 3% para el decenio de los setentas), sino también a la tasa de crecimiento urbano nacional (5% para dicho

decenio). En las ciudades ha descendido la tasa de mortalidad, mas no ha sucedido lo mismo con la tasa de fertilidad.

La política económica encaminada a estimular la acumulación privada ha dejado sentir sus efectos en la cuestión urbana porque los sectores de alto ingreso han podido destinar recursos cuantiosos a inversiones urbanas antisociales y el Estado ha carecido de medios para dar racionalidad a la ciudad y para tomar las medidas de previsión aconsejables.

Las tasas de crecimiento de algunas ciudades hacen prácticamente imposible que se pueda evitar la acumulación de rezagos urbanos. En los últimos años el Distrito Federal creció al 5.1%; Monterrey al 4.6%; Ciudad Juárez al 4.7%; Guadalajara al 5.5%; Puebla al 5.3%; Tijuana al 6.7%; Cuernavaca al 8%; Acapulco al 13.8%; Poza Rica al 21%; Uruapan al 6.3% y Minatitlán al 7.1%, por señalar algunos casos representativos. En los municipios conurbados al Distrito Federal el crecimiento ha sido superior.

El diagnóstico desalentador que nos hemos visto obligados a incluir en este trabajo para enmarcar el derecho urbanístico mexicano hace necesario que intentemos destacar algunas características del proceso de desarrollo urbano.

a) Es hasta muy recientemente que el desarrollo urbano ha sido contemplado como un capítulo destacado de los asentamientos humanos y éstos, a su vez, del desarrollo económico y social.

b) El derecho se ha rezagado en la tarea de normar el problema de la estructura y dinámica de las ciudades y de los problemas interurbanos y regionales.

c) El sistema de ciudades y la evolución interna de los centros urbanos ha encontrado la fuente de su movimiento en las fuerzas del mercado. El Estado —precisamente por el rezago jurídico— no ha conducido ni corregido dicho movimiento.

d) La abstención estatal y el consiguiente predominio de las fuerzas del mercado, han ocasionado la implantación de un sistema notoriamente injusto que ha coadyuvado a la concentración inequitativa del ingreso y del bienestar. El crecimiento de las ciudades y el vacío normativo han sido fuente de acumulación privada a base de la apropiación gratuita de las plusvalías, o sea, de los incrementos de valor no producidos por inversiones de los propietarios.

e) El proceso de federación política y económica, que ha empobrecido a los estados y municipios, los ha inhabilitado para financiar el desarrollo de las ciudades y los ha llevado a que las inversiones urbanas descansen en la iniciativa privada, la que ha ejercido un influjo nocivo en el desarrollo de los centros urbanos.

f) La pobreza municipal ha dado lugar a que los ayuntamientos carezcan de medios para proveer de servicios y bienes (tierra, vivienda, transporte) que en los países desarrollados corren por cuenta de las ciudades.

g) A pesar del alcance dominial del artículo 27 constitucional, en la realidad la tierra urbana ha estado sujeta a un régimen clásico de propiedad que ha impedido su uso social. Inclusive la tierra de propiedad social (ejidal y comunal), por vía de hecho o de derecho, se ha subordinado a los requerimientos del desarrollo urbano conducido por el mercado.

h) La dinámica de las ciudades no ha sido guiada por planes de desarrollo orientados por criterios de ordenación y racionalización. Los planes reguladores (que no planes directores) normalmente han sido dejados de lado tanto por el Estado como por los mismos agentes económicos, de modo tal que la expansión de los centros urbanos ha sido caótica y coyuntural.

i) En las ciudades ha dejado sentir sus efectos el carácter dependiente del capitalismo mexicano, que a su vez resiente las presiones de la economía internacional.

## II. HACIA UNA CONCEPTUALIZACION DEL DERECHO URBANISTICO

La explosión de derechos especializados que ha puesto en entredicho a la sistemática jurídica tradicional, da licencia para hablar de un derecho urbanístico. Nos esforzaremos por dar fijeza a su contenido, por identificar su temática fundamental, por definir sus criterios rectores y por revisar sus fuentes legales principales y la administración pública urbana.

El apoyo de dos estudiosos facilitará nuestro cometido. 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” (*Droit de L'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1979, p.1) y ha agregado que su finalidad es muy específica: la organización de la ciudad (*op. cit.* p. 1).

El brillante impulsor del derecho urbanístico español, Eduardo García de Enterría, ha destacado los tres grandes temas de la disciplina que nos ocupa:

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 primer término; 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 o de Derecho financiero estrictamente tal, como en cuanto a las técnicas de recuperación o distribución de plusvalías entre los propietarios. (*Lecciones de derecho urbanístico*, Madrid, Ed. Civitas, p. 49).

En primer lugar, debemos abordar el problema del contenido de esta disciplina, cuidando siempre que no coadyuve a la pulverización de la sistemática del derecho que aceptan nuestras escuelas de jurisprudencia y en torno a la cual estudian los doctrinarios y legislan, juzgan y ejecutan los poderes constituidos.

Para ello el método es agrupar alrededor de cada uno de los grandes asuntos urbanos, las normas que se les aplican y que forman parte de distintas disciplinas y ordenamientos. Así el derecho urbanístico no es otra cosa que un agrupamiento de las soluciones normativas a los problemas de las ciudades, que se encuentran dispersas en las disciplinas jurídicas.

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.

Al efecto es preciso adoptar alguno de los criterios que convencionalmente se manejan para definir el concepto ciudad: el centro de población que tiene más de 15,000 habitantes es un criterio al que vulneran menos las críticas de que son objeto las soluciones normativas de carácter cuantitativo. En una localidad de esa dimensión demográfica aparecen las funciones económicas y los problemas que usualmente surgen en los asentamientos urbanos.

Las disciplinas que proveen de contenido al derecho urbanístico son el derecho fiscal, el derecho civil, el derecho constitucional, el derecho agrario, el derecho de los asentamientos humanos, el derecho ecológico, el derecho laboral y, principalmente, el derecho administrativo.

Al derecho fiscal pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del urbanismo; a la imposición a las plusvalías, y a los bienes inmobiliarios urbanos y a los tributos que tienden a distribuir socialmente las economías y deseconomías urbanas.

El derecho del trabajo aporta las instituciones laborales relativas a la vivienda obrera que deben proporcionar las empresas, así como las prestaciones pactadas en materia habitacional que tengan a las ciudades como marco.

El derecho ecológico suministra las disposiciones que se han expedido para preservar y mejorar el medio físico y humano, y del derecho de los asentamientos humanos se toma lo concerniente al desarrollo racional y armónico de los centros urbanos y al auspicio de condiciones que resuelvan las necesidades urbanas.

Del derecho agrario recoge el derecho urbanístico soluciones para la incorporación de tierras ejidales o comunales a las manchas urbanas. El derecho civil ministra elementos para la regulación de la propiedad inmobiliaria y su titulación, así como para la normación del fenómeno inquilinario.

El derecho urbanístico toma del derecho constitucional normas básicas: el derecho de establecimiento, el derecho de tránsito, las potestades de los poderes constituidos en materia urbanística.

El derecho administrativo es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la organización de la administración pública urbana y la normación de los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano.

La heterogeneidad de las normas que constituyen el derecho urbanístico se disuelve porque comparten el mismo objeto, que les da homogeneidad y coordinación en la nueva sistemática que representa esta joven disciplina. Las normas se agrupan alrededor de una finalidad compartida: racionalizar, ordenar y desarrollar a la ciudad. En el derecho urbanístico se fusionan y cobran armonía las normas que regulan parcialmente la cuestión urbana, que norman una fracción de la cuestión urbana.

El elemento que comparten y que permite esa homogeneización es precisamente esa finalidad de resolver los problemas de las ciudades y de mejorarlas cuaiitativamente.

En este intento de delimitar el objeto del derecho urbanístico, cabe poner el acento en la distinción que existe entre esa disciplina y el derecho de los asentamientos humanos. Este es el género en tanto que aquél es la especie.

Si el derecho urbanístico sólo se interesa por el desarrollo interno de las ciudades, el derecho de los asentamientos se aboca a la racionalización de la distribución territorial de la población y de la actividad económica y a la promoción del desarrollo de los centros urbanos. Es así, entonces, que parte del derecho urbanístico está subsumido en el derecho de los asentamientos humanos, porque si bien éste privilegia el desarrollo interno de las ciudades, también lo hace tratándose de las relaciones interurbanas, del desarrollo regional y del mejoramiento de los centros de población rural.

Nosotros asumimos una posición conceptual lata y horizontal porque no integramos el cuerpo del derecho urbanístico sólo con disposiciones jusadministrativas, sino que aglutinamos todas las disposiciones —independientemente de la disciplina en la que se ubiquen— que regulan la ordenación, racionalización y desarrollo de la ciudad.

El derecho urbanístico muestra las siguientes características:

a) Es un *derecho dinámico* porque su contenido exige cambios normativos permanentes con motivo de las transformaciones que sufre la ciudad y con el propósito de conducir e impulsar esas transformaciones. Por ende, el derecho urbanístico es un derecho revolucionario porque su finalidad es transformar la estructura de las ciudades.

b) El contenido de esa disciplina es de *carácter económico*: se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos urbanos que inciden en el desarrollo de las ciudades y en la calidad de la vida urbana.

c) El derecho urbanístico es un *complejo normativo mixto* porque sus disposiciones pertenecen tanto al derecho público, como al privado y al social y, consiguientemente, tiende a tutelar el interés público, el interés de los particulares y el interés de los grupos sociales.

d) La fuente principal del derecho urbanístico es la *actividad reglamentaria y administrativa del ejecutivo*. La dinámica realidad urbana, siempre en constante mutación, hace indispensable que el poder ejecutivo tenga una injerencia normativa y operativa permanente para que pueda sujetar e impulsar el cambio urbano.

La legislación urbana, aunque abundante, tiende a ser un marco amplio de la actividad del poder administrativo.

e) El urbanístico es un *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 imbrincan propiedad pública, propiedad social y propiedad privada.

f) Es un *derecho flexible* ya que atribuye a la autoridad amplia potestad para

resolver discrecionalmente las cuestiones urbanas conforme a la coyuntura y a los dictados de la técnica.

g) *Es un derecho de previsión.* Si en principio la norma jurídica es fundamentalmente una regla que prevé una conducta y en ella siempre hay implícito un proyecto social, en el derecho urbanístico la previsión es el pivote central porque las decisiones de la autoridad administrativa se deben apegar al instrumento básico de previsión que constituyen los planes de desarrollo urbano y que parte del plan de desarrollo económico y social. Sin plan de desarrollo urbano no es posible que se configure un derecho urbanístico.

h) Los valores que busca realizar el derecho urbanístico son *múltiples* y de *distinta naturaleza*: son políticos (el establecimiento de una gestión urbana democrática); sociales (la provisión de un mínimo de bienestar); económicos (la eficacia del sistema económico de la ciudad); administrativos (la eficacia de la administración urbana), y culturales (la preservación e incremento del patrimonio cultural).

i) El derecho urbanístico es un *derecho técnico*, esto es, su principal instrumento es una técnica jurídica. Las necesidades de la técnica jurídica desencadenan la aplicación de la normativa urbanística. No basta para ello sólo la ciencia del perito en derecho. El derecho urbanístico busca provocar un comportamiento socialmente útil; pero al mismo tiempo se dirige a hacerlo técnicamente posible.

j) Se trata de un *derecho de intervención*: su objeto principal es la regulación de la injerencia estatal en la vida urbana y la ordenación de la actividad de los agentes económicos en la ciudad.

k) Es un derecho que privilegia la *justicia social*: la redistribución justa de las economías y deseconomías, entre las clases sociales. El Estado, con la aplicación del derecho urbanístico, actúa como una cámara de compensación que corrige la distribución espontánea de las cargas y ventajas que produce vivir en la ciudad.

l) Se trata de un *derecho nuevo*. A pesar de que desde tiempo inmemorial han cobrado vigencia ordenamientos que han normado algunas aristas de la cuestión urbana, es hasta muy recientemente que se han expedido instrumentos que forman ya un cuerpo armónico por los principios generales que desarrolla, por la base constitucional (artículos 27, 73, 115) y por la amplitud de la administración pública que lo ejecuta y aplica.

m) El derecho urbanístico es un *derecho disperso*. Con buen sentido en México se ha dejado de lado la posibilidad de recoger en un código todos los ordenamientos que regulan a la problemática de las ciudades. La provisión normativa que hacen las distintas disciplinas jurídicas impone obstáculos insuperables a la reunión de todos esos ordenamientos en un solo cuerpo legal.

n) Es un derecho de *jurisdicción mixta* porque tiene materias que a los tres niveles del poder público —a la federación, a los estados y a los municipios— toca crear, ejecutar o aplicar, y subsume materias que corresponden a dos o a los tres niveles.

Corrientes importantes de economistas urbanos han concluido en que es posible aplicar a las ciudades la técnica de escala según la cual existe un tamaño

óptimo de ciudad que maximiza la rentabilidad económica y social de las inversiones urbanas. Un menor tamaño, así como uno mayor, generan deseconomías que abaten las rentabilidades económica y social. Igualmente, existen deseconomías ligadas a la composición funcional de las aglomeraciones urbanas, a los cambios en las condiciones de funcionamiento de las unidades urbanas y a las relaciones intrarregionales de los centros urbanos (Corona Rentería, Alfonso, *La economía urbana. Ciudades y regiones mexicanas*, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1974, pp. 42-47). El distinguido economista mexicano ha sintetizado la generación de las economías de aglomeración urbana al decir que aparecen:

Quando la yuxtaposición engendra un bien que es resultado directo de la multiplicidad de empresas y de personas y que, de ninguna manera hubiera podido producirse en una sola empresa. Así, la ciudad da lugar a las llamadas economías de urbanización que dejan sentir sus efectos en todas las empresas, cualquiera que sea la rama industrial (*op. cit.*, p. 42).

Las economías externas actúan como elementos centrípetos: provocan, inducen y estimulan la concentración de la población y de la actividad económica. Sin embargo, si la ciudad no logra la dimensión adecuada, no cuenta con las funciones indispensables o no está inserta en el marco de relaciones interregionales conveniente, se producen deseconomías que tienen efectos centrífugos en los agentes económicos. Si las economías son ventajas adicionales, las deseconomías son cargas suplementarias que inducen a la emigración y al deterioro de la ciudad.

Sin embargo, la distribución espontánea, a través del mercado, de las cargas y ventajas urbanas daría lugar a una mayor inequidad en la distribución del ingreso si el Estado no mediara entre las clases sociales y, en general, entre los agentes económicos de la ciudad.

No obstante que para hacer esa repartición el Estado cuenta con facultades de reglamentación y con instrumentos fiscales, escapan a su alcance las ventajas y cargas de difícil valuación monetaria; esa incapacidad es una de las fuentes más generosas de la acumulación privada y del empobrecimiento de las clases sociales más desvalidas.

Entre las deseconomías que revisten mayor gravedad se pueden apuntar el deterioro ecológico; la escasez, carestía y aprovechamiento antisocial del suelo y de la vivienda; la urbanización de tierra agrícola, pecuaria y forestal; el daño del patrimonio histórico, artístico y arqueológico; el desperdicio de tiempo; la concentración de la riqueza; el deterioro de las finanzas públicas; el incremento no proporcional de los costos de la infraestructura y de los servicios públicos urbanos; la ineficacia de la administración pública.

El derecho urbanístico tiene por objeto la prevención y reparación de estos problemas que se fraguan *en y con* motivo de las ciudades. Al mismo tiempo, el derecho urbanístico tiende a promover el mejoramiento de los centros urbanos conforme al proyecto nacional que se haya dado la comunidad: acceso al em-

pleo; distribución equitativa del ingreso y del bienestar; funcionamiento eficaz y democrático de la administración pública urbana; racionalización de la economía de la ciudad; equilibrio ecológico; en fin, elevación de la calidad de la vida urbana.

El derecho urbanístico regula las facultades imperativas y no imperativas del Estado y define su papel de rector, actor y gestor urbanos. Al Estado se atribuyen tanto funciones de reglamentación (policía), como de servicio público, fomento y de producción o distribución de satisfactores en el mercado para prevenir y reparar las deseconomías y para impulsar la generación de economías externas. En suma, el derecho urbanístico busca una mayor racionalidad urbana y una estructura y funcionamiento de la ciudad más eficaz.

En este ensayo tenemos como empresa el inventario de las grandes cuestiones del derecho urbanístico y de sus soluciones normativas; la limpieza terminológica y la relación y sistematización de las dependencias y entidades de la administración pública urbana y la definición de sus competencias. La abundancia y dispersión de esas grandes cuestiones, por un lado, y la brevedad que debe tener este trabajo, obligan a la síntesis y a un censo selectivo de temas.

### III. LA FORMACION DEL DERECHO URBANISTICO

La formación del derecho urbanístico es relativamente reciente, se trata de un derecho nuevo; sin embargo, ello 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.

Inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población y la jerarquía que éstas tenían.

En realidad, el enfoque horizontal con el que nos acercamos al problema de la conceptualización del derecho urbanístico (agrupamiento de disposiciones dispersas en otras disciplinas), hace posible que en todo momento se localicen normas abundantes sobre los temas urbanos más sobresalientes.

No obstante y aun conscientes de que no es posible determinar con toda certeza el momento de la 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. La contaminación ambiental, la planeación de las ciudades, los asentamientos humanos, la planificación familiar, la vivienda y la administración pública urbana, son los asuntos básicos y el propósito compartido es la ordenación, racionalización y desarrollo de la ciudad bajo la dirección e impulso del Estado.

Esos jalones se han dado en la década de los setenta. Las innovaciones normativas de ese decenio han tenido efectos atrayentes y en torno suyo se han

agrupado las soluciones que dispersamente se habían expedido con antelación. Un intento de agrupamiento y sistematización antes de que se hubieran expedido los ordenamientos que regulan esas cuestiones fundamentales hubiera carecido de consistencia científica.

En 1971 se introduce en la Constitución lo relativo a la contaminación ambiental (D.O. 29/6/71). y también en 1971 se expidió la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (D.O. 23/3/71) y se estableció una subsecretaría en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de aplicarla; en 1972, se crearon los fondos de vivienda (D.O. 24/4/72; 28/12/72) y se establecieron con ellos fuentes financieras autónomas para atender el problema habitacional; en 1974, las bases para la planificación familiar se introdujeron al artículo 4o. de la Constitución (D.O. 31/12/74) y a la nueva Ley General de Población (D.O. 7/1/74); en 1975, se reformaron los artículos 27, 73 y 115 constitucionales para introducir en la norma suprema el problema de los asentamientos humanos (D.O. 29/1/76), y en 1976, se expidieron la Ley General de Asentamientos Humanos (D.O. 26/5/76), la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O. 7/1/76) y el Plan General del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O. 15/12/76), que desencadenan la expedición de las leyes estatales de desarrollo urbano así como de los planes estatales y municipales relativos. De 1976 a 1979 la administración pública urbana es objeto de amplio fortalecimiento: se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (D.O. 22/6/76), hoy sustituida por la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. 16/6/77); se atribuyen facultades a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (D.O. 28/6/76), 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 (artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, D.O. 28/12/76), y la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que se le confiere la competencia de elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales (artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) 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 (D.O. 30/8/79).

En el Distrito Federal la administración pública urbana se ha modernizado vigorosamente en los últimos tres años: en primer término se amplía la esfera competencial del Departamento del Distrito Federal (que tiene a su cargo la gestión de la capital del país); en segundo término, se establecen la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano, la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal y las entidades paraestatales, Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V. y Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. y en tercero, hay un valioso aunque tímido intento de democratizar la administración local mediante la creación o fortalecimiento de diversos órganos

de colaboración vecinal y ciudadana (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal), y a través del referéndum y de la iniciativa popular.

En el lapso 1978-1980 se ha avanzado 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 (D.O. 19/3/78 y D.O. 12/6/78); el Programa Nacional de Vivienda; el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (D.O. 17/4/80).

#### IV. LAS BASES CONSTITUCIONALES

Los fundamentos de la regulación y solución de los problemas de las ciudades se encuentran en varios artículos constitucionales que norman lo relativo a la propiedad, a la tributación, a la producción, al establecimiento, al tránsito y al patrimonio cultural.

##### 1. LA PROPIEDAD

El derecho de propiedad es una creación del Estado y no un derecho natural como sostenía el constitucionalismo jusnaturalista. La propiedad es de carácter derivada y es una creación jurídica, social. Es un derecho relativo y contingente y no un poder jurídico absoluto.

El artículo 27 de nuestra carta magna previene que: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada”. Si la Nación (a través del Estado) está facultada para transmitir el dominio de las tierras y las aguas a los particulares, esa transmisión debe ser revocable y, por ende, es posible que la Nación lo recupere.

Agrega el citado precepto:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer 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.

La propiedad entonces es un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista al que repugne toda limitación o modalidad.

Las modalidades que se impongan a la propiedad privada de los elementos naturales pueden tener las siguientes finalidades: la distribución equitativa de la riqueza pública; la conservación de esa riqueza; el desarrollo equilibrado del

país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Las dos últimas finalidades se adicionaron a la Constitución mediante la reforma de 1976 (D.O. 29/1/76), que también estableció los medios para lograrlo:

a) La ordenación de los asentamientos humanos (o sea de “la radicación de un determinado conglomerado geográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada y que incluye elementos naturales y obras materiales”, artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos), y b) El establecimiento de 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.

Así, la Constitución faculta a los poderes constituidos para que limiten, impongan modalidades a la propiedad privada o la recuperen, cuando lo requiera el desarrollo económico equilibrado así como el desarrollo urbano.

El desarrollo urbano consiste precisamente en “el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana”, a que se refiere la norma suprema, porque “es un proceso sostenido de transformaciones positivas sustantivas en cuanto a la calidad de la vida en los centros de población” (Plan Nacional de Desarrollo Urbano).

Si hasta la reforma de 1976 se adicionan normas expresas en torno a la propiedad urbana, ya antes de la legislación secundaria había avanzado considerablemente. En la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal (D.O. 26/3/28), el ejecutivo interpreta con rotundidad y justeza cuál es el alcance del derecho de propiedad:

. . . no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión fue: garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejecutar su derecho procure el beneficio social.

El Código Civil y la Ley de Expropiación, señalan los casos en que procede limitar o estatizar la propiedad privada para el establecimiento de condiciones que mejoren el nivel de vida en los centros urbanos (obras y servicios públicos, vivienda, evitar el acaparamiento de la riqueza).

## 2. LA PLANIFICACION FAMILIAR

En el artículo 4o. (D.O. 27/12/74), el poder revisor adicionó las bases para la política de planificación familiar: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.



“Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.

Estas bases, detalladas en la legislación secundaria, permiten que el Estado de manera deliberada promueva la disminución de la tasa de fertilidad y con ello influya en la modulación de la dinámica poblacional.

### 3. LAS LIBERTADES DE TRANSITO Y DE ESTABLECIMIENTO

Los habitantes de México están facultados para fijar su residencia libremente y para transitar por el territorio nacional. Como la Constitución en su artículo 11, otorga el derecho para emigrar de una localidad a otra no es posible que el Estado por la vía coactiva impida las corrientes de migración interna que acelera el desarrollo económico. El Estado, consiguientemente, sólo tiene facultades para estimular y desestimar la evolución migratoria (el artículo 66 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por ejemplo, establece que: “en los casos de fraccionamientos o viviendas populares los adquirentes deberán acreditar una residencia mínima de cinco años en el Distrito Federal, carecer de la propiedad de otro inmueble y de vivienda adecuada, satisfaciendo además los requisitos del programa de que se trate”).

Igualmente, es posible que cualquier persona establezca una empresa en el punto de la república que desee, salvo que se afecte el interés público. Sin embargo, aun en este caso el Estado prefiere utilizar mecanismos de inducción para desalentar que una unidad productiva sea instalada en una localidad determinada, o bien, para promover que se establezcan en los centros donde las autoridades administrativas crean conveniente.

La ejecución de los planes del Estado, por lo que hace a los gobernados, se hace descansar en fórmulas de concertación de acciones propias de los sistemas de economía mixta.

### 4. SANEAMIENTO AMBIENTAL

La salubridad es una cuestión que mereció el mayor interés del Constituyente de Querétaro: previno la creación del Consejo de Salubridad General como un órgano colegiado con funciones de autoridad y dependiente directamente del presidente de la República. Igualmente previó el establecimiento del Departamento de Salubridad con funciones muy amplias para regular esa materia (artículo 73, fracción XVI).

En 1971 (D.O. 29/6/71), previa adición a la base 4a. de la fracción VI citada, se amplió la competencia del Consejo, el que en lo sucesivo podría tomar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, las cuales serían susceptibles de revisión por el poder legislativo.

El Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre salubridad general. El Código Sanitario, en su artículo 2o., delimita el ámbito material de esa competencia: “las disposiciones de salubridad general regulan las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de la pobla-

ción". El mismo ordenamiento señala que queda incluido el saneamiento del ambiente.

## 5. EL PATRIMONIO CULTURAL

El multicitado artículo 73, fracción XXV, atribuye al Congreso facultades para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. Esta materia está reglamentada por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

## 6. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La regulación de los asentamientos humanos encuentra sus bases en los artículos 73, fracción XXIX-C, 27 y 115, fracciones IV y V (D.O. 29/I/76). Los asentamientos humanos son de competencia concurrente, pues atañe su regulación a la federación, los estados y los municipios. Se eleva al mayor rango normativo del país, la distribución regional de los centros de población, el sistema de ciudades y el mejoramiento de la calidad de la vida rural y urbana.

## 7. LA VIVIENDA

La Constitución no otorga a los habitantes de nuestro país el derecho a la vivienda de manera explícita. No obstante, en la expresión constitucional "mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana" queda subsumido el elemento habitacional: no es posible que haya bienestar en las ciudades si sus moradores carecen de vivienda. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 3, establece que en la ordenación y regulación de éstos queda incluida "la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Por otra parte, el artículo 123 constitucional establece el derecho obrero a la vivienda y la correlativa obligación de las empresas de proporcionar habitación a sus trabajadores (fracción XII del apartado "A" y fracción XI del apartado "B").

## 8. LA FISCALIDAD URBANA

La materia tributaria es competencia concurrente de los tres niveles de gobierno. A los estados y municipios corresponden los tributos en los casos que no están expresamente reservados a la federación.

El Congreso de la Unión es competente "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto" (artículo 73, fracción VII). El Estado tiene base normativa para establecer impuestos no sólo para recaudar los recursos que requiere el financiamiento del gasto público, sino también para el logro de finalidades extrafiscales. Una de esas finalidades es el impulso al desarrollo urbano, a la ordenación y racionalización del desarrollo de las ciudades.

## 9. LA ADMINISTRACION PUBLICA URBANA

La Constitución prácticamente es omisa en este particular porque a diferencia de la norma fundamental de 1857, el número y competencia de las dependencias auxiliares del ejecutivo, son materia de ley secundaria. En el varias veces citado artículo 73 se establece que la gestión de la ciudad de México corresponde al presidente de la República, quien la ejerce a través del Departamento del Distrito Federal. El mismo precepto, como ya se ha expresado, prevé la existencia del Departamento de Salubridad y del Consejo de Salubridad General. El artículo 123 prevé el establecimiento de dos instituciones que operen los sistemas de vivienda obrera y de vivienda burocrática.

No obstante la parquedad constitucional es incontrovertible que el Estado está facultado para dotarse con el aparato administrativo que requiera la eficaz atención de las responsabilidades competenciales que la norma superior le otorga.

## V. LA ADMINISTRACION PUBLICA URBANA

La administración pública que conoce del problema de las ciudades puede calificarse de diversificada, multimodal y ubicua porque cuenta con distinto tipo de facultades, sus órganos son de diversa naturaleza y se encuentra localizada en todos los órdenes de la problemática urbana.

La proliferación de dependencias centralizadas y de entidades paraestatales federales que conocen asuntos urbanos propicia una acción administrativa descoordinada y contradictoria. Para evitar esas ineficiencias se han definido sectores administrativos jefaturados por las secretarías de Estado y departamentos, y se han establecido comisiones de coordinación (como los comités promotores del desarrollo socio-económico de los Estados, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, las comisiones de conurbación y algunas comisiones intersecretariales).

Como un resultado del carácter de jurisdicción mixta que tiene el derecho urbanístico, la organización administrativa que conoce de asuntos urbanos es tanto federal como estatal y municipal. Pondremos el acento en la administración pública federal.

### A. *La administración pública federal centralizada*

#### 1. *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*

A la vieja Secretaría de Obras Públicas, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 (D.O. 31/12/58), tras separar esa materia de las comunicaciones y transportes, la Ley Orgánica de 1976 agregó lo relativo a los asentamientos humanos y con ello lo concerniente a urbanismo y vivienda. Este ordenamiento, que ha actuado como detonante de una acelerada y radical reforma administrativa, recoge la competencia que en cuanto a los asentamiento

humanos otorgaba a la extinta Secretaría de la Presidencia la ley de la materia (artículo 14) y la deposita en SAHOP.

De esta manera esta dependencia además de lo que se refiere a obras públicas y a inmuebles de propiedad federal, conoce de la política general de asentamientos humanos, de la ordenación del territorio, de vivienda y urbanismo y de la infraestructura urbana de centros de población.

La Secretaría participa en la planeación y programación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tanto en su formulación como en su ejecución, control, evaluación y corrección. Los principales ordenamientos que aplica esta dependencia son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (que define su competencia), la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Expropiación.

## 2. *Secretaría de Programación y Presupuesto*

Esta dependencia aglutina facultades que antes estaban atribuidas a las Secretarías de la Presidencia, Hacienda, Industria y Comercio, y del Patrimonio Nacional y es de su competencia la planeación, programación, evaluación, gasto público, contabilidad gubernamental, control global del sector paraestatal, informática y contratación, y ejecución de obras públicas. La Secretaría conoce directamente de cuestiones urbanas en la medida en que es la pieza fundamental del sistema nacional de planeación del que forma parte la planeación y la programación urbanas. A la Secretaría de Programación y Presupuesto toca elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y *localidades*.

En consecuencia, la racionalización y ordenación de las ciudades no pueden ser ajenas a la dependencia que actúa como eje central de la planeación, programación y presupuestación de la actividad administrativa. En última instancia las ciudades son el ámbito espacial en el que se llevan a cabo muchas de las operaciones de esta dependencia federal.

## 3. *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*

En esta dependencia centralizada se fusionan las competencias que antes ejercían las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos: planeación y fomento de la producción agropecuaria y forestal y construcción y operación del sistema hidráulico nacional.

En materia urbana a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde intervenir en el manejo y explotación de los recursos forestales, en el cuidado de la conservación de los suelos agrícolas y en la administración de los recursos hidráulicos. La actividad de esta Secretaría incide en el equilibrio ecológico de las ciudades y de ella depende la dotación de agua a los centros de población, así como la captación, potabilización y conducción del preciado líquido.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos aplica varios ordenamientos que gravitan en los elementos urbanos vitales: Ley de Aguas, Ley Forestal, entre otras.

#### *4. Secretaría de Salubridad y Asistencia*

Corresponde a esta Secretaría, además de lo concerniente a la salubridad, asistencia pública y a la salud, lo relativo a la planeación y conducción del saneamiento ambiental. Esta dependencia cuenta con ordenamientos que impactan en una de las grandes variables urbanas y que son la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y el Código Sanitario. Con esos instrumentos la Secretaría contribuye a la preservación del equilibrio ecológico de las ciudades.

Asimismo, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, conforme al artículo 40. constitucional reformado, al Código Sanitario y a la Ley General de Población, coordina el programa de planificación familiar a fin de abatir la tasa de crecimiento demográfico y de compatibilizarla con otras variables de la economía.

#### *5. Secretaría de la Reforma Agraria*

A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde intervenir en la provisión de la tierra que requiere el crecimiento de las ciudades, así como en la creación de nuevos centros de población; tutelar la propiedad comunal y ejidal frente a las demandas urbanas y promover el uso rural de la tierra.

Esta Secretaría cuenta con la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley de Expropiación, la Ley General de Asentamientos Humanos.

#### *6. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial*

Las facultades que la Ley Orgánica de 1976 concede a esta Secretaría para que vigile, conserve y administre los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, tienen elevada incidencia en el medio de las ciudades.

Esta Secretaría absorbió funciones de las Secretarías de Industria y Comercio y de la Secretaría del Patrimonio Nacional que contemplaba la Ley de 1958.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial dispone de múltiples ordenamientos en materia minera e industrial.

#### *7. Secretaría de Educación Pública*

A la Secretaría toca organizar, vigilar y administrar el servicio educativo nacional y es de su responsabilidad proteger el patrimonio arqueológico, histórico, artístico y cultural de la nación. Para ello cuenta con el auxilio de dos entidades paraestatales: el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Esas instituciones, que forman parte del sector educativo, intervienen con carácter de autoridades en cualquier obra pública o privada que pueda afectar al patrimonio cultural de nuestro país.

Por otra parte, la Secretaría de Educación Pública, directamente y por medio de diversas instituciones paraestatales, tiene injerencia en la dotación de equipamiento escolar y cultural y en la prestación de servicios de esa índole.

### 8. *Secretaría de Gobernación*

La Secretaría de Gobernación, junto con los problemas de política interior, elecciones, medios de comunicación, conoce una de las cuestiones que dejan sentir importantes efectos en las ciudades: la política demográfica. Conforme a la Ley General de Población, a esta Secretaría corresponde promover y coordinar las medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos del país.

El objeto de ese ordenamiento es: “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (artículo 1o.).

El marco jurídico que definía la Ley de Población se ha enriquecido, completado y modernizado mediante las reformas al artículo 27 constitucional y la expedición de legislación reglamentaria sobre los asentamientos humanos.

A la Secretaría de Gobernación, en coordinación con otras dependencias y entidades (subrayadamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia), toca impulsar la realización de programas de planeación familiar. Esta acción reviste la mayor prioridad ya que impacta en una de las variables principales de la cuestión urbana: el crecimiento demográfico.

### 9. *Departamento del Distrito Federal*

El Departamento del Distrito Federal —ya que desde 1928 fue suprimida en la capital la fórmula municipal, previa reforma constitucional (D.O. 20/8/28)— tiene a su cargo el gobierno y administración de la capital nacional, la ciudad más grande e importante del país. Las bases para la administración capitalina están fijadas por el artículo 73, fracción VI, de la Constitución y se reglamentan en la Ley Orgánica del Departamento y en el reglamento interior expedido por el ejecutivo federal.

A este departamento administrativo corresponde el ejercicio de muy amplias facultades vinculadas a la estructura y desarrollo de la ciudad de México: administrar los bienes de dominio público y de dominio privado que constituyen el patrimonio del Departamento del Distrito Federal; regular el tránsito de vehículos y peatones; promover la constitución del patrimonio familiar; determinar los casos de utilidad pública para la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada y proponer al ejecutivo el decreto correspondiente; sugerir en el anteproyecto de presupuesto de ingresos disposiciones sobre fiscalidad con fines urbanos; recaudar y administrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que graviten sobre los elementos urbanos; hacer la

planeación urbana del Distrito Federal; realizar las obras y prestar los servicios urbanos; promover vivienda; regular la construcción pública y privada y el uso del suelo; regularizar la tenencia de la tierra y determinar qué actividades serán consideradas servicios públicos urbanos y decidir en qué casos deben prestarse por el Departamento y cuándo podrán concesionarse.

El Departamento del Distrito Federal conduce, orienta e induce el desarrollo urbano de la ciudad mediante la utilización de técnicas imperativas y no imperativas. El Departamento ha reformado su aparato administrativo para el desarrollo de la ciudad: liquidó FIDEURBE (fideicomiso público encargado de promover el desarrollo armónico de la capital) y creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal, organismos desconcentrados.

#### 10. *Comisión Nacional de Desarrollo Urbano*

Este órgano de coordinación (D.O. 16/6/77) sustituye a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (D.O. 28/6/76) y está integrada por representantes (subsecretarios de Estado) de la mayoría de las secretarías, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales que contribuyen más directamente al desarrollo urbano. Asimismo, los gobernadores de los Estados pueden ser invitados a las sesiones de la Comisión.

Este órgano, que está presidido por el titular de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tiene las funciones siguientes: definir y proponer acciones e inversiones susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; adoptar o proponer mecanismos y medidas orientadas a garantizar que los miembros de la Comisión vigilen la congruencia entre sus programas y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y proponer la celebración de convenios entre el ejecutivo federal, los estados y los municipios.

#### 11. *Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda*

Esta Comisión (D.O. 30/8/79), integrada por las Secretarías de Hacienda, Programación y Asentamientos Humanos, propone políticas en materia de vivienda; recomienda las bases para que los planes y programas habitacionales estén coordinados y propone la coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en el cumplimiento y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

A las sesiones de este órgano podrán ser invitadas las entidades vinculadas al problema habitacional.

## **B. La administración pública federal paraestatal**

### **1. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular**

El INDECO subrogó en 1971 al viejo e inoperante Instituto Nacional de la Vivienda y ejerce una amplia competencia en materia de desarrollo urbano y de vivienda popular (D.O. 20/2/71). Este organismo provee de tierra para el desarrollo urbano que requieren los centros de población.

Sus principales funciones consisten en llevar a cabo programas de vivienda popular; promover la construcción de fraccionamientos que coadyuven al desarrollo de asentamientos humanos; atender la demanda de suelo urbano para vivienda; promover la creación de empresas dedicadas a la producción y comercialización de materiales e implementos para vivienda; regular el mercado de terrenos y propiciar la autoconstrucción.

### **2. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

Este instituto está contemplado en la fracción XII del artículo 123, apartado "A", y tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de la Vivienda que se forma con las aportaciones que los patrones hacen para dar cumplimiento a la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. El INFONAVIT tiene la responsabilidad de operar un sistema de financiamiento que permita a los derechohabientes (trabajadores subordinados) obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por esos conceptos, y coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad.

El Instituto está obligado a cuidar "que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano" (artículo 4).

El INFONAVIT es un organismo de gestiones tripartita creado mediante ley del Congreso (D.O. 24/4/72).

### **3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

El ISSSTE opera el sistema de seguridad social que previene la fracción XI del artículo 123 constitucional, apartado "B" y sustituyó a la Dirección de Pensiones Cíviles (D.O. 12/8/25). Esta institución, conforme a las bases constitucionales y a su ley (D.O. 30/12/59), tiene como uno de sus objetivos la venta o arrendamiento barato de viviendas a sus derechohabientes, así como el otorgamiento de créditos blandos para la adquisición de terrenos para uso habitacional, para la compra de viviendas, su construcción, su mejoramiento o su redención.

La Ley del ISSSTE prevé que parte de sus reservas se inviertan en las operaciones citadas.



#### *4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas*

Este organismo (D.O. 29/6/76) cumple funciones habitacionales similares al ISSSTE, en beneficio de los miembros del activo del ejército, fuerza aérea y armada.

#### *5. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.*

Se trata de una de las primeras instituciones de crédito que creó el Estado (7/11/34). Su objetivo social es sumamente amplio: movilizar recursos a obras y servicios públicos —sobre todo municipales—; actuar como agente financiero del gobierno; fungir como asesor técnico del sector público y llevar a cabo proyectos de vivienda de interés social. En realidad, el BANOBRAS es un banco de desarrollo municipal y urbano.

Este banco maneja el Fondo de Habitaciones Populares —fideicomiso público en el que se transformó el efímero Banco de Fomento de la Habitación, S.A. (D.O. 1/3/46)— que promueve la construcción de vivienda para ser adquirida por personas de ingresos medios.

#### *6. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda*

Este fideicomiso público —en el que figura el banco central como fiduciaria— coordina y vigila el Programa Financiero de la Vivienda que en 1963 diseñó el ejecutivo federal para que en el marco del encaje legal la banca canalice recursos a la construcción y venta de vivienda de interés social. El FOVI, aunque de manera marginal, actúa directamente en la construcción habitacional utilizando recursos fiscales o créditos externos.

Así, esta entidad se desempeña como promotor de vivienda y como órgano de dictamen, autorización y apoyo para que con recursos bancarios se financien promociones de terceros.

#### *7. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda*

Esta entidad paraestatal también participa en el Programa Financiero de Vivienda: es un fideicomiso público que tiene como fin garantizar a las instituciones bancarias acreditantes la recuperación de los créditos para vivienda que hayan otorgado; otorgar a esas instituciones garantías complementarias; compensar costos de manejo crediticio y apoyar, para efecto de liquidez, en caso de mora de los acreditados.

#### *8. Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado*

El FOVISSSTE es un organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que maneja el fondo financiero

que se forma con las aportaciones que realizan el Estado y los organismos descentralizados regulados por el apartado “B” del artículo 123 constitucional, para cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones a su personal.

El FOVISSSTE tiene funciones similares a las que ejerce el INFONAVIT y las prestaciones que otorga son distintas y adicionales a las que administra directamente el ISSSTE.

Este mecanismo se estableció en 1972 (D.O. 28/12/72).

#### 9. *Fondo de la Vivienda para los Miembros del Activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada*

Este fondo —el tercero de los fondos de vivienda— tiene el mismo perfil que el FOVISSSTE. Es manejado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se integra con aportaciones estatales y otorga las prestaciones que tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT conceden (D.O. 28/12/72).

#### 10. *Juntas federales de mejoras materiales*

Estos organismos se constituyeron paulatinamente a partir de los años veinte, para atender asuntos de urbanismo en puertos y ciudades fronterizas (para 1977 sumaban 46).

Las juntas, conforme a un mandato del Congreso (D.O. 29/12/78), se encuentran en proceso de liquidación. Con un patrimonio formado por una fracción de los impuestos de importación y exportación, por sus propios ingresos y por subsidios federales, estas entidades invierten en la realización de un proyecto general de obras para beneficio de las localidades en que operan (cada junta funciona sólo en una ciudad); en el abastecimiento de aguas; en drenaje; en energía eléctrica; en pavimentación; en hospitales; en escuelas; en edificios públicos; en comunicaciones vecinales; en obras de ornato y en “el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo benéficas a la economía municipal”.

El mero repaso de las responsabilidades de estas entidades paraestatales arroja que han venido sustituyendo a las autoridades estatales y municipales.

#### 11. *Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero*

Este fideicomiso público fue constituido en acatamiento a un decreto presidencial (D.O. 21/6/76) y tiene por finalidad servir de instrumento para la coordinación de los esfuerzos federales dirigidos al desarrollo económico y social de Acapulco. Esta localidad presenta numerosos y graves problemas urbanos motivados por su excesivo crecimiento demográfico y económico.

La principal tarea del fideicomiso es:

Adquirir, urbanizar fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para el adecuado desarrollo de Acapulco y contraer los pasivos necesarios que para ello autorice la Secretaría de Programación y Presupuesto.

### 12. *Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad Lázaro Cárdenas*

Esta entidad tiene fines semejantes a los que busca el fideicomiso público citado arriba y se creó en virtud del crecimiento acelerado que tiene la Ciudad Lázaro Cárdenas, con motivo de los planes dirigidos a constituir la en un polo de desarrollo regional.

### 13. *Fideicomisos para Ciudades Industriales*

Han sido constituidos más de 15 fideicomisos públicos para llevar a cabo ciudades industriales en distintas localidades que conforme al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y al Plan Nacional de Desarrollo Industrial tienen condiciones para registrar una evolución industrial significativa. El objeto principal de estos fideicomisos es asegurar que las plantas industriales contarán con las facilidades necesarias y que no distorsionarán la estructura y desarrollo de las localidades.

Además, existe el fideicomiso para el estudio y el fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

### 14. *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*

A CORETT (D.O. 8/11/74) su decreto de creación le confiere atribuciones para regularizar la tenencia de la tierra; programar espacios libres para el crecimiento urbanístico; promover la incorporación de las áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades; promover fraccionamientos urbanos y suburbanos, y suscribir escrituras y títulos de propiedad.

### 15. *Instituto Nacional de Bellas Artes*

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (D.O. 6/5/72) encomienda su aplicación al INBA (D.O. 31/12/46), para que, en coordinación con otras dependencias federales, estatales y municipales, lleve a cabo la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos artísticos.

Este Instituto otorga permisos para obras que afecten monumentos o zonas artísticas y lleva al registro de éstos.

Las declaratorias de monumentos y zonas de monumentos artísticos imponen restricciones severas al derecho de propiedad.

La acción de este organismo afecta el desarrollo de las ciudades con valor artístico.

### 16. *Instituto Nacional de Antropología e Historia*

El INAH (D.O. 3/2/39) ejerce las mismas funciones que tiene atribuidas al INBA, por lo que hace a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos y aplica el mismo ordenamiento legal. Su actividad afecta, igualmente, al patrimonio cultural de las ciudades.

## 17. Comisiones de conurbación

Los complejos problemas que suscitan las conurbaciones que son de la competencia concurrente de la federación, de las entidades federativas y de los municipios han hecho necesario el establecimiento de entidades paraestatales *sui generis*: las comisiones de conurbación, a las que se les encarga “la regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural” de las zonas conurbanas.

Estas entidades son organismos públicos de carácter técnico con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del jefe del ejecutivo federal. Las comisiones elaboran el plan de ordenación de la zona conurbada; fomentan el aprovechamiento social de los elementos naturales; proponen programas para el desarrollo rural y urbano; promueven la coordinación de las obras federales y gestionan la compatibilidad de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano.

Hasta la actualidad el presidente de la República ha establecido 6 comisiones de conurbación.

### C. Administración pública estatal y municipal urbana

Muchas de las cuestiones que pertenecen al derecho urbanístico caen dentro de la jurisdicción concurrente de la federación; de los estados y de los municipios. En consecuencia, la administración pública estatal y municipal es muy rica.

A mayor abundamiento los asentamientos humanos, fuente generosa de derecho urbanístico, son del conocimiento tanto de la federación como de las entidades federativas y de los municipios.

En los gobiernos de los estados y en los ayuntamientos existen secretarías generales o direcciones generales de asentamientos humanos, obras públicas o de desarrollo urbano. La distribución de competencias se apega al modelo de la administración federal. Igualmente, los representantes de ambos niveles de gobierno participan en las comisiones de conurbación. Se advierte también que en los estados se va fraguando un sector paraestatal significativo y que en parte está dedicado a los problemas de las ciudades.

Por otra parte, el proceso de federalización se manifiesta en la dependencia que muestra la administración pública estatal y municipal respecto del sector público federal. En particular los municipios tienen tan deterioradas finanzas que se ven obligados a tolerar o aun a estimular que gran parte de sus responsabilidades urbanas sean asumidas por entidades o dependencias de la federación.

Los casos más sobresalientes de este fenómeno son las juntas federales de mejoras materiales que promovían obras y prestaban servicios públicos que eran competencia estatal o municipal. Esa beligerancia de las juntas tenía como contrapartida que se apoderaran de fuentes de ingreso que también correspondían a los poderes locales. Inclusive, organismos como Petróleos Mexicanos, en algunas localidades afectadas por su actividad, ha tenido injerencia excesiva en cuestiones de urbanismo de las mismas. El Fideicomiso para el Desarrollo Económico y So-

cial de Acapulco, Guerrero, es un ejemplo destacado de la medida en que la administración federal ha marchitado las potestades y la economía locales y se ha visto precisada a encontrar fórmulas de apoyo a municipios que carecen de medios para solventar sus responsabilidades urbanas.

A partir de 1977 se han iniciado acciones para reducir la prepotencia federal y vitalizar a los estados y municipios (convenios únicos de coordinación, traspaso de entidades paraestatales de la federación, coordinación fiscal, comisiones de conurbación). Resta por llevar a cabo acciones que fortalezcan a los municipios frente a los gobiernos estatales.

## VI. LOS CONTENIDOS ESPECIFICOS

### 1. LA PROPIEDAD

Los bienes urbanos son de propiedad pública, de propiedad social y de propiedad privada.

A los bienes de propiedad pública se les aplica la Ley General de Bienes Nacionales y la legislación civil, la cual distingue entre bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los bienes nacionales pueden pertenecer a la federación, a los estados y a los municipios.

Los bienes de dominio público son los de uso común (que pueden aprovecharse por todos los habitantes en los términos de la ley), los afectos a un servicio público y los bienes propios. Estos elementos patrimoniales están sujetos a un régimen especial: son inalienables e imprescriptibles. Sólo el presidente de la República puede desincorporar un bien del dominio público.

Los bienes de dominio privado son las tierras y aguas que no son del dominio público y que pueden ser enajenados a particulares; los bienes nacionalizados; los bienes vacantes; los de corporaciones o de organismos federales que se extingan; los que adquiera la federación, entre otros. A estos bienes se les aplica la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil y la legislación expedida en materia de urbanismo.

Los bienes de dominio privado son inembargables y están destinados, preferentemente, al servicio de las dependencias federales, estatales o municipales o a instituciones públicas o privadas de beneficio colectivo. El gobierno federal puede enajenar a título gratuito y con el propósito de fortalecer a los estados y municipios, bienes de dominio privado para que estos los destinen a la prestación de servicios locales o bien para que obtengan fondos susceptibles de aplicación al financiamiento, amortización o construcción de obras públicas.

Los bienes de propiedad federal, en suma, son las tierras y aguas comprendidas en el territorio nacional que no forman parte de la propiedad social o cuyo dominio no se ha transmitido a los particulares, constituyéndose la propiedad privada.

Con esos bienes el Estado puede prestar los servicios públicos o llevar a cabo las obras públicas que requiera el adecuado funcionamiento de las ciudades. Cuando los mismos sean insuficientes para ello, el Estado por vías de derecho

privado o de derecho público puede adquirir los bienes que precise. Al efecto cuenta el Estado con la acción expropiatoria que contempla el artículo 27 constitucional y que reglamenta la Ley de Expropiación (D.O. 25/11/36).

La Constitución otorga al Estado la posibilidad de incorporar coactivamente a su patrimonio bienes que sean de propiedad privada o de propiedad social cuando existan causas de utilidad pública y se cubra a sus titulares adecuada indemnización.

Entre las causas de utilidad pública que establece la ley reglamentaria y que interesan al desarrollo de las ciudades pueden señalarse las siguientes: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles; la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; el establecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones, así como cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo; la conservación de los lugares de belleza panorámica y de los monumentos y edificios arqueológicos o históricos; el abastecimiento de ciudades; las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales; la creación o mejoramiento de centros de población y 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.

Cuando existan causas de utilidad pública el Estado puede afectar el derecho de propiedad de distinta manera: expropiar los bienes; ocuparlos temporalmente o simplemente limitar los derechos de dominio. El ejecutivo hace la declaratoria respectiva.

La indemnización a que haya lugar se basa en el valor fiscal que tenga el bien afectado y se puede cubrir con posterioridad (nunca en un plazo mayor de 10 años). Las autoridades locales también están revestidas de las facultades a que se refiere la Ley de Expropiación.

El Código Civil del Distrito Federal señala casos en los que los bienes de particulares pueden ser expropiados: para la constitución del patrimonio familiar, para vivienda popular, para preservar el patrimonio cultural.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal —ordenamiento que es seguido por las leyes que en ese terreno han expedido las entidades federativas— previene que si para la ejecución de las obras de utilidad o interés públicos resulta necesaria la ocupación parcial o total, temporal o definitiva, de predios o bienes de propiedad particular, puede el Departamento adquirirlos, celebrar convenios, limitar su dominio o expropiarlos.

Las facultades que le otorga al Estado la Ley de Expropiación le otorga la posibilidad de limitar el régimen de propiedad particular con finalidades urbanísticas. Sin esas facultades el Estado no podría llevar a cabo las obras y prestar los servicios que requiere el desarrollo y el funcionamiento eficiente de las ciudades.

En la Ley Federal de Reforma Agraria (D.O. 16/4/71) se establece que los bienes de propiedad ejidal o comunal pueden ser expropiados, cuando haya causa de utilidad pública, “que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades” (artículo 112). Entre las causas de utilidad pú-

blica, que ese precepto establece y que están directamente vinculadas a la vida de las ciudades, son de mencionar las siguientes: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura, ampliación o alineamiento de calles, construcción de calzadas, y otras obras; y la creación o mejoramiento de centros de población. Igualmente, el agua de los ejidos y comunidades puede ser expropiada.

En algunos casos los bienes que cedan los ejidos y comunidades sólo pueden transmitirse al gobierno federal, a los gobiernos estatales o municipales o a organismos descentralizados federales. Cuando las expropiaciones tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos y suburbanos se harán a favor del Banco de Obras y Servicios Públicos, S.A., del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular, del Departamento del Distrito Federal, de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, los que podrán estar facultados para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes respectivos.

La indemnización puede entregarse en efectivo a los ejidatarios o comuneros expropiados, a juicio del presidente de la República. El monto de la indemnización se fija por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y le corresponde al núcleo de población. También la indemnización puede consistir en la entrega de tierra o de bienes distintos a ésta.

Las solicitudes de expropiación de bienes ejidales o comunales se presentan a la Secretaría de la Reforma Agraria, la que las tramita e integra el expediente. El Cuerpo Consultivo Agrario dictamina estos expedientes y el Secretario de la Reforma Agraria eleva el proyecto de resolución a consideración del presidente de la República.

Mediante el ejercicio de la competencia que otorga el ejecutivo la legislación administrativa, puede constituir las reservas prediales que requiere el desarrollo de las ciudades.

La mayor parte de la tierra de uso urbano es propiedad privada en tanto que las reservas técnicas de los centros urbanos frecuentemente están formados por ejidos y comunidades. A menudo estas tierras se incorporan al uso urbano sin que medien los decretos expropiatorios respectivos.

Además, en materia de usos del suelo y de construcción la legislación administrativa impone importantes limitaciones a fin de preservar el interés público. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos establece que es competencia de los tres niveles de gobierno: “dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, aguas y bosques *sean utilizados* conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos” y “regular el mercado de los terrenos”.

Las autoridades pueden hacer declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; fijación de áreas que serán utilizadas para la fundación de centros de población; señalamiento de fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas que se utilizarán para el crecimiento de un centro de población y establecimiento de los fines públicos a que se dedicarán determinadas áreas y predios. En ese respecto y a fin de subrayar el carácter social de la propiedad, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo 8, sostiene que:

La determinación de los destinos, usos y reservas de tierras, aguas y bosques, son inherentes a la utilidad pública y al interés social, que caracteriza la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y con el artículo 830 del Código Civil. . .

Y agrega en el artículo siguiente que:

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.

A fin de coadyuvar al acatamiento de las declaraciones de las autoridades, los notarios no podrán extender escrituras en las que los actos no coincidan con los usos, destinos y reservas. Los usos y destinos son habitación, recreación, comercio, industria, servicios y otras utilizaciones y estos varían según se trate de espacios urbanizados, dedicados a la conservación, dedicados al mejoramiento y reservas territoriales.

La fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de los terrenos tampoco puede decidirse libremente por los propietarios, pues es necesario el permiso de las autoridades municipales. Igualmente, en la utilización de los predios es preciso observar los índices de densidad fijados por los ayuntamientos.

Por otra parte, las construcciones en las ciudades también son objeto de regulaciones municipales. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal (D.O. 14/12/76) señala que las obras de construcción, instalación, modificación y los usos, destinos y reservas de los predios son de utilidad pública e interés social. El Departamento —tal y como lo hacen los ayuntamientos— fija los requisitos técnicos a que deben sujetarse las construcciones a fin de que satisfagan las condiciones de seguridad, higiene, comodidad y estética; establece los fines para los que se puede usar el suelo y determina el tipo de construcciones que se pueden levantar.

Las obras de construcción sólo se pueden realizar si las autoridades locales expiden las licencias correspondientes. Estas son expedidas si los proyectos se apegan a las normas oficiales, a la zonificación, a las declaratorias y al alineamiento.

## 2. LA PLANEACION PARA EL DESARROLLO URBANO

A la etapa anárquica que han vivido las ciudades mexicanas ha sucedido el estadio de planeación dirigida a la conducción, racionalización y programación de su evolución (Ruiz Massieu, José Francisco, “Elementos jurídicos para la planeación de la población urbana” en *Pensamiento Político*, no. 79, vol. XX, 1975). La planeación de los centros urbanos permite introducir al crecimiento (“proceso de adición de personas, suelos y estructuras físicas a un determinado centro de población, sin variaciones positivas significativas respecto a la calidad



de la vida”) un elemento cualitativo que lo transforme en desarrollo urbano (“proceso sostenido de transformaciones positivas sustantivas en cuanto a la calidad de vida de los centros de población”)

La planeación es precisamente un instrumento de racionalización, de dirección y de previsión urbanas. Los planes son precisamente “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos” que dicta la Nación y a las que se refiere el artículo 27 constitucional. El texto fundamental añade que también se dictarán las medidas indispensables para: “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”.

Los planes urbanos, conforme a la distribución de competencias de la Constitución, pueden ser nacionales, estatales y municipales. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. 12/6/78) es pieza sectorial del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (D.O. 17/4/80) y es compatible con otros planes y programas sectoriales, como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (D.O. 19/3/79). Del Plan Nacional se han desprendido el Programa Nacional de Vivienda (D.O. 7/12/79) y el Programa de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. La planeación de las ciudades se rige por el artículo 27 constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos y la legislación que en esta materia han expedido las entidades federativas.

La expedición del Plan Nacional de Desarrollo Urbano mediante decreto del presidente de la República (D.O. 19/3/78), asegura su obligatoriedad para el sector público. El plan responde a los siguientes objetivos: la racionalización de la distribución en el territorio de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; la promoción del desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; el propiciamiento de condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos y el mejoramiento y preservación del medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas coordina la ejecución y cumplimiento del Plan Nacional. Este regula no sólo los problemas intraurbanos, sino también los interurbanos, porque la dinámica de los centros urbanos no puede ser más eficaz, racional y ordenada si el sistema nacional de ciudades no se vuelve más eficaz, racional y ordenado.

Las bases del Plan Nacional se completan, desarrollan y localizan en los planes estatales y municipales.

Los planes de desarrollo urbano significan un paso más avanzado, moderno, energético e integral que los planes reguladores que eran más que todo un instrumento para normar el uso del suelo de las ciudades.

El Plan Nacional cataloga las políticas y mecanismos para atender los requerimientos de los distintos tipos de localidades urbanas: localidades de impulso (aquellas cuyo crecimiento se debe estimular); localidades de consolidación (las que requieren de un ordenamiento) y localidades de regulación (las que deben

disminuir su ritmo de crecimiento porque la concentración está provocando congestión e ineficacia económica y social). A su vez, los centros se agrupan por zonas prioritarias y de ordenamiento y regulación.

Las principales acciones contempladas se dirigen a relocalizar la planta y el crecimiento industriales. Así el ejecutivo publicó un decreto de otorgamiento de estímulos a empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales en zonas preferentes de desarrollo industrial (D.O. 29/12/78) y un decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. 2/2/79).

El programa de estímulos busca la consecución de los siguientes objetivos: la racionalización de la distribución de actividades económicas en el territorio nacional, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; el cumplimiento de las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para desalentar el crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México; la promoción de la desconcentración de la industria, de los servicios públicos y de las diversas actividades a cargo del sector privado, orientándolas a las zonas declaradas prioritarias en dicho Plan y la fijación de zonas geográficas para la aplicación de la política integral de estímulos fiscales, tarifarios, crediticios, y de infraestructura y equipamiento urbano.

En ese programa se determinan tres zonas de agrupamiento municipal de estímulos preferenciales (para el desarrollo urbano industrial); de prioridades estatales y de ordenamiento y regulación (áreas de crecimiento controlado y áreas de consolidación).

A su vez, los planes municipales de desarrollo urbano se dirigen a coordinar el desarrollo de las ciudades determinando los usos, destinos y reservas prediales; a preservar y utilizar adecuadamente el medio; a mejorar las condiciones de vida de la población; a promover el desarrollo económico de las zonas rurales enclavadas en la ciudad; a fomentar la adecuada interrelación socioeconómica de la localidad con la red de ciudades y a impulsar el acceso a una vivienda.

En los planes siguiendo al plan general del plan director para el desarrollo urbano del Distrito Federal se prevé la reestructuración físico-espacial, reestructuración socio-económica y reestructuración jurídica.

La Ley General de Asentamientos Humanos virtualmente relaciona los grandes objetivos de la planeación urbana:

- El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;
- La más eficaz interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;
- El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por

su despreocupación producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

La descongestión de las grandes urbes;

- El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;
- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;
- La regulación del mercado de los terrenos y de la vivienda popular.
- La promoción de obras para que todos los habitantes tengan una vivienda digna.

### 3. LA TIERRA Y LA VIVIENDA

La vivienda es uno de los problemas más graves que aquejan a las ciudades: existe un déficit cualitativo del orden de 4 millones de unidades. El sistema económico tanto por las vías públicas como por la privada y la social-- no tiene capacidad suficiente para atender la demanda que genera la migración, el crecimiento natural y la urbanización (Ruiz Massieu, José Francisco, "Seguridad social y vivienda" *Anuario Jurídico* (1979), U.N.A.M., 1980). Así, la brecha entre oferta habitacional y necesidad y demanda de vivienda es cada vez mas ancha.

El problema habitacional es fruto de los problemas de las ciudades y de los problemas que se derivan de un sistema económico subdesarrollado e ineficaz.

La concentración del ingreso y el déficit ocupacional ocasionan que amplios grupos de población carezcan de recursos propios para adquirir, construir o mejorar su habitaciones y que igualmente no tengan capacidad para acudir al financiamiento del mercado. La precaria estructura financiera del Estado impide una asignación significativa de recursos fiscales a la atención del problema.

El sector bancario, por su parte, canaliza los recursos que capta a actividades que tienen mayor prioridad o que tienen más alta rentabilidad.

A la falta de fuentes financieras para vivienda debe añadirse que el injusto, desordenado e ineficaz desarrollo de los centros urbanos ha generado elementos que inciden desfavorablemente sobre la cuestión habitacional: escasez y carestía de la tierra, irregularidad de la tenencia, deterioro del inventario existente, especulación y altos costos de los desarrollos de vivienda.

Los precios de los materiales de construcción se encuentran sujetos a los movimientos del mercado y los cuellos de botella, el crecimiento errático de la demanda y la inadecuada localización de la planta industrial, obstaculizan las acciones de vivienda públicas y privadas.

Por lo que hace a la tierra, escasa, cara e inadecuada, la Ley General de Asentamientos Humanos apunta que la ordenación de estos precisa de "la regulación del mercado de los terrenos" y "de los inmuebles dedicados a la vivienda", así como de "la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

El viejo Código Civil para el Distrito Federal desde la década de los veinte subrayó que "la casa habitación de la familia" es objeto del patrimonio familiar y que, consecuentemente, es inalienable, inembargable y no puede ser gravada. Para fa-

vorecer la formación del patrimonio familiar el Código prevenía que se vendieran los terrenos pertenecientes al gobierno federal o del Distrito Federal que no estuvieran destinados a un servicio público ni fueran de uso común, así como los terrenos que el gobierno expropiara y los que adquiriera precisamente para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que cuenten con pocos recursos.

No obstante la generosidad de los citados preceptos, el mercado de tierra es altamente especulativo y está sujeto a las fuerzas espontáneas de la oferta y la demanda, y el Estado carece de tierra para proveerla en medida significativa.

Entre las acciones que se han tomado para ordenar y racionalizar el mercado inmobiliario cabe mencionar las siguientes: creación de instituciones para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos no controlados de los centros urbanos (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra); establecimiento de un sistema de reservas territoriales del sector público conducido por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular; oferta de lotes urbanizados para vivienda popular; elevación de los índices de densidad de los predios en determinadas zonas de la ciudad y aceleración de la expropiación de terrenos ejidales y comunales para su uso urbano.

Al mismo tiempo se han iniciado medidas fiscales que contribuirán a desalentar la congelación de predios y la inmovilización de recursos en inmuebles con fines especulativos (sobretasa de impuesto predial para los terrenos baldíos; severa imposición a las utilidades generadas por la compraventa de inmuebles).

Sin embargo, las medidas que han podido prosperar han sido insuficientes y la tierra sigue siendo un insumo caro, escaso e inadecuado.

El Estado ha atacado la falta de recursos para vivienda definiendo fuentes financieras autónomas que compensan la desatención presupuestal. Conforme al Programa Financiero de Vivienda las instituciones bancarias deben destinar a vivienda de interés social una parte de los recursos que captan los departamentos de depósito y las hipotecarias. Los créditos que otorgan causan intereses por debajo de las tasas de mercado y están apoyados por el FOVI y el FOGA. El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda obliga a que se apeguen a sus normas las viviendas que se construyan dentro del Programa Financiero y que vayan a adquirirse con los créditos de interés social.

El Programa prevé también la canalización de recursos a entidades públicas promotoras (INDECO).

Además de las inversiones en vivienda que realiza la banca, las instituciones de seguros deben constituir parte de sus reservas en habitaciones. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social pueden destinar sus reservas a inversiones inmobiliarias.

Si bien las instituciones hipotecarias han registrado una evolución ascendente persistente, han desaparecido las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Las fuentes financieras estructuradas por el derecho laboral acopian recursos más cuantiosos; los fondos de vivienda obrera, militar y burocrática obtienen sus ingresos con base en la Constitución y en la legislación secundaria. El INFONAVIT

recauda sus recursos del sector empresarial, el que mediante el pago del 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores cumplen sus obligaciones habitacionales y FOVIMI y FOVISSSTE lo toman del Estado-patrón.

En consecuencia, el crecimiento de los fondos no depende de una decisión meramente presupuestal.

El impacto cualitativo de estos tres mecanismos financieros radica en que proporcionan vivienda a personas de bajos ingresos que no reúnen las condiciones fijadas por la banca privada o por el Programa Financiero de Vivienda.

Sin embargo, los fondos se enfrentan a problemas que actúan desfavorablemente sobre su capacidad de promoción: el rezago de los salarios respecto de los costos y las cargas de equipamiento urbano que imponen las autoridades locales.

El predominio de las fuerzas del mercado por lo que atañe a los insumos y a la venta de las viviendas, que ha elevado los precios, va acompañado de la mala calidad de las habitaciones que los particulares colocan entre las clases populares. La expedición de la Ley Federal de Protección al Consumidor (D.O. 22/12/75) ha abierto una vía para que los adquirentes se defiendan de los constructores y fraccionadores.

Si el programa de la vivienda en propiedad es desalentador, el de la vivienda en arrendamiento no lo es menos. De hecho esta última ha registrado una evolución descendente que ha deteriorado el nivel de bienestar en las ciudades porque los grupos de población que no pueden ser propietarios de su morada tampoco encuentran en el mercado vivienda que puedan arrendar.

El desalentador tratamiento fiscal (acumulación de las rentas al ingreso del arrendador, altas tarifas de agua y elevado impuesto predial) que se dispensa al alquiler de vivienda y otras inversiones alternativas de mayor rendimiento, no hacen atractiva la canalización de ahorros hacia ese renglón. Esa tendencia inmobiliaria es ya tan enérgica que la vivienda para arrendamiento se encuentra en proceso de desaparición. La legislación de congelación de rentas (en realidad de prórroga indefinida de los contratos con alquiler no superior a 300 pesos) ha desalentado la producción de habitaciones populares.

Por otra parte la legislación civil no ha sido apta para regular el fenómeno inquilinario con sentido social y sus modestas "garantías sociales" (que el contrato no se rescinda por muerte del arrendatario ni tampoco por la transmisión del inmueble; que el propietario conserve adecuadamente el bien durante el plazo de arrendamiento; que el inmueble observe las condiciones fijadas por el Código Sanitario; que se presuma, salvo prueba en contrario, que el arrendamiento es por tiempo determinado; que a juicio del inquilino se pueda prorrogar el contrato por un año) se han conculcado por un proceso civil clásico, la debilidad socioeconómica de los inquilinos y la venalidad de algunos juzgadores. En este respecto hace falta una instrumentación jurídica e institucional que proteja con criterios de derecho social a los arrendatarios.

Algunas entidades públicas (ISSSTE, IMSS), que en las décadas de los cincuenta y sesenta habían construido vivienda popular para arrendamiento de manera relativamente significativa, han dejado de hacerlo por los problemas sociales y fi-

nancieros que representan la elevación de las rentas, el mantenimiento de los conjuntos y la falta de liquidez.

Un aspecto que no debe minimizarse es lo relacionado con la titulación de las viviendas: prosigue la titulación mediante escritura pública de notario que estructura el derecho civil tradicional. Esta solución rígida entorpece y encarece la operación. Inclusive, mecanismos como el certificado de vivienda, el certificado de participación inmobiliaria o la escritura expedida por la autoridad administrativa no han prosperado.

El rezago de la legislación civil sobre este particular ha coadyuvado a que una alta proporción de las viviendas urbanas no esté titulada (se calcula que cerca del 50% de la vivienda y de los lotes del Distrito Federal se encuentran en esa situación).

Las acciones de vivienda que ha permitido el sistema económico han sido insuficientes y sólo minoritariamente tienen su origen en el sector público: el 28% para 1978, en tanto que el sector privado contribuye con el 18% y el social (los propios interesados), con el 54%. (*Programa Nacional de Vivienda, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1979, p. 10.*)

#### 4. LA FISCALIDAD URBANA

Los derechos personales que otorga la Constitución y las obligaciones que ésta le impone al Estado en materia urbana, encuentran su conciliación en las herramientas fiscales. La política tributaria, si bien es un instrumento coactivo, le permite al gobernado colocarse o no en las hipótesis normativas que desencadenan el fenómeno impositivo.

Mediante los tributos el Estado puede lograr tres objetivos prioritarios: capturar recursos para financiar el desarrollo de las ciudades; redistribuir la riqueza generada por los centros de población urbana e inducir o desalentar comportamientos urbanos.

Las finanzas de los municipios se encuentran en déficit crónico por una inadecuada política fiscal que ha originado la acumulación privada de las plusvalías, la marginación tributaria de grandes grupos de población y el financiamiento urbano por vía de endeudamiento público. A esto se agrega que la federación y los estados se han adueñado en gran medida de las fuentes de ingreso local.

La debilidad financiera de los municipios ha provocado que se otorguen concesiones a las particulares para que contribuyan al financiamiento del desarrollo urbano, que hayan enajenado sus tierras, que la federación asuma responsabilidades municipales y que el nivel de evolución de las ciudades sea irregular, insuficiente e injusto. José Merino Mañón ha sintetizado los problemas básicos de la fiscalidad urbana:

**La adecuación del sistema impositivo sobre la propiedad inmueble en relación a la capacidad tributaria de los nuevos propietarios urbanos y a la demanda de recursos; la captación de parte de los beneficios obtenidos por plusvalía en los terrenos debidos a la ejecu-**

ción de obras públicas; la gravación de las ganancias de capital producidas por el mercado especulativo; y la cobertura del costo de las obras básicas que demandan los nuevos desarrollos urbanos. (*La fiscalidad del suelo y el desarrollo urbano*, Ediciones Gobierno del Estado de México, Toluca, 1972, p. 22).

El mismo autor hace una relación de los impuestos que a principios de los setenta afectaban al suelo urbano (*op. cit.*, pp. 27-29): impuesto predial (gravamen estatal sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles); impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles (carga estatal que grava la compraventa de inmuebles, la transmisión o adquisición de la propiedad de inmuebles y la entrega o adquisición de la posesión como un acto previo a la traslación de dominio); impuesto del timbre (impuesto federal sobre compraventa, arrendamiento y promesa de venta o de compra de inmuebles —este gravamen fue abrogado por la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, D.O. 31/12/79); impuesto sobre la renta (gravamen federal sobre las utilidades de venta o arrendamiento de inmuebles); aportaciones para mejoras (contribución estatal o municipal con los que se busca la obtención de beneficios específicos alcanzados por los predios derivados de la ejecución de obras públicas); impuesto sobre fraccionamiento de predios (se grava el fraccionamiento predial por la ejecución de nuevos desarrollos urbanos); impuesto a la división de predios (gravamen estatal sobre la parcelación de un predio); derechos por fusión de predios (se causan por la autorización para integrar un solo predio con el agrupamiento de varios lotes); derechos por conexión a redes de agua (estos derechos pueden ser estatales o municipales); derechos por conexión a las redes de atarjeas (son contraprestaciones a favor de la entidad o del municipio); derechos de alineamiento (son contraprestaciones a favor del estado o del municipio, por los servicios de delimitación de los predios en relación con la vía pública).

Los gravámenes citados son personales o reales y caen en las soberanías fiscales federal, estatal o municipal. La hacienda municipal se constituye con las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados.

El Estado no ha estado en posibilidad de llevar adelante una reforma fiscal que le aporte los recursos necesarios para financiar el desarrollo, para incorporar a éste a los grupos desfavorecidos y para evitar la apropiación privada de las plusvalías.

## 5. SANEAMIENTO AMBIENTAL

Se trata de uno de los problemas más graves que afectan a las ciudades y que se genera por su crecimiento explosivo y no planificado, por la expansión antisocial y depredadora de las plantas industriales que se localizan en los centros urbanos y por el cambio de uso del suelo que conlleva la urbanización. Las bases que al respecto sentó el poder revisor son reglamentadas en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 13/3/73) y en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (D.O. 23/3/71).

El saneamiento del ambiente es capítulo fundamental de la política de salu-

bridad general y para ejecutarlo la federación cuenta con la contribución de los estados y municipios. La acción conjunta de los tres niveles de gobierno se realiza a través del esquema de desconcentración “Servicios Coordinados de Salud Pública”, que dirige la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Esta Secretaría realiza actividades de mejoramiento, conservación y restauración del medio, tendiente a preservar la salud, así como de prevención y control de las condiciones ambientales que la perjudican. Las medidas de control que en este terreno ejerce el Estado se refieren a la atmósfera, suelo, agua y mar territorial.

Con el propósito de que el ingrediente sanitario esté presente en los esfuerzos de asentamientos humanos, es necesario que la Secretaría de Salubridad dictamine sanitariamente sobre los proyectos de creación, ampliación o modificación de poblaciones. Esos dictámenes versan sobre cuestiones prioritarias para el desarrollo de las ciudades: disponibilidad de agua potable, drenaje, recolección de basura e índice de contaminación ambiental.

Asimismo, esos dictámenes son necesarios cuando se trate de desarrollar fraccionamientos en localidades con más de 100 mil habitantes.

La materia ambiental es de interés público y de jurisdicción federal y el objeto eje de su reglamentación es el control de los sistemas ecológicos. Las autoridades con mayor jerarquía en cuanto a contaminación son la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Consejo de Salubridad General, y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

## 6. PLANIFICACION FAMILIAR

La planificación de la estructura y dinámica de la familia cae en la órbita de los gobernados y es uno de los capítulos radicales del derecho familiar. Sin embargo, como el crecimiento demográfico es una variable destacada del desarrollo urbano y del desarrollo económico, el Estado está facultado por la Constitución para intervenir en esta materia utilizando medios no imperativos que fomenten que las parejas tomen al respecto decisiones libres e informadas. En la Ley General de Población (D.O. 7/1/74) se otorgan esas facultades al Estado y en el Código Sanitario se señala que la planeación familiar es capítulo de la educación para la salud. Además es del conocimiento de la Secretaría de Salubridad lo relativo a medios médicos para controlar la fertilidad.

El Estado, consecuentemente, carece de competencia para planificar imperativamente el crecimiento de la población o para modular coactivamente la tasa de natalidad.

La facultad de la pareja para decidir la estructura y dinámica familiar es un derecho personal que otorga la Constitución.

## 7. PATRIMONIO CULTURAL

Los bienes históricos, arqueológicos e históricos están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 30/1/69) y por la Ley Federal sobre Monu-



mentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (D.O. 6/5/72). Esta materia es de interés social y nacional y las autoridades competentes son las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Educación Pública. Para el cumplimiento de su cometido esta última dependencia es auxiliada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia y por el Instituto Nacional de Bellas Artes, organismos descentralizados con funciones de autoridad. Las autoridades estatales y municipales auxilian a la federación en la preservación del Patrimonio Cultural de la Nación.

Los bienes históricos, arqueológicos y artísticos pueden tener el carácter de monumentos, si el presidente de la República o el titular de Educación Pública emiten la declaratoria correspondiente. Los monumentos de propiedad federal son bienes de dominio público y, por ende, son inalienables e imprescriptibles.

A las dos instituciones mencionadas toca otorgar los permisos para la restauración o conservación de los monumentos.

Sólo mediante decreto presidencial se puede cambiar el destino de un monumento y para su comercialización por particulares se requiere de registro.

En los registros del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes deben inscribirse los monumentos y las declaratorias. Los monumentos arqueológicos son bienes productos de culturas prehispánicas, los artísticos son obras con valor estético relevante y los históricos son bienes vinculados a la historia patria posterior a la conquista.

El presidente puede declarar zonas de monumentos que por ese solo hecho caen dentro de la jurisdicción federal.

Según la Ley de Bienes Nacionales, son de uso común —y consiguientemente de dominio público— los monumentos artísticos e históricos así como los monumentos arqueológicos inmuebles, quedando así sujetos a un régimen de derecho público.

La Ley de 1972 es un instrumento básico para el rescate y conservación de los valores artísticos, históricos y arqueológicos de las ciudades, que constituyen patrimonio de sus moradores y de la nación. Los bienes que tienen ese carácter son parte integrante de los centros urbanos, del paisaje urbano y del medio de las ciudades. El régimen que regula este tipo de bienes limita severamente los derechos de sus propietarios o poseedores y tiene efectos derogatorios en el derecho de propiedad civil. El Código Civil del Distrito Federal, artículos 831-835 (D.O. 26/3/28) y la Ley de Expropiación, artículo 1o. (D.O. 26/11/36), previenen que por utilidad pública pueden expropiarse los monumentos poseídos por particulares.

El establecimiento de zonas de monumentos es uno de los medios más eficaces de protección del valor de las ciudades o de determinadas zonas urbanas, pues no es jurídicamente posible hacer ninguna obra que los afecte, si no es con la autorización y vigilancia de las autoridades competentes. Así, ninguna licencia de construcción puede otorgarse por las autoridades locales si no media la autorización de los citados Instituto Nacional de Antropología e Historia e Instituto Nacional de Bellas Artes.

José Francisco RUIZ MASSIEU