

DERECHO ADMINISTRATIVO

LA NUEVA LEGISLACIÓN SOBRE DESARROLLO URBANO

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

Mariano Otero ¹

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. La reforma constitucional. 3. La Ley General de Asentamientos Humanos. 4. Los planes de desarrollo urbano. 5. Las regulaciones urbanas de la propiedad. 6. Algunas reflexiones finales.

1. *Antecedentes*

Es un hecho muy conocido el proceso de urbanización que ha experimentado México, particularmente a partir de 1940.² Este proceso de urbanización, producto en buena medida tanto del crecimiento natural de la población como de marcados movimientos migratorios del campo a la ciudad,³ ha señalado un cambio sustancial en la distribución y la estructura ocupacional de la población del país, que después de haber sido pre-

¹ *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, prólogo de Daniel Molina Alvarez, México, 1964, p. 45.

² Cfr. Luis Unikel, en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México. México. 1976. pp. 24 y ss.

³ Cfr. Jorge E. Hardoy, "Políticas de urbanización y reforma urbana en América Latina", en *Política de desarrollo urbano y regional en América Latina*, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1972, p. 128; Humberto Muñoz García, Orlandina de Oliveira y Claudio Stern, "Migración y marginalidad ocupacional en la ciudad de México", *El perfil de México en 1980*, vol. 3. siglo veintiuno editores, México, 1974 (3a. ed.), pp. 327-57; Luis Unikel, *ob. cit.*, pp. 42-53.

dominantemente rural, se encuentra ya en vías de convertirse en predominantemente urbano.

Tradicionalmente la mayor parte o la mitad cuando menos de la población económicamente activa se había dedicado a las actividades del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca). Sin embargo, esta proporción ha ido disminuyendo paulatinamente, y como contrapartida, la población ocupada por el sector de servicios e industrial se ha incrementado. Para 1972, el 38.5% de la población económicamente activa estaba dedicada a actividades comprendidas dentro del sector de servicios y el 23.5% dentro del sector industrial; en cambio, al sector primario correspondía sólo el 38%.⁴

Este proceso de crecimiento urbano, por otra parte, no ha sido encauzado conforme a un plan previo, nacional o regional. Su localización más intensa en unas cuantas ciudades es un reflejo de la desigualdad regional del crecimiento económico de México, el cual se ha concentrado en mayor medida también en muy pocas ciudades, particularmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Como contrapartida a la concentración del proceso de urbanización, existe una "gran dispersión de la población rural que habita en varias decenas de miles de pequeñas localidades esparcidas por todo el territorio nacional".⁵

Cada vez es más notoria y urgente la necesidad de planear y controlar el crecimiento urbano. La ausencia de una efectiva política de desarrollo urbano, además de dificultar u obstruir las políticas de desarrollo económico, propicia la irregularidad en la expansión de las ciudades, tanto en lo que se refiere al equipamiento urbano y a la prestación de los servicios públicos, como en lo que concierne a la distribución y definición de la propiedad del suelo urbano. No es raro que el crecimiento de las ciudades se haga a expensas de áreas ejidales o agrícolas y que en varias ciudades se hayan tornado frecuentes las ocupaciones irregulares aún de terrenos urbanos.

Un caso sin duda extremo, en el que concurrieron la ausencia de una política de urbanización y un desmesurado afán de especulación y explotación por parte de los fraccionadores privados, es el de Ciudad Netzahualcōyotl, formada sobre terrenos desecados del Lago de Texcoco, inhabitados e inhabitables todavía hasta la cuarta década de este siglo y la ocupada en 1970 por una población de 580,436 habitantes.⁶ En Ciudad Netzahualcōyotl se acumularon casi todos los problemas derivados de la falta de planeación urbana: desde la falta de definición precisa de la propiedad del

⁴ Estos porcentajes han sido obtenidos con base en los datos proporcionados por Nacional Financiera, S. A., en *La economía mexicana en cifras: 1972*, México, 1974, p. 14.

⁵ Luis Unikel y otros, *ob. cit.*, p. 28.

⁶ *La economía mexicana en cifras: 1972, cit.*, p. 11.

suelo urbano, ya que discutía si los terrenos eran de propiedad pública —por ser producto de la desecación de un lago de propiedad nacional—, social —por haber sido usados por los comuneros de Santa María Chimalhuacán— o privada —por haber sido adquiridos, en muchos casos en forma no muy legítima, por los fraccionadores privados—; hasta la carencia de los más elementales servicios públicos —seguridad, agua potable, alcantarillado, electricidad, etcétera—, a consecuencia fundamentalmente de la falta de cumplimiento de las obligaciones de urbanización adquiridas por los fraccionadores al autorizárseles los fraccionamientos. Los habitantes de Ciudad Netzahualcóyotl habían comprado un lote urbanizado pero vivían sobre terrenos salitrosos, sin ningún servicio urbano.

Al finalizar la década de los sesenta los colonos empezaron a agruparse y a reclamar la definición de las propiedades de los terrenos que ocupaban y la introducción de las obras de urbanización y la prestación de los servicios públicos, para lo cual recurrieron incluso a una suspensión general de los pagos mensuales a los fraccionadores. Los lotes vacíos fueron ocupados frecuentemente por personas que no los habían adquirido y los mismos fraccionadores llegaron a vender varias veces a diferentes personas los mismos lotes.

Los problemas de Ciudad Netzahualcóyotl culminaron con la firma, en marzo de 1973, de un fideicomiso celebrado entre los fraccionadores, como fideicomitentes de sus derechos en ese lugar; Nacional Financiera, S. A. como fiduciaria; y como fideicomisarios el gobierno federal, a través del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el gobierno del Estado de México y los propios fraccionadores.⁷ El fideicomiso no definió la propiedad de los terrenos de Ciudad Netzahualcóyotl, sino que se limitó a suponer que los fraccionadores eran los propietarios, ya que aceptaba que éstos fideicomitieran “su propiedad” al fideicomiso para que éste se encargara de seguir cobrando a los colonos las mensualidades pendientes por las compraventas anteriores y vendiendo los lotes que aun no hubieran sido vendidos; a cambio, los fraccionadores debían recibir el 40% o el 30% de los ingresos netos que el fideicomiso obtuviera por estos conceptos. El resto, el 60 o 70%, correspondió a los gobiernos federal y del Estado de México. El fideicomiso, además, diluyó las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores y que tomó a su cargo el gobierno del Estado de México, las que se han venido cumpliendo a base de cooperaciones de los colonos. Es decir, en última instancia se trasladaron a estos últimos las obligaciones de urbanización que no cumplieron los fraccionadores.

⁷ El contrato de fideicomiso traslativo de dominio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1973.

En este caso extremo de Ciudad Netzahualcóyotl se puso de manifiesto muy claramente la necesidad de una planeación urbana, que necesariamente debe someter los intereses de los propietarios privados a los de la comunidad. Cuando la rentabilidad privada de los propietarios urbanos se vuelve incompatible con los intereses sociales y públicos de un desarrollo urbano armónico y equilibrado, es obvio que éstos últimos deben prevalecer. Las viejas ideologías que consideran a la propiedad privada como un derecho natural y absoluto van resultando cada vez más inadecuadas ante una realidad urbana que reclama, inevitablemente, mayor responsabilidad del poder público para estar en condiciones de planear y encauzar su desarrollo.

De esta manera, como afirma el profesor Ramón Martín Mateo, el urbanismo aparece "como un título legitimador específico que justifica una gama prácticamente indefinida de actuaciones públicas, cuya colisión con los intereses privados se va a resolver lógicamente mediante el sacrificio, en la medida necesario, de los últimos en beneficio de los intereses colectivos".⁸

2. *La reforma constitucional*

En otra ocasión⁹ hemos afirmado que actualmente no existe sólo un derecho de propiedad en México. De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, podemos señalar tres tipos de propiedad:

1) La propiedad *pública*, que es la que tienen las personas de derecho público —gobierno federal, estatal, municipal, etcétera— sobre diversos bienes, generalmente para cumplir con sus atribuciones. En esta clase queda comprendida la propiedad de los terrenos nacionales, del subsuelo, las aguas nacionales, los bienes de dominio público —de uso común, destinados a un servicio público, etcétera— y de dominio privado, los que, pese a su denominación, están sujetos fundamentalmente al derecho administrativo y por excepción al derecho civil, y aún este caso, no debe perderse de vista la noción de interés público predominante.

2) La propiedad *social*, cuyo titular y beneficiario es un grupo social, que constituye una persona jurídica de derecho social, como es el caso de los ejidos y las comunidades agrarias. Esta clase de propiedad trata de satisfacer las necesidades de un grupo social en su conjunto y responde a la

⁸ Ramón Martín Mateo, "La penetración pública en la propiedad urbana", en *Revista de Administración Pública*, Madrid, España, número 67, enero-abril de 1972, p. 20.

⁹ En el trabajo "Aspectos jurídicos del problema de la propiedad en el ex-vaso del Lago de Texcoco", difundido en el programa "Actualidades Jurídicas" de "Radio Universidad", el 20 de febrero de 1973.

idea de una asociación igualitaria de colaboración, según la expresión del jurista y sociólogo Gurvitch.¹⁰

3) La propiedad *privada*, que corresponde a los particulares, o más exactamente a las personas de derecho privado, y les es otorgada por el Estado, el cual es el propietario *originario* y puede imponer a aquéllas las modalidades que dicte el interés público. El artículo 27 constitucional niega implícitamente que la propiedad privada constituya un derecho natural y adopta expresamente la concepción que considera que la propiedad privada debe desempeñar una función social, en razón de lo cual se le pueden imponer limitaciones públicas.¹¹

El artículo 27, en su redacción original, estuvo orientado fundamentalmente a solucionar el problema de la concentración de la propiedad privada *rural*, estableciendo el derecho a la *restitución* de las tierras y aguas de las comunidades agrarias que hubieran sido despojadas de ellas y el derecho a la *dotación* de tierras y aguas de los núcleos de población que carecieran de ellas; fijó, además los límites de la extensión máxima de la propiedad privada rural —“pequeña propiedad agrícola en explotación”.

La propiedad privada urbana, en cambio sólo quedó sometida a la fórmula general de la posibilidad de imponerle “las modalidades que dicte el interés público”, sin que se le haya impuesto ninguna modalidad en concreto. La teoría de la función social de la propiedad quedó sólo en texto constitucional en lo que se refiere a la propiedad privada urbana, y en la práctica social ésta siguió operando de acuerdo con la concepción del liberalismo clásico, con muy escasas y reducidas regulaciones públicas. Las reglas sobre fraccionamiento de terrenos urbanos y sobre construcción de edificaciones resultaron insuficientes para ordenar el crecimiento urbano.

No fue sino hasta el 12 de noviembre de 1975 en que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, cuando se trató de establecer las bases jurídicas de la regulación del desarrollo urbano. En la misma exposición de motivos de la iniciativa, se explica que:

Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país, y se obtenga el

¹⁰ Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El derecho social*, Editorial Porrúa, México, 1967, (2a. ed.), p. 19.

¹¹ Cfr. Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1975 (4a. ed.), pp. 5-31. Para este autor, el párrafo primero del artículo 27 constitucional “encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como función social y en la teoría de los fines del Estado” (p. 29).

máximo aprovechamiento de los recursos, con el objeto de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

En virtud de las reformas propuestas al párrafo tercero del artículo 27, se faculta al Estado para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de...

lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para *ordenar los asentamientos humanos* y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...

se agrega la fracción XXIX-B al artículo 73, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión,

Por otro lado, de acuerdo con la iniciativa de reformas constitucionales,

para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de *asentamientos humanos*, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Por último, la iniciativa proponía la adición del artículo 115 con dos nuevas fracciones, la IV y la V, que expresan respectivamente:

Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Esta iniciativa fue aprobada en estos términos tanto por el Congreso de la Unión como por las legislaturas de los Estados, por lo que, mediante

decreto de la Comisión Permanente sancionado por el Ejecutivo Federal, fueron publicadas las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de febrero de 1976.

Como puede observarse, las reformas constitucionales establecieron las bases jurídicas para la política de desarrollo urbano, la cual deberá llevarse a cabo en forma coordinada entre los gobiernos federal, estatales y municipales, en los términos que señala la ley federal reglamentaria respectiva.

3. *La Ley General de Asentamientos Humanos*

Desde el 15 de diciembre de 1975 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos. El curso que siguió esta iniciativa, sin embargo, fue más difícil que el de la de reformas constitucionales.

Durante los meses de febrero y marzo de 1976 la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos fue motivo de discusiones y objeciones, particularmente por parte de los propietarios privados y los sectores privados en general, que impugnaron desde su conveniencia hasta su constitucionalidad. Desde luego que la iniciativa no resultaba muy conveniente para los sectores que habían especulado con la venta de terrenos urbanos aprovechando individualmente la plusvalía que las obras colectivas proporcionan a dichos terrenos; pero sí era necesaria para definir el marco legal de una efectiva política de desarrollo urbano. Además, en términos generales, la iniciativa encontraba pleno apoyo constitucional en las reformas aprobadas desde el mes de enero del mismo año, a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Incluso desde el 7 de enero de 1976 se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, anticipándose a la aprobación definitiva de las reformas constitucionales, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1975, que se ajusta, en términos generales, al contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, sin que haya suscitado ninguna discusión.

Quienes aún conservan la ideología de que el derecho de propiedad privada es un derecho natural y absoluto vieron en la iniciativa una seria afectación de ese supuesto derecho, ignorando los términos en que se encuentra regulada la propiedad privada por el artículo 27 constitucional, aún antes de las reformas publicadas el 6 de febrero. Otros consideraron que la iniciativa era un "instrumento soviético" y bajo mimbres de "Comités Cívicos Locales", publicaron alarmantes manifiestos contra la iniciativa en los que falseaban totalmente su contenido real.

Finalmente, después de algunas aclaraciones y ajustes, la iniciativa fue aprobada por el Congreso de la Unión el 20 de mayo y promulgada por el Ejecutivo Federal el mismo día, habiéndose publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de mayo pasado.

La confusión que produjo la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos es, en cierta medida, explicable, particularmente en los sectores que se acostumbraron a especular sin ninguna restricción ni control con la propiedad urbana, por la ausencia de medidas urbanas existente hasta entonces. En México, como en general en América Latina, no se había planteado, cuando menos hasta antes de la iniciativa, ningún intento serio por ordenar el crecimiento urbano, el cual ha sido sólo un proceso espontáneo realizado sin coordinación con los planes de desarrollo económico regional o nacional. "Ningún país de América Latina, con la posible excepción de Cuba —afirma Jorge E. Hardoy—, ha orientado coordinadamente las inversiones productivas y el equipamiento social, la construcción de la infraestructura rural y urbana y la ubicación de los recursos humanos con un criterio espacial de alcances nacionales y regionales".¹²

Por otro lado, los alcances y el contexto de la Ley Constitucional de Reforma Urbana cubana de 14 de octubre de 1960 son muy distintos de los de la Ley de Asentamientos Humanos mexicana. La primera, que formó parte de todo un proceso de transformación hacia un sistema socialista, prohibió el arrendamiento de inmuebles urbanos (art. 2), declaró nulos los contratos de arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles urbanos y todos los negocios jurídicos que implicaran la cesión de su uso total o parcial (arts. 5 y 6) y autorizó a los Consejos Provinciales de la Reforma Urbana para que otorgaran contratos de compraventa de los inmuebles arrendados en favor de los inquilinos, con pago de precio aplazado (art. 9). Dividió el proceso de reforma urbana en tres etapas: 1) la "etapa actual", en la que el "Estado viabilizará la amortización de la casa que habite cada familia con lo que actualmente paga por renta en un periodo que no será menor de cinco años ni mayor de veinte años fijado de acuerdo con el año de construcción del inmueble"; 2) la "etapa futura inmediata", en la que el Estado, "con los recursos provenientes de esta Ley y otros recursos, acometerá la construcción masiva de viviendas que serán cedidas en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no podrán exceder del 10% del ingreso familiar", y 3) la "etapa futura mediata", en la que el Estado, "con sus propios recursos construirá las viviendas que cederá en usufructo permanente y gratuito a cada familia".¹³

¹² Jorge E. Hardoy, *ob. cit.*, p. 131.

¹³ Cfr. Maruja Acosta y Jorge E. Hardoy, "La urbanización en Cuba revolucionaria", en *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*, *cit.*, pp. 296-309.

Por el contrario, la Ley de Asentamientos Humanos mexicana ha sido expedida en un sistema de economía de mercado, basado tanto en la empresa privada como en la pública, y sin afectar sustancialmente el derecho de propiedad privada urbana, sometiéndolo sólo a las regulaciones públicas que requiere el desarrollo urbano. En la Ley no se contempla ninguna restricción ni limitación para los contratos de arrendamiento, los cuales siguen siendo regulados en el Código Civil, conforme al principio tradicional de la "libertad de estipulaciones", sin que pueda afirmarse que exista un régimen de protección al inquilino. En la práctica, los contratos de arrendamiento siguen siendo meros contratos de adhesión, impuestos unilateralmente por los arrendadores bajo fórmulas impresas en las que el inquilino hace renuncia expresa de todos los derechos renunciables y, en cambio, el arrendador reafirma y hace que se le garanticen los suyos.

Los objetivos de la Ley de Asentamientos Humanos, pues, son enteramente distintos de los de la Ley de Reforma Urbana cubana. Los objetivos de la Ley de Asentamientos Humanos son, de acuerdo con su artículo 1, los siguientes:

1) Establecer la concurrencia de las autoridades municipales, estatales y federales para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

2) Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y

3) Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

A continuación haremos referencia a los aspectos que consideramos más importantes de la Ley General de Asentamientos Humanos.

4. *Los planes de desarrollo urbano*

Seguramente el aspecto central de la Ley de Asentamientos Humanos se refiere a la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a través de los planes de desarrollo urbano. Como la Ley prevé la concurrencia de las autoridades tanto federales como estatales y municipales, los planes deben realizarse a diferentes niveles y en relación a regiones y lugares distintos. Así el artículo 4 señala los siguientes planes de desarrollo urbano:

1) El plan nacional;

2) Los planes estatales;

3) Los planes municipales, y

4) Los planes de ordenación de las zonas conurbadas.

En realidad, estos planes van a condicionar y a encauzar la aplicación de la Ley. Estos planes deben ser publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación correspondientes y ser puestos a disposición, para consulta del público, en las oficinas en que se lleve su registro. (art. 4). Y sólo a partir de esta publicación, las áreas y predios comprendidos dentro de los planes quedarán sujetos a las regulaciones de la Ley de Asentamientos Humanos. (art. 35). Es decir, mientras no se elaboren, aprueben y publiquen todos estos planes de desarrollo, no se podrán afectar predios o áreas de propiedad privada o social con declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

1) La coordinación de la elaboración y la revisión del plan nacional de desarrollo urbano se encarga a una comisión intersecretarial creada por la misma Ley, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, integrada por los representantes de las dependencias que determine el presidente de la República y presidida por el secretario de la Presidencia. La aprobación del plan nacional corresponde al presidente de la República y su ejecución a la Secretaría de la Presidencia. (art. 14) Quizá hubiera resultado más conveniente encargar la ejecución a la misma Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano para no dispersar más las competencias.

El plan nacional debe señalar "las líneas generales del desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización" (art. 11). Entre las consideraciones en que deberá basarse, el artículo 10 señala las siguientes: a) las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; b) el diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país; c) la problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y sus consecuencias; d) las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos de las áreas urbanas; e) las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida de los asentamientos humanos; f) la estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país. (art. 10). Como puede observarse, algunas de estas consideraciones son muy generales y su determinación real implica estudios e investigaciones que pueden resultar prolongados, por lo que pueden tener un efecto dilatorio sobre la eficacia de la Ley.

Para la elaboración del plan nacional por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, la Ley prevé la posibilidad de participación de instituciones públicas y privadas (arts. 6 y 14, fracciones II y III).

2) En cuanto a la elaboración, aprobación, revisión y ejecución de los planes de desarrollo urbano estatales y municipales, la Ley de Asentamientos Humanos remite a lo que dispongan las respectivas leyes de desarrollo urbano que expidan las legislaturas de los estados (art. 16, inciso A), frac-

ción I). Además, atribuye específicamente a los gobernadores de los Estados la facultad de coordinar el plan estatal respectivo con el nacional de desarrollo urbano, "haciendo al efecto las proposiciones que estimen pertinentes para la elaboración de este último" y desahogando las consultas que al respecto se les formule. (art. 16, inciso B), fracción II).

3) La ley define la conurbación, siguiendo al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, como el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, pero agrega que esa unidad debe ser también económica y social. La conurbación se puede presentar entre centros de población de dos o más Estados, y entonces se da el supuesto previsto en la fracción V del artículo 115 de la Constitución y la elaboración y revisión del plan de ordenación de la zona conurbada se encarga a una comisión, integrada por representantes de los gobiernos de los municipios, los estados y la federación y presidida por el secretario de la Presidencia. En este caso, el plan de ordenación de la zona conurbada debe ser aprobado por el presidente de la República (arts. 24 y 25). De acuerdo con el artículo 21, la zona de conurbación es "el área circular generada por un radio de 30 km. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes". En la iniciativa se señalaba a una zona de conurbación mayor, ya que el radio previsto tenía una extensión de 60 km.

Las zonas conurbadas que caen dentro del supuesto de la fracción V del artículo 115 constitucional actualmente son el área urbana de la ciudad de México, ubicada en el Distrito Federal y en doce municipios del Estado de México; el área urbana de los tres municipios de la región lagunera, Gómez Palacio y Lerdo del Estado de Durango y Torreón del Estado de Coahuila, y el área de los municipios de Tampico y Ciudad Madero del Estado de Tamaulipas y Pueblo Viejo del Estado de Veracruz.¹⁴

Ya se ha señalado que entre las principales deficiencias de la Ley sobresale el que no precise la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo,¹⁵ ni establezca en forma específica sus relaciones de jerarquía y subordinación. Entre los elementos que deben ser considerados para la elaboración del plan nacional de desarrollo, no se señalan los objetivos generales de dicho plan, que obviamente sí deberán ser expresados.

No es necesario insistir demasiado para advertir la importancia capital de los planes de desarrollo urbano, que deben servir, como lo afirma el profesor Martín Mateo, de "pauta unificadora y racionalizadora de las deci-

¹⁴ Cfr. Luis Unikel y otros, *ob. cit.*, pp. 115 y ss.

¹⁵ Cfr. Federico Torres A., "Legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, México, vol. 26, núm. 3, marzo de 1976, p. 283.

siones que concatenadamente han de adoptarse para producir un marco convivencial aceptable”, de tal manera que los planes se conviertan en los instrumentos fundamentales para “la ordenación de la vida urbana a partir de unos objetivos maximalistas previamente adoptados”.¹⁶

5. *Las regulaciones urbanas de la propiedad*

Pero los planes por sí solos no son suficientes para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, ya que vienen a ocupar un lugar intermedio entre la ley y el acto administrativo. Se requiere, por tanto, de actos administrativos que regulen en concreto el aprovechamiento de los predios urbanos. En la legislación mexicana estos actos administrativos son las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos.

El artículo 37 define cada una de estas regulaciones: 1) las *provisiones* son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; 2) los usos son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios; 3) las *reservas* son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población, y 4) los *destinos* son los fines públicos a que se prevea dedicar determinados predios o áreas. Puede advertirse que la Ley define las provisiones y reservas tomando como género próximo el que sean “áreas”, y como diferencia específica sus fines: la fundación de un centro de población o su crecimiento, respectivamente. Usa un método diverso para definir los usos y los destinos: su género próximo son sus fines —particulares o públicos, respectivamente— sin que se señalen sus diferencias específicas. Quizá hubiera sido preferible formular todas las definiciones tomando como género próximo el que sean solares, predios o áreas, para después señalar como diferencia específica sus fines.

Primero se deben determinar las provisiones y reservas y posteriormente los usos y destinos correspondientes (art. 38). Las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios, entrarán en vigor a los sesenta días a partir de su publicación, y deberán ser inscritas dentro de los 10 días siguientes en el Registro Público de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razón de la materia (art. 43). Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a la declaratoria correspondiente, y serán declaradas nulos dichos actos cuando contravengan estas últimas, siempre que estén inscritas en el Registro Público de la Propiedad (artículos 44 y 45).

¹⁶ Ramón Martín Mateo, *ob. cit.*, pp. 22-3.

¿A quién corresponde hacer las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos? La iniciativa atribuía esta facultad a los ayuntamientos municipales, pero este fue uno de los aspectos que más impugnaron los propietarios privados. Se llegó a afirmar incluso que se les estaban dando facultades "legislativas" (sic) a los ayuntamientos. Nosotros pensamos que éstas declaratorias no constituyen, de ninguna manera, actos legislativos, sino —más bien— actos administrativos, ya que se refieren a áreas o predios concretos, no a situaciones abstractas y generales, y constituyen actos de aplicación de la Ley de Asentamientos Humanos y de la ley de desarrollo urbano de la entidad respectiva, así como de los planes de desarrollo urbano nacional, estatal y municipal correspondientes.

El texto aprobado de la Ley no resuelve el problema y sólo lo traslada a las leyes de desarrollo estatal, ya que serán éstas las que definan a qué autoridad o autoridades estatal o municipal corresponda la expedición de las declaratorias (art. 16, inciso A), fracción I).

Por otro lado, conviene señalar que la Ley contiene otra forma de regular la propiedad urbana, que incide en uno de sus aspectos medulares: la regulación del mercado de los terrenos (art. 3, fracción I), la que se puede llevar a cabo tanto estimulando la oferta como limitando los precios. "Sólo aquellas naciones —ha escrito Martín Mateo—, tanto de la órbita occidental como socialista, que han abordado decididamente el control de los precios o la oferta pública del suelo han conseguido mantener los precios dentro de límites tolerables".¹⁷

Por su parte, Jorge E. Hardoy expresa: "La primera parte de una reforma urbana debe ser... la intervención del Estado en el mercado de tierras urbanas y suburbanas hasta que sea posible, a corto plazo, determinar las bases que permitan su control efectivo, y a mediano y largo plazo, fijar niveles de precios que sean compatibles con las necesidades futuras".¹⁸

Sin duda, uno de los problemas fundamentales del desarrollo urbano es el precio especulativo de los terrenos. En un país en donde el número de viviendas ocupadas por sus propietarios no llegaba en 1972 ni al 10%¹⁹ y que afronta graves problemas económicos y sociales, no resulta muy legítimo obtener excesivas ganancias por el solo hecho de conservar un terreno sin construir durante varios años para después, sin ninguna aportación efectiva y razonable, aprovecharlo, para fines de lucro exclusivamente personal. En la iniciativa de Ley se afirmaba expresamente que la regulación

¹⁷ *Idem*, p. 31.

¹⁸ Jorge E. Hardoy, *ob. cit.*, p. 163.

¹⁹ Cfr. Edgard Baqueiro Rojas, "Hacia un nuevo derecho de propiedad urbana", en *Jurídica* (Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana), México, núm. 4, julio de 1972, p. 101.

del mercado de los terrenos tenía por objeto evitar la especulación, pero por las presiones precisamente de los especuladores, en el texto aprobado de la Ley fue suprimida esta referencia. Se conservó, sin embargo, la alusión a la regulación del mercado de los inmuebles —o sea: de las viviendas— destinados a la habitación popular. El artículo 9, fracción IV, establece como un *deber* de las autoridades municipales, estatales y federales "regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular, lo que podrá realizarse mediante leyes o disposiciones administrativas conducentes". Es probable que, por las variantes circunstancias de los mercados de terrenos, convenga mejor acudir a disposiciones administrativas que a las leyes, pues las primeras son más ágiles. Por otro lado, como en el texto de la Ley no se precisa concretamente a qué autoridad corresponderá esta regulación resulta conveniente que las leyes de desarrollo urbano estatales determinen cuál es el órgano específico al que corresponde esta importante función.

6. *Algunas reflexiones finales*

La necesidad de que se dicten las leyes que contemplen integralmente el problema de las ciudades no es nueva;²⁰ es una necesidad cuya satisfacción se había venido difiriendo, postergando. Seguramente la Ley de Asentamientos Humanos no es, por sí sola, la solución; pero constituye, sin duda, un paso importante en la búsqueda de instrumentos que permitan implementar una adecuada y efectiva política de desarrollo urbano. Junto a esta Ley, y como consecuencia de ella, se deben elaborar las leyes estatales de desarrollo urbano y los planes nacional, estatales y municipales, hasta llegar a la concreción de las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos y la regulación del mercado de terrenos y de viviendas destinados a la habitación popular.

Por otro lado, el proceso de urbanización se encuentra condicionado socialmente en forma fundamental por el crecimiento económico, por lo que se requiere una coordinación entre las políticas de desarrollo económico y de urbanización. En este sentido, resulta adecuado que ambas clases de políticas estén a cargo, en el ámbito federal, de la Secretaría de la Presidencia, fundamentalmente.²¹ Además, el artículo 13 de la Ley de Asenta-

²⁰ *Idem*, p. 98.

²¹ De acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la Secretaría de la Presidencia le corresponde, entre otras cosas, recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Sobre los aspectos jurídicos de la planeación económica en Mé-

mientos Humanos faculta al Ejecutivo Federal para que, a través de la Secretaría de la Presidencia, celebre convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos municipales y estatales, y con la participación de las dependencias correspondientes del sector público federal.

De igual manera, la Ley prevé la necesidad de orientar el crédito de acuerdo con los planes de desarrollo urbano, para lo que impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el deber de tomar las medidas necesarias para que las instituciones de crédito sólo autoricen operaciones acordes con dichos planes (art. 15).

También la política de urbanización se encuentra muy vinculada con la política de población. Para este objeto era más explícito el artículo 7 de la iniciativa que establecía que el ordenamiento de los asentamientos humanos debía llevarse a cabo de acuerdo con las directrices que sobre política demográfica dictara la Secretaría de Gobernación, o en su caso el Consejo Nacional de Población, conforme a la Ley General de Población. El artículo 10 de la iniciativa, a su vez, facultaba a la Secretaría de Gobernación para promover, entre otras cosas, la adecuación de los planes de desarrollo a los requerimientos que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población y la creación de poblados que agrupen a los núcleos geográficamente dispersos. Este último artículo no aparece en el texto aprobado de la Ley y el primeramente citado fue modificado para indicar que la ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica.

Por último, es necesario señalar que uno de los aspectos que inciden en el desarrollo urbano, y que no fue considerado en la Ley, es el problema de los arrendamientos. Seguramente los problemas del desarrollo de las ciudades no serán contemplados íntegramente mientras no se atienda este problema. Es claro que no se podrán mejorar las condiciones de vida de la población urbana como lo quiere el artículo 3, si se conserva a la actual regulación del Código Civil sobre los contratos de arrendamiento, que en su texto se rigen por el principio de la libertad de estipulaciones o de autonomía de la voluntad y en la práctica funcionan sólo como contratos de adhesión en los que no opera dicho principio, como ya lo indicamos antes.

El señalamiento de normas imperativas irrenunciables y el establecimiento de mecanismos de control efectivos —particularmente de carácter admi-

nico, puede verse Héctor Cuadra, "Las vicisitudes del derecho económico en México a partir de 1917", ponencia presentada en el Coloquio Internacional sobre 75 años de Evolución Jurídica en el Mundo (México, 20-25-IX-1976).

nistrativo— que impidan que las condiciones de los contratos de arrendamiento —especialmente el monto de la renta y el plazo de duración— sean impuestos y modificados unilateralmente por los arrendadores, y que proporcionen una estabilidad razonable al inquilino, así como la creación de un organismo público que asesore e informe en forma gratuita a los arrendatarios acerca de sus derechos, podrían ser las bases para una nueva legislación, que sustraiga del derecho privado el arrendamiento de inmuebles urbanos y lo incorpore, definitivamente, a un derecho social más acorde con las exigencias de nuestro tiempo.

José OVALLE FAVELA