

## DERECHO ECONOMICO

### ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA LEGISLACION SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

SUMARIO: *I. Introducción. II. Ordenamientos jurídicos reguladores. 1. Aspectos Constitucionales. 2. Legislación Ordinaria. A. Ley de Planificación del Distrito Federal. B. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. C. Ley General de Asentamientos Humanos. D. Reglamento de Construcción para el Distrito Federal. E. Reglamento de Zonificación para el territorio del Distrito Federal. F. Plan Nacional de Desarrollo Urbano. G. Acuerdos Administrativos. III. Consideraciones Finales.*

#### I. INTRODUCCION AL PROBLEMA

La cuestión de las aglomeraciones urbanas es más bien un fenómeno de naturaleza histórica, agudizado con el proceso de la industrialización, que provoca infinidad de problemas y desequilibrios, principalmente, cuando se lleva a cabo bajo un sistema como el capitalismo, donde la propiedad privada de los medios de producción, así como la concentración y centralización del capital, agudizan los desequilibrios entre clases sociales y la contradicción entre las regiones.

Todos sabemos que la expansión y crecimiento de las aglomeraciones urbanas en países de economía como la nuestra, conllevan multitud de problemas como el despojo de tierras a campesinos, para ser ocupadas por fraccionamientos urbanos; la creación de un sobreexcedente de mano de obra desocupada; la desigualdad social entre las áreas con población rural y los centros urbanos; la proliferación de asentamientos espontáneos e irregulares alrededor de esos centros; de población desocupada o subocupada; la contaminación del agua y del aire; el congestionamiento de vehículos automotores; el incremento en los costos para atender las necesidades de servicios públicos; etcétera.

Es por todo lo anterior que en las últimas tres o cuatro décadas, principalmente aquellos países que van a la vanguardia en el desarrollo económico, han centrado su atención en la solución de estos problemas.

En México, a pesar de que algunos pensadores años atrás, ya hablaban de las desigualdades entre regiones del país (Humboldt y Orozco y Berra en el siglo XIX, Lázaro Cárdenas en 1936), no es sino hasta los últimos años de la década de los sesenta, cuando comienzan a adquirir interés los problemas de la concentración urbana.

Más que el simple crecimiento demográfico en las localidades con equis rango de población para considerarla como urbana a partir de 1940, es el caso del crecimiento, de la ciudad de México el que preocupa a todos. Esta ciudad en 1950 asentaba 2 millones 800 mil habitantes, para 1970 ya eran cerca de 9 millones, habiendo rebasado ya los límites políticos administrativos del Distrito Federal; en 1975 se estimaban en la aglomeración, alrededor de los 12 millones, mientras que en la actualidad se estima ya una cifra que supera a los 14 millones de habitantes, o sea cerca del 20 por ciento de la población total del país en una área menor al uno por ciento del territorio nacional donde se concentran ya casi un 50 por ciento de la población ocupada en la industria; cerca del 70 por ciento de los servicios; más del 40 por ciento de los fondos del sistema bancario, etcétera.

Asimismo, se registran ya concentraciones de ese tipo en escala menor, aunque no por ello menos importante, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Tijuana, León y Puebla. Cada una de ellas, con sus respectivos problemas en los procesos específicos de urbanización, como los que ya señalamos anteriormente, son los que realmente avisan un conflicto social derivado de la aguda desigualdad socioeconómica que de no llegar a soluciones eficaces, se tornan en motivos de preocupación para los dirigentes gubernamentales al ver de esa manera incierto su predominio político.<sup>1</sup>

## II. ORDENAMIENTOS JURIDICOS REGULADORES

### 1. Elementos Constitucionales.

En este apartado se presenta la base constitucional de los asentamientos humanos.

El 14 de noviembre de 1975, es presentado al Congreso de la

<sup>1</sup>Tomados de estudios varios del Instituto de Investigaciones Económicas de UNAM, 1978.

Unión una iniciativa del ejecutivo Federal para reformar los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, <sup>2</sup> los cuales se estructuran de la manera siguiente:

Artículo 27. Párrafo III. 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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Es evidente que en el momento actual del desarrollo mexicano no pueden postergarse las medidas orientadas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento. En este sentido se inscribe la preocupación del gobierno de la República de definir políticas y de encauzar acciones que cambian el rumbo del proceso urbano del país. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para lograr el *desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana*. Con este objeto 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 planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, etcétera.* <sup>3</sup>

Artículo 73. XXIX-C. El Congreso tiene facultad, *para expedir las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del articulado 27 y de conformidad con las fracciones IV y V del articulado 115 de esta Constitución.*

<sup>2</sup>Reformas publicadas en el *Diario Oficial* de 6 de febrero de 1976.

<sup>3</sup>Palabras de Luis Echeverría A. en la iniciativa de Reformas Constitucionales en materia de Asentamientos Humanos, noviembre 12 de 1975.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...IV. *Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, y para los efectos del párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos, expedirán las leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal de la materia; y*

V. *Cuando dos o más centros urbanos situados en territorio municipal de dos o más entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.*

Estas reformas fueron analizadas por reconocidos juristas, entre otros por Gabino Fraga, Ignacio Burgoa y Antonio Martínez Báez del que se presenta su criterio, pues es al que nos adherimos.<sup>4</sup> el maestro Martínez Báez defiende la tesis de que la Nación está integrada por los dos niveles de gobierno, o sea, el federal y el local, y en tal virtud, la legislación sobre asentamientos humanos, puede derivar de cualquiera de estos órganos legislativos.

Sostienen que en el artículo 27 párrafo tercero al hablar de la "propiedad originaria" de la Nación y del "dominio directo", que tiene la misma Nación sobre ciertos recursos naturales, así como al atribuir al Estado el "dominio eminente", que corresponde a esta entidad soberana sobre la propiedad de particulares, no se consiga la competencia o jurisdicción sobre tan importantes materias en forma exclusiva a la Federación, ya que el orden jurídico político del Gobierno Nacional, equivale a Estado, se encuentra representado para su ejercicio como autoridad política, por los dos distintos niveles orgánicos gubernativos que actúan en nuestro Estado Federal o sea el Gobierno de la Federación y los Gobiernos de las Entidades Federativas.

Tampoco debe olvidarse el principio general del reparto de com-

<sup>4</sup>Martínez Báez, Antonio, *Modalidades a la Propiedad Privada* (artículo periódico), México, 1976.

petencias que establece el artículo 124 de la Constitución que dispone: Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Es cierto, que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en varias ejecutorias que formaron jurisprudencia que sólo la Federación, a través del H. Congreso de la Unión, puede establecer las modalidades a la propiedad privada, identificando así la Nación con el Gobierno Federal o con la Federación, y excluyendo de esa importante facultad a los Estados.

Pero tal jurisprudencia desapareció de las recopilaciones de nuestro Tribunal Máximo, al reconocerse su falta de fundamento o su carencia de criterio válido.

Las recientes reformas al párrafo tercero del artículo 27 y las adiciones a los articulados 73 y 115 de la Constitución, se ajustan a nuestro sistema federal, al considerar que la materia específica de los asentamientos humanos debe regularse con respeto absoluto a la concurrencia de las competencias de los Estados, así como de la Federación y de los Municipios, en sus respectivas competencias.

Otros preceptos constitucionales relativos al tema, son los artículos 14, 16, 27, 123, 124 y 133.

Creemos que en relación con las garantías individuales, se debe señalar, aunque sea en forma somera la trascendencia de los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que se consagran la garantía de legalidad y audiencia que deben respetarse en caso de alguna afectación a los particulares al legislar sobre asentamientos humanos.

Asimismo los articulados 27, 123, 124 y 133 nos dan ciertos lineamientos para configurar mejor esta legislación, a saber:

**Artículo 27, párrafo segundo.** Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Este precepto tiene una gran importancia en nuestra materia, por ser la expropiación una de sus nociones fundamentales, ya que a través de ellas se configuran elementos del régimen del suelo que nuestro derecho señala.

Por su parte el artículo 123 A, establece en la fracción XXVII lo

relativo al *patrimonio de familia, institución para el beneficio social*, en la fracción XII se encuentran otras disposiciones con igual carácter, como lo es el referente a *la obligación del patrón de dar habitación a sus trabajadores*, y en la fracción XIII estipula la misma *obligación para procurar terrenos para el establecimiento de mercados, servicios municipales, centros recreativos, etcétera*.

Cuestiones todas ellas que deben considerarse en una legislación urbana, sobre todo en el capítulo de las zonas industriales. Similar obligación tiene el Estado respecto a sus trabajadores, tal como lo señala el inciso f de la fracción XI, correspondientes al artículo primero del apartado "B".

**Artículo 124.** Establece el régimen de facultades expresas para la Federación.

Es muy importante no perder de vista este artículo, para no incurrir en interpretaciones erróneas de otros preceptos constitucionales y en especial lo referente a los asentamientos humanos.

**Artículo 133.** Establece la supremacía de la Constitución y leyes que emanan de ella, dándoles el carácter de ley suprema, incluyendo a los tratados internacionales ratificados por el Senado.

Si comparamos las normas constitucionales antes de las reformas sobre asentamientos humanos, se verá que habrían dado base a una legislación en esta materia; pero no hubiera podido atender a algunos objetos primordiales por resolver: tales como establecer nuevas modalidades a la propiedad privada, otras causas de expropiación, y por no señalar expresamente la competencia de los órganos legislativos, hubiera dado lugar a controversias que impidieran su promulgación.

Es por ello que se reforma la Constitución trayendo consigo un cambio fundamental en su estructura, podría decirse que sin necesidad de modificar directamente sus principios fundamentales, las nuevas normas le dan a la Constitución un mayor contenido social y económico, con las consecuencias que ello implica. Debemos tomar en cuenta que tales modificaciones nos sujetan a normas que admiten variadas interpretaciones, pudiendo ocasionar graves perjuicios a los particulares, por ejemplo en los casos de expropiaciones para los ejes viales, pues las au-

toridades encargadas de su aplicación han demostrado -salvo contadas ocasiones- su arbitrariedad en su actuación. En otro aspecto hay que señalar que en cuanto al municipio como institución base de nuestro sistema de gobierno, no tiene de hecho autonomía y hacienda propia; nulificando el papel que debería desempeñar en el equilibrio gubernamental.

No es de esperar que lo anterior cambie con las nuevas reformas, pues primero habría que terminar con el centralismo del Poder Ejecutivo que nulifica la actuación de los otros dos poderes -legislativo y judicial- y sujeta a los poderes estatales y por ende al municipio.

## 2. *Legislación Ordinaria.*

La presentación que se hace de todos los instrumentos jurídicos de carácter ordinarios es en orden cronológico.

### *A. Ley de Planificación del Departamento del Distrito Federal<sup>5</sup>*

Esta ley basa la solución del problema urbano en el sistema de Plano Regulador, concepto superado hace mucho tiempo en otros países. El concepto de Plano Regulador es arcaico porque atiende a cuestiones de detalle; puede observarse en el artículo 3o. una enumeración casuística, que obviamente no abarcará los conceptos necesarios y que limitará la acción en situaciones que no se comprende, causando graves problemas al no atender conceptos sistemáticos o globales.

Esta ley prevé la creación de varios órganos, a los que les da competencia para intervenir en la planificación del Distrito Federal, en orden de jerarquía son:

1. La Comisión de Planificación,
2. La Comisión Mixta de Planificación,
3. Los Comités Ejecutivos de Planificación, y
4. El Departamento del Distrito Federal.

Cada uno de ellos con funciones específicas, pero que en cuestiones de toma de decisión, están sujetos a la autorización del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que en materia de planificación es el que dirá si una obra se realiza o no.

<sup>5</sup>Publicada en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1953.

El 30 de diciembre de 1968, se expide un decreto que reforma los artículos 8 y 9 de la Ley anterior, referente a lo material y tarifa en la construcción de cercas en predios no identificados, y más adelante a partir de 1975, se reforma en el artículo 56, B.

### *B. Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>6</sup>*

La Ley señala como instrumentos de ejecución a los planes.

La vía para llevar a cabo la reforma urbana es el plan director, que es el eje de desarrollo urbano, el cual señala la necesidad de actualizar los ordenamientos legales del Distrito Federal, apoyar la política de des-concentración administrativa en el Distrito Federal y llevar una estadística de su población.<sup>7</sup>

La ley define a este plan, como: "el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados" (artículo 14).

El plan director se divide: 1o. plan general, que es el primer factor de ejecución del plan director, y contiene las estrategias para llevarlo a cabo. El plan general estará a cargo de la Dirección de Planificación y sus proyectos deberán aprobarse por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Aprobados los proyectos se publicarán en el Diario Oficial, en la Gaceta del Distrito Federal y en dos diarios de mayor circulación.

Planes parciales. Recogen los objetivos y estrategias a realizar en cada área geográfica del Distrito Federal. Los planes parciales podrán ser modificados o cancelados por alguno de los motivos que menciona el artículo 30, que en su último inciso señala que la cancelación puede hacerse por cualquier causa que los afecte.

Para llevar a cabo el contenido del plan general, el Distrito Federal a través del plan director maneja tres conceptos similares a los de la Ley General de Asentamientos Humanos (artículo 47).

Destinos. Previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos;

<sup>6</sup>7 de enero de 1976.

<sup>7</sup>30 de noviembre de 1976.

Usos. Previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares; y

Reservas. Previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad.

Todo ello se determina en el plan general; un predio tiene un "destino" cuando el fin es público (calle, metro, mercado); los predios con "uso" se emplean para fines particulares (casa, comercio, etcétera); los predios de reservas se usarán para el futuro desarrollo de la ciudad. Están afectados por el Distrito Federal. Lo que no significa cambio de propietario, sino que deberá usarse con un fin determinado.

El artículo 48 divide en varios tipos el espacio urbanizado de conservación, mejoramiento y de reserva territorial, en cada uno de ellos habrá usos, destinos o reserva indistinta o conjuntamente.

Espacios urbanizados. Comprende zonas habitacionales, de recreación, comerciales e industriales, servicios fundamentalmente; permitiendo la convivencia de zonas habitacionales; así se entiende que las ciudades que siguen el modelo tradicional, albergando juntas áreas habitacionales e industriales.

Espacios conservación. Son áreas útiles para proteger a las ciudades, bosques, praderas, mantos acuíferos, recursos naturales, que ayuden al equilibrio ecológico de las ciudades. Pero también se comprenden áreas rurales con actividades agropecuarias. Los espacios o áreas que por razones de orografía son elementos connaturales a las otras dos áreas, (cerros, subsuelos, etcétera) en cuanto sea factor de influencia en la vida de la ciudad; y por primera vez -aunque muy escueta- una ley del Distrito Federal, se ocupa del paisaje urbano o interno (artículo 51).

Espacio de mejoramiento. Se hará una declaratoria previa del Departamento del Distrito Federal, incluidos los datos que ayuden al mejor desarrollo de programa. Este programa se llevará a cabo con poseedores si no cumplen lo pactado, se establece como sanción la expropiación por causa de utilidad pública. El terreno expropiado puede pasar a manos de un particular y este pagará la indemnización.

### *Comentario de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal*

Hay que decir, que la ley es inconstitucional por dos motivos fundamentales:

1o. De acuerdo con la misma, el plan director para el Desarrollo Urbano es el instrumento que servirá al Jefe del Departamento del Distrito Federal para llevar a cabo los propósitos de la ley, regula entre otros aspectos, lo relativo a destino y uso de los bosques del Distrito Federal; y en esto precisamente el Congreso de la Unión como órgano legislativo local, no puede determinar nada sobre uso y conservación de bosques federales; ya que sólo en ese sentido puede legislar el Congreso de la Unión, puesto que el artículo 27 constitucional así lo señala.

2o. También cuando habla de recursos hidrológicos, porque su regulación no corresponde a la Ley Federal de Aguas; pero sobre todo, porque el artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria determinan que el agua del subsuelo es de competencia federal.

Las materias señaladas no deben ser objeto de la regulación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Además de ser inconstitucional por los dos motivos ya señalados, la ley sigue dejando la última decisión en manos del Jefe del Departamento del Distrito Federal, con lo anterior el centralismo se acrecienta en lugar de disminuir.

De la misma manera, en el artículo 6 se le conceden facultades al Departamento del Distrito Federal, para llevar a cabo una serie de medidas que pudieran llamarse generales y que pretenden abarcar la totalidad del problema urbano en su jurisdicción; dando como resultado una concentración de facultades que acarrearán deficiencias en el servicio.

En cuanto al régimen del suelo, que la ley llama espacios, se sigue regulando de manera tradicional, pues puede haber convivencia de áreas habitacionales e industriales.

Con tal criterio no puede pensarse en una verdadera reforma urbana, ni siquiera en la mengua de algunos de los problemas que por esta convivencia padecemos.

El sistema de planes es un método empleado hace tiempo en algunos países, por ejemplo, Canadá y los Estados Unidos de América, con buenos resultados. De manera general en estos países, los planes se elaboran por el municipio y los estudios para su elaboración son profundos y serios. Todo ello permite sobre todo tener la seguridad de hacer una buena inversión pública, a más de proporcionar verdadera seguridad jurídica, pues los planes no cambiarán con las próximas elecciones de gobernantes. Estos planes una vez formulados son expuestos al público, que se inconformará en caso de que afecten sus intereses, y la autoridad

está obligada a resolver. Después pasarán al ministerio correspondiente para su aprobación. Una vez aprobados los planes tienen fuerza de ley, pues obligan a su ejecución y a su observación. El ministerio encargado elaborará, a su vez un plan nacional tomando como base los planes regionales a los que complementa y refuerza.

### *C. Ley General de Asentamientos Humanos*

El 17 de noviembre de 1975<sup>8</sup> es presentada al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación; y que en la exposición de motivos dice sustentarse en las reformas constitucionales, sobre asentamientos humanos, propuestas dos días antes.

La iniciativa, provocó innumerables criterios de tratadistas especializados en el derecho constitucional de los que ya nos referimos.

Según la opinión vertida por el entonces secretario de la presidencia, I. Ovalle Fernández, esta ley debe entenderse como una ley matriz, porque sirve de molde a todas las leyes de desarrollo urbano locales; dándosele el nombre de "Ley General de Asentamientos Humanos", en lugar de Ley Federal, para no hacer pensar que los gobiernos estatales deberían limitarse a copiar el contenido de la misma, sino que vieran sus problemas particulares y legislaran para resolver sus peculiares situaciones; ya que la Ley General sólo dará contenidos generales urbanos para facilitar el camino a las legislaciones locales.<sup>9</sup>

### *Breve Análisis de la Ley*

Primero se explican a los órganos o autoridades que aplican la ley: Secretaría de Asentamientos Humanos, Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, de la que por su importancia, describimos con mayor detalle.

*Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.* Se le otorgan las atribuciones relativas a la dirección y elaboración de la polí-

<sup>8</sup>"Exposición de motivos", *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 17 de noviembre de 1975.

<sup>9</sup>Ovalle Fernández, I. *Introducción a la Problemática del artículo 1*, en la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, abril 1976.

tica general de asentamientos humanos del país y la ordenación del territorio nacional, programas de vivienda y urbanismo.<sup>10</sup>

Anteriormente era la Secretaría de la Presidencia la autoridad máxima en esta materia, en virtud de la delegación que el ejecutivo federal puede hacer, como la misma ley señala (artículos 13 y 14).

*Secretaría de Gobernación.* En materia de política demográfica se estará a lo previsto por la *Ley General de Población* (artículo 7) que es materia a cargo del *Consejo Nacional de Población*. Asimismo el artículo 24 señala que las declaratorias de conurbación se harán por el ejecutivo federal por conducto de esa Secretaría.

*Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.* Se crea esta comisión con base en los artículos 21 y 37 fracciones I y II de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* y 14 de la *Ley General de Asentamientos Humanos*.<sup>11</sup>

La Comisión tendrá como objetivo fundamental servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que concurren, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adopten en congruencia con las demás políticas del gobierno federal para elevar la calidad de la vida y el bienestar social de todos los mexicanos.

La Comisión se integra de manera permanente por los subsecretarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; de Turismo; Trabajo y Previsión Social; Salubridad y Asistencia. Por áreas de planeación de las Secretarías de Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Nuevos Centros de Población de la Secretaría de la Reforma Agraria; y, el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas quien la presidirá. También se integrarán el director del INFONAVIT; el director de NAFINSA; el director del IMSS; el director del ISSSTE; el director del Banco Nacional Urbano S.A. y el gerente general del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.

Según la materia que se trate podrán invitarse a oír su opinión a las agrupaciones legalmente constituidas de obreros, campesinos, industriales, profesionales, etcétera. Los gobernadores también serán invitados

<sup>10</sup>Artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*, publicada en el *Diario Oficial* del 2 de enero de 1977.

<sup>11</sup>Publicada en el *Diario Oficial* de 16 de junio de 1977.

cuando se involucre a sus respectivos Estados (esto es abrir diálogo con los interesados).

Las funciones de la Comisión son:

1. Definir y proponer acciones e inversiones que pueden integrarse al Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

2. Establecer los lineamientos de políticas, prioridades, restricciones para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

3. Establecer normas para la colaboración de otras dependencias en el análisis, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

4. Establecer las medidas necesarias para vigilar que haya congruencia entre los programas trazados con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

5. Recabar la información necesaria para el mencionado Plan.

6. Proponer al ejecutivo la celebración de convenios entre los gobiernos estatales y municipios. También investigará y estudiará sobre asentamientos humanos para poder celebrar convenios con instituciones privadas y públicas, nacionales o extranjeras.

#### *Comentario:*

De la misma manera, casi siempre se establece en tales comisiones que se "oír" a los sectores afectados y a las agrupaciones profesionales según la materia de que se trate, pero nunca podrán tener capacidad para decidir, ya que finalmente será la misma comisión quien diga la última palabra, que será el criterio del secretario o secretarios correspondientes.

Si es conveniente que cualquier legislación se instrumente con una comisión, pero debe integrarse por especialistas con capacidad de decisión, además de oír y acatar la opinión mayoritaria de los grupos o sectores afectados y a las asociaciones profesionales pertinentes.

En el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano se presentan estos problemas, pues casi todas las dependencias públicas o paraestatales están involucradas, y los colegios de arquitectos o el Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología, pero los que verdaderamente resulten afectados o necesitados de ayuda, ni siquiera podrán hacer oír su opinión (por ejemplo los paracaidistas), pues no están ni estarán legalmente constituidos.

En cuanto a su instrumento de ejecución la ley señala el sistema de planes, "se elaborará un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que será el

conjunto de disposiciones que pretenderá resolver los problemas urbanísticos, abarcando a todo el país” (artículos 4, 10, 11, 12, 14, fracción II y VI).

**Artículo 4.** La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

I. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

II. Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;

III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y

IV. Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 constitucional.

**Artículo 10.** El Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá basarse entre otras consideraciones, en las siguientes:

I. Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

II. El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;

III. La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias;

IV. Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas;

V. Las metas posibles por alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos; y

VI. La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

**Artículo 11.** El Plan Nacional señalará las líneas generales de desarrollo urbano y las diversas opciones para su más oportuna realización. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, me-

diano y largo plazos de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos, y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo.

En caso de que el proceso permanente de análisis y evaluación a que estará sometido el Plan Nacional, haga necesaria su modificación, ésta se realizará con las mismas formalidades de consulta y publicación establecidas para la elaboración del Plan, en el artículo 4o. de esta Ley.

**Artículo 12.** Las dependencias del sector público federal ejercerán sus atribuciones que afecten el desarrollo urbano, de modo congruente con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social. En esta materia y con el fin de elaborar los planes previstos en esta Ley, dichas atribuciones las ejercerán de manera conjunta.

**Artículo 14.** Corresponde a la Secretaría de la Presidencia: . . . II. Promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de instituciones públicas y privadas y con los particulares para la mejor elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

. . . VI. Someter a la consideración del presidente de la República los Decretos relativos a las declaratorias de conurbación a que se refiere el artículo 19, y representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbación que regula el capítulo tercero de esta Ley.

Este plan deberá atender a las consideraciones de crecimiento demográfico, acorde a la política de población que la respectiva Ley señala:<sup>12</sup>

**Artículo 7.** 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.

<sup>12</sup>Artículo 7.

A lo estipulado en el artículo 10: "al desarrollo urbano general del país, causas o efectos del fenómeno de asentamientos humanos, y en general a todo lo relacionado con esta materia".<sup>13</sup> Hay que mencionar también que el Plan Nacional se nutre a través de los planes estatales y municipales.

El Plan Nacional deberá ser aprobado finalmente por el Ejecutivo Federal.<sup>14</sup> El análisis de tan importante instrumento se hará renglones aparte.

Por lo que respecta a los planes estatales de desarrollo urbano y planes municipales, siguen con los mismos lineamientos que el anterior, pero encaminados a resolver su particular problemática, la ley señala sólo directrices generales, para que las autoridades estatales y municipales deriven de la ley su ámbito material respetando los principios urbanísticos de ella, así cada ley local regulará sus propios problemas con vista a sus propias necesidades, para lograr unidad de principios en esta materia.

Los lineamientos básicos generales para las autoridades estatales y municipales se encuentran contenidos en los artículos 16 y 17 con sus respectivos incisos y fracciones.

Por último los planes de ordenación de zonas conurbadas. La ley define el fenómeno de conurbación en el artículo 18.

**Artículo 18.** El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social.

Debe haber un decreto que declare la conurbación así, este fenómeno tendrá dos aspectos: el fáctico, que es el hecho material descrito anteriormente y el jurídico que se configura por la necesidad de una declaratoria a través del decreto que la ley señala.<sup>15</sup>

Las consecuencias de estas declaratorias son establecer los criterios sobre los cuales puedan determinarse las soluciones pertinentes.

Al declararse una zona de conurbación, se convocará a los gobernantes y presidentes municipales correspondientes, para constituir una

<sup>13</sup>Fracciones I a VI del artículo 10.

<sup>14</sup>Fracción IV del artículo 14.

<sup>15</sup>Artículo 19.

comisión permanente que atenderá los problemas por resolver de tal zona. La convocatoria será hecha por el Ejecutivo Federal, debiendo presidir la Comisión el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.<sup>16</sup> Los lineamientos generales de la comisión contenidos son:<sup>17</sup> elaborar un Plan de Ordenación de la zona conurbada que deberá ser aprobado por el presidente de la República y vigilar el cumplimiento del Plan.

Asimismo pueden celebrarse convenios entre la Federación, Estados y Municipios, para declarar la existencia de zonas conurbadas.<sup>18</sup> Este tipo de convenios se han venido usando en los últimos años para resolver problemas mutuos o para establecer colaboraciones diversas. Los convenios sobre conurbaciones deben respetar el ámbito competencial de cada entidad gubernativa.

Un decreto que declara zona conurbada es aquel que determina las áreas circulares generales por un radio de 30 kilómetros. Entre estos aparecen los siguientes: Decreto que declara zona conurbada las áreas circulares entre los Estados de México y el Distrito Federal; el establecido entre los Estados de Michoacán y Guerrero; y el de los Estados de Coahuila y Durango.<sup>19</sup>

Asimismo se declaran zonas conurbadas las siguientes:<sup>20</sup> Puerto Vallarta, Jalisco y la Jarretadera del municipio de Compostela, Nayarit.

Entre los municipios de Manzanillo, Colima y Cihuatlán, Jalisco; también entre los municipios de Cuatitlán, La Huerta y Casimiro Castillo, del Estado de Jalisco.

Entre la línea fronteriza de Tampico y Veracruz y cabecera municipal del municipio de Tampico con Pueblo Viejo, Veracruz.

*Otros aspectos básicos que comprende la ley son:* El fomento de ciudades medianas.<sup>21</sup>

El *transporte*, que debe ser planeado tomando en cuenta las zonas

<sup>16</sup> Artículo 24.

<sup>17</sup> Artículo 25.

<sup>18</sup> Artículo 22.

<sup>19</sup> Se publicaron en el *Diario Oficial* de 16 de octubre de 1977.

<sup>20</sup> Se publicaron en el *Diario Oficial* de 9 de enero de 1978.

<sup>21</sup> Fracción VI, artículo 3.

de trabajo y vivienda.<sup>22</sup> En la fracción XI del mismo artículo se estipula la promoción de viviendas adecuadas para todo el país.

De manera general también se refiere, a obras y servicios públicos, como de necesaria realización en el contexto urbano.<sup>23</sup> Sin embargo, no define lo que debe entenderse por servicio y obras públicas; y sólo en la doctrina, en su mayoría extranjera, puede encontrarse lo que se entiende por ello. Lo anterior es una grave omisión en esta ley que pretende ser matriz en relación a leyes locales.

Por lo que respecta a información, la ley se ocupa de ella.<sup>24</sup> Consideramos en esta materia la urgencia de que se promueva la investigación y recopilación de datos y estadísticas serias en todos los órdenes, a fin de disponer de una real información que dé base a soluciones adecuadas.

Por otra parte, en cuanto a los decretos y resoluciones administrativas, deberán sujetarse a un procedimiento que deberán establecer los órganos legislativos *a doc*.<sup>25</sup> De la misma manera se instituirán o señalarán los tribunales competentes para conocer las controversias que se presenten en esta materia. Se fijarán los delitos e infracciones administrativas, con sus correspondientes sanciones.

Un primer intento de comentario: Los propósitos de la Ley contenidos en el artículo 3 son tan generales, que más parecen una exposición de motivos. En relación al fenómeno de conurbación, debe haber una declaratoria formal del Ejecutivo; a mi juicio si el fenómeno se presenta con las características señaladas, es suficiente para que se deba reconocer.

En cuanto a los convenios entre la Federación, Estados, Municipios, ha sido frecuente su utilización en los últimos años, para resolver diversos problemas; pero se cuestiona si en este campo la Federación viola la soberanía de las otras entidades o no.

La acción de mejoramiento en los centros de población se llevará a cabo a través de convenios con los particulares, o si es necesario se procederá a la expropiación por causa de utilidad pública. Esta nueva causa de expropiación, podrá provocar abusos por parte de las autoridades.

<sup>22</sup>Fracción V, artículo 3.

<sup>23</sup>Fracción III, artículo 9.

<sup>24</sup>Artículo 14, fracción VII.

<sup>25</sup>Artículo 16, inciso A, fracción VI.

des, al no establecerse concretamente el hecho causal de tal expropiación, pues la acción de mejoramiento encuadra variadas actividades, todas ellas distintas al afectar intereses particulares diversos.

Creo que no hay una verdadera motivación jurídica para formular otra causa de expropiación, el mejoramiento de una zona podría prever otro procedimiento menos rígido para llevar a efecto sus planes.

En relación a otros aspectos básicos del urbanismo la Ley no los contiene, como lo son: los agrupamientos urbanos según el número de habitantes, relación de los planes con los servicios públicos claramente definidos, deliberación de un organismo consultor experto en esta materia efecto de los planes y las diversas fases de ejecución, así como planes transitorios.

No hay además una base que reglamente los permisos de construcción y lotificación; alineamiento de vías locales, federales, vías rápidas, ferrocarriles, vías marítimas y fluviales, y aéreas. El aspecto de higiene también se pasa por alto, así como lo referente a seguridad pública.

Finalmente, otro aspecto que se pasa por alto es la política financiera y las operaciones contractuales propias del urbanismo.

#### *D. Reglamento de Construcción para el Distrito Federal<sup>26</sup>*

Aunque amplía las normas técnicas del plan director del Distrito Federal, estas siguen siendo mínimas.

En cuanto a restricciones, menciona la necesidad de licencias de uso especial que señalen las condiciones que fija el Plan Director en materia de vialidad, densidad de población, establecimiento, áreas verdes, áreas de maniobras, y "cualesquiera otras",<sup>27</sup> también se requiere de constancia del uso del suelo vigente, para solicitar permiso de construcción.<sup>28</sup>

Creo que es necesario dar a la construcción un cariz social, fomentando la aplicación de técnicas de construcción baratas, restringiendo el despilfarro de recursos materiales y el lujo de algunas construcciones, con un impuesto que frenara tales gastos. Pues por lo que se ve en las delegaciones del Distrito Federal actualmente, los imperativos van de

<sup>26</sup> *Diario Oficial* de 10 de noviembre de 1976.

<sup>27</sup> Artículo 49, párrafo tercero.

<sup>28</sup> Artículo 52, fracción III.

tipo eminentemente de lujo.

*E. Reglamento de Zonificación para el Territorio del Distrito Federal<sup>29</sup>*

Establece dos tipos de zonificación: primaria y secundaria. La primaria que divide al territorio del Distrito Federal, en espacios urbanizados, espacios de conservación, espacios de mejoramiento y reservas territoriales; y la secundaria, que comprende usos, destinos y normas técnicas de zonificación para los espacios y reservas ya señalados.

Los dos tipos de zonificación se determinarán por medios de declaratorias del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y forman parte del plan director, debiendo publicarse en el Diario Oficial y en la Gaceta del Departamento del Distrito Federal. La Dirección General de Planeación tendrá a su cargo el depósito y custodia de tales declaratorias.

Las declaratorias de zonificación primaria deberán contener:<sup>30</sup>

1. Características y condiciones actuales del área.
2. Demarcación del Estado o reserva.
3. Denominación de espacio urbanizado, de conservación o reserva territorial que corresponda.
4. Objetivos y estrategias.
5. Limitaciones de usos y destino.
6. Término.

Las declaratorias de zonificación secundaria deberán contener:<sup>31</sup>

1. Memoria de motivos que determinaron la asignación de los usos y destinos<sup>32</sup> a las zonas y de las normas técnicas de zonificación<sup>33</sup> los efectos que se desean obtener y el término de revisión y evaluación.

2. Plano de zonificación, con zonas demarcadas.

3. Tablas de zonificación<sup>34</sup> que contendrán:

- a) Usos y destinos asignados a cada zona.

<sup>29</sup>23 de noviembre de 1976.

<sup>30</sup>Artículo 17.

<sup>31</sup>Artículo 23.

<sup>32</sup>Artículo 39 y ss.

<sup>33</sup>Artículo 26 y 27.

<sup>34</sup>Artículo 29.

- b) Normas técnicas de zonificación de predios y construcciones.
- c) Los trámites que deberán seguir los propietarios o poseedores de los predios o construcciones para dedicarlos a las distintas clases de usos y destinos.<sup>35</sup>

Otro artículo establece las diferentes clases de usos y destinos a saber:

1. Habitacionales
2. Recreativos
3. Comerciales
4. Industriales
5. De servicios
6. De oficinas
7. De alojamiento y turísticos
8. Agropecuarios, forestales y acuíferos
9. Especiales.

Cada uno de estos rubros tiene especificaciones concretas, señalando características particulares, que en general amplían los conceptos de la ley anterior, pero no obstante actúan conforme a lo dispuesto por este ordenamiento. Es necesario decir que, mientras no haya responsabilidad de nuestros funcionarios, cualquier norma será pasada por alto como es el caso de Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal<sup>36</sup> que modifica parcialmente la restricción de usos del suelo al predio número 2420 del Paseo de la Reforma en las Lomas de Chapultepec, autorizando la construcción de un condominio horizontal, contraviniendo lo dispuesto en el plan director del Distrito Federal.

#### *F. Plan Nacional de Desarrollo Urbano*

El PNDU 1977-1978 se presenta una primera instancia en forma por demás amplia, como a continuación se señala:

Tres páneles. El primero aglutina cuatro volúmenes en un total de 447 páginas distribuidas de la siguiente forma:

Volumen I. Documento síntesis (138 pp.)

Volumen II. Programas operativos y convenios (168 pp.)

<sup>35</sup> Artículo 23.

<sup>36</sup> *Diario Oficial* de 14 de diciembre de 1976.

Volumen III. Compromisos, recursos y proyectos de reglamento (121 pp.)

Volumen IV. Anexos (20 pp.)

En los otros dos páneles se concentran los siete documentos del PNDU a saber:

1. Ordenamiento del territorio (191 pp.)
2. Desarrollo urbano de centros de población (108 pp.)
3. Suelo, infraestructura, vialidad y equipamiento urbanos, vivienda (125 pp.)
4. Ecología urbana (108 pp.)
5. Reservas territoriales para el desarrollo urbano (38 pp.)
6. Prevención y atención de emergencias urbanas (36 pp.)
7. Participación de la comunidad (46 pp.)

que suman 552 páginas, más un volumen adicional referido a la instalación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que la integran y, de este modo, hacer congruentes y compatibles las políticas y acciones en materia de asentamientos humanos, con las de los diversos sectores de la actividad del país. Lo que da un total de 14 volúmenes en 1060 páginas.

Posteriormente se publicó en forma abreviada<sup>37</sup> el cual reseñaremos a continuación:

En él se señalan las principales políticas que regularán el cumplimiento de los objetivos y programas para su operación; indica, asimismo, los instrumentos jurídicos que se emplearán para las acciones conjuntas de Estados y Federación.

Establece que el presupuesto de egresos de la Federación, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se formulará de acuerdo a los objetivos y políticas previstos en el Plan. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también tomará las medidas necesarias en materia crediticia y fiscal, para estar acorde con las necesidades financieras del Plan.

Se establece una unidad de registro que tendrá las siguientes funciones:

1. Registro del Plan.
2. Inscribir las modificaciones que se le hagan a éste;

<sup>37</sup>Publicado en el *Diario Oficial* el 12 de junio de 1978.

3. Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente;
4. Difundir su contenido; y
5. Las demás que le sean conferidas o señaladas por otras disposiciones legales o por el secretario de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El estudio del Plan lo haremos a continuación, señalando varios rubros importantes:

Primero las bases que motivaron su formulación y que son: caos urbano, el crecimiento acelerado, cambio de la población rural a urbana emigración del campo a la ciudad, dispersión de la población rural, ineficaz aprovechamiento de los recursos productivos, baja calidad de la vida rural y urbana, crecimiento industrial desordenado, uso irregular del suelo, especulación y alto costo del suelo, escasez de vivienda y déficit de servicios públicos.

De modo que lo que el Plan propone es dar la interrelación de los aspectos del desarrollo urbano y los del desarrollo sectorial, integrarlos a un plan global de congruencia en el que se expresa la filosofía, política, en una palabra el modelo del país que queremos, los objetivos sectoriales y su descomposición en metas ubicadas en el tiempo y en el espacio. También señala que la función del desarrollo económico tratando de multiplicar sus efectos positivos dé solución a las demandas sociales.

Posteriormente veremos los diagnósticos. El Plan presenta dos tipos de situaciones para el desarrollo urbano: la primera aporta datos sin política de planeación familiar y sin uso racional del territorio nacional en base a estimaciones del Consejo Nacional de Población que son: en 1982 tendremos 77 millones de habitantes que aumentarán a 130 en el año 2000; la concentración en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey será del 29 por ciento en 1982, para el año 2000 será del 37 por ciento. La ciudad de México tendría en el año 2000, 35 millones de habitantes aproximados.

El segundo diagnóstico formula estos datos considerando un programa nacional de planeación familiar, que reducirá la tasa anual de crecimiento demográfico a 2.5 por ciento en 1982, hasta llega al uno por ciento en el año 2000, lo que daría para ese año el total de 104 millones de habitantes aproximados, repartición en 30 millones para la ciudad de México y tres y cinco millones para Guadalajara y Monterrey. Más adelante se nos dan los objetivos del Plan que son:

Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las activi-

dades económicas y de la población en las zonas de mayor potencial del país; promover el desarrollo integral y el equilibrio en los centros de población; favorecer condiciones para resolver las necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos. Esto se logra a través de políticas que son de tres tipos normativos:

- a) Políticas de ordenamientos del territorio para atender la problemática interurbana de carácter nacional y regional.
- b) Políticas de desarrollo urbano de los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad.
- c) Políticas para la satisfacción de demandas en relación a los asentamientos humanos.

Estas tres políticas se llevarán a cabo de acuerdo a las prioridades geográficas, señaladas en cuadros para tal efecto.

Las políticas que el Plan comprende para orientar el ordenamiento del territorio son:

- a) Desalentar el crecimiento de la zona metropolitana.
- b) Promover la desconcentración industrial, servicios públicos, y actividades del sector privado.
- c) Promover el desarrollo de ciudades con servicios regionales y ciudades medias con potencial de desarrollo económico, político y social.
- d) Desarrollo de sistemas de transporte y comunicación interurbana.
- e) Centros de apoyo para la población rural dispersa.

Todas estas políticas se detallan más ampliamente en el Plan; de ellas la que se refiere a zonas y centros prioritarios, tiene singular importancia, ya que se consideran que serán las ciudades con estructura básica las que tendrían prioridad para todo tipo de créditos y financiamientos para obras de infraestructura y equipo. Se escogen tales zonas en base a la capacidad de absorción, de población y de recurso, su ubicación respecto a las reservas naturales y un pronóstico favorable de generación de empleos; entre ellas se encuentran Manzanillo, Salina Cruz, Ciudad Obregón, León, San Luis Potosí, Villa Hermosa, Ciudad Juárez.

En cuanto a estrategias, se menciona o se agrupan en:

- a) Programas de acción concertada. Para abordar problemas que inciden en forma directa o indirecta en la orientación y dinámica del des-

arrollo urbano del país.

b) Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para respaldar con infraestructura y equipamiento urbano, las localidades donde se realicen actividades prioritarias.

c) Programas por convenir con los gobiernos de los Estados, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población, que sentarán las bases para las acciones de las dependencias federales en combinación con estados y municipios, que complementen los planes urbanos de desarrollo de cada localidad.

d) Programa quinquenal del sector asentamientos humanos 1978-1982 relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directivas del sector. Son las acciones que debe ejecutar la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y junto con las demás dependencias que integran ese sector. Las principales medidas serían: dotación de infraestructura básica para el desarrollo de centros de población, o sea agua potable, alcantarillado, vivienda, etcétera.

Por lo que respecta a recursos financieros se señala que en lo relativo al gasto que el programa de acción del sector público 1978-1982 prevee para estos sectores en los programas mencionados asciende a 161 mil millones de pesos, de los cuales 91 mil millones se aplicarán a los programas del sector asentamientos humanos y 70 mil millones a los de carreteras y aeropuertos del sector comunicaciones y transportes.

Estas cifras representan un marco de referencia inicial y estará circunscrito a las revisiones anuales contempladas por el sistema de programación del sector público.

**Instrumentos jurídicos:** Los Convenios Unicos de Coordinación serán los instrumentos mediante los cuales se acordarán entre la Federación y Estados, las acciones en materia de desarrollo urbano. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de las Entidades (COPRODES), son el foro para intercambio de opiniones e información y donde se solicitarán o prestarán los presupuestos correspondientes.

Los Convenios Unicos de Coordinación se refieren a las acciones e inversiones que se programan en un documento llamado "Compromisos Programáticos del Sector Asentamientos Humanos", dentro del propio Convenio. También adecuará planes estatales y municipales, los de los centros de población y los de las zonas conurbanas.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano incluye otros dos instru-

mentos:

1. *Esquemas Urbanos de Acción Federal*; hace compatibles y une las acciones de las dependencias federales y los centros de población, para la elaboración de planes locales. Es la SAHOP la que elaborará estos esquemas.

2. *Bases Comunes de Planeación para los Centros de Población*; darán apoyo técnico a los estados y municipios para la planeación de centros de población. El Plan menciona algunas de las bases que se pueden convenir: establecimiento de un esquema metodológico, que será el contenido básico en la elaboración de los planes; sistemas de información y diagnóstico, del que continuamente se obtenga información sobre población, geología, suelos, recursos económicos, equipamientos básicos, etcétera.

Otras consideraciones del Plan. El Plan podrá ser modificado cada dos años a partir de diciembre de 1978, para actualizarlo o adecuarlo según las necesidades.

La Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coadyuvarán con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en los términos que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Los objetivos y políticas del Plan son obligatorios para el sector público. El ejercicio de las facultades administrativas también debe tomar en cuenta el Plan.

### *Comentario acerca del Plan*

Dejando de lado las justificaciones demagógicas, el Plan se presenta de una manera muy general e incompleta, como trataremos de describir líneas abajo. Los mecanismos o estrategias no se precisan debidamente, tal vez con la intención de no afrontar un compromiso que sería imposible cumplir. Para decirlo de otra manera, el Plan no se compromete a resolver el problema del desarrollo urbano, entre otras cosas, porque las decisiones últimas las toma el ejecutivo, y, éste a su vez se nutre de las opiniones de los grupos fuertes económicamente hablando del país. Y solamente ofrece algunos programas que podrían disminuir un poco el problema urbano. Por otra parte el Plan adolece de técnica, no sigue una metodología al ser expresado, ya que deja temas inconclusos.

Las soluciones propuestas se presentan en forma general, sin indi-

car los lineamientos que normara su realización, tal es el caso de la política demográfica, de la potabilización del agua, pero, ¿cómo se llevará a cabo? ¿a través de qué técnica? ¿con qué instrumentos? ¿cuánto se va a ahorrar en éstos? etcétera.

Los instrumentos jurídicos sólo se refieren a los Convenios Unicos de Coordinación, que serán la base de toda una serie de actos administrativos, o sentencias judiciales, en relación a muchas materias, como expropiación, uso del suelo, subsuelo, competencias y muchas más, estos convenios proponen de antemano patrones para la elaboración de los planes locales, y que en cierta medida lesionan la soberanía de los Estados.

Los problemas del crecimiento demográfico, racionalización del uso del territorio, creación de polos de desarrollo y otros no menos importantes, se mencionan en el Plan, pero se soslaya el problema de nuestro sistema económico que busca la industrialización como principal remedio a nuestra pobreza; sistema que trae consigo contaminación, destrucción ecológica, consumismo y depauperación económica para los más amplios sectores de la población.

Este Plan debiera adoptar soluciones para la autosuficiencia con nuestra propia producción agrícola y propiciando el ahorro de nuestros recursos. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe ser un plan social y económico que actualice el contenido del artículo 27 constitucional y refuerce y provoque las bases sociales que nuestro país necesita.

Creemos que es un Plan con marcada influencia técnica-arquitectónica, pero que soslayan los apuntalamientos que los economistas, sociólogos y juristas pudieron haberles aportado.

Respecto al Plan debemos nuevamente subrayar que adolece de técnica, no sigue una metodología al ser expresado de modo tal que en ciertos momentos nos parecen ostentosas las afirmaciones de nuestros mandatarios públicos como la que señaló el licenciado López Portillo en el primer informe de Gobierno en septiembre del 77.<sup>38</sup>

“El gobierno de la República se ha organizado para atender en forma conjunta y coordinada los requerimientos del desarrollo así como para propiciar el necesario equilibrio en los Asentamientos Humanos dentro del Territorio Nacional”, ya que, si se asoma uno en algunas de las llamadas cabezas de sector o de los comités promotores del des-

<sup>38</sup> Informe presidencial del 1o. de septiembre de 1977.

arrollo socio-económico de los estados (COPRODES) o alguna empresa del sector paraestatal, de inmediato se detecta la falta de organización y quehacer ya que carecen de un sentido de organización, análisis y coordinación.

Este documento a pesar de haber sido realizado por un grupo multidisciplinario adolece de información en alguna de las ramas humanistas —parece ser uno de los clásicos trabajos al vapor— por ejemplo en el mapa titulado “Población de las ciudades al año 2000”<sup>39</sup> se sitúa a Ciudad Obregón en la línea fronteriza con el estado de Chihuahua, también se sitúan en el mapa “Fuentes de contaminación”<sup>40</sup> al Rio Guayalejo, Tamaulipas en la zona de Alvarado, Veracruz, no obstante que es el instrumento que pretende regir los destinos en los Asentamientos Humanos de México.

Elementos que no contempla el Plan:

*Tenencia de la tierra.* Nunca se menciona la problemática de la tenencia de la tierra; no se esboza por lo menos una tendencia a limitar la participación nociva de los fraccionadores urbanos y sus ligas con las autoridades locales, que solapan el despojo a los campesinos de las áreas agrícolas cercanas a las ciudades para después especular con ellas para efectos residenciales. En los años de 1977-1978 estuvo en pleno auge este sistema que dio lugar a las nuevas áreas fraccionadas de la ciudad de México, Estado de México y Morelos. ¿Qué hay del Plan entonces?

*Población.* El PNDU muestra su preocupación por la mala distribución de la población y planea controlarla. Pero para ello no sólo debe pensarse en los movimientos migratorios en sí mismos, sino en la actividad productiva que producen esos desplazamientos.

En este apartado, no señala pero debería tener en cuenta la experiencia de diversas instituciones y dependencias oficiales y particulares, que dirigen en el medio rural y particularmente a los grupos dispersos a través de programas educativos, de regularización de tenencias de la tierra, dotación de servicios básicos, aprovechamiento de fuentes de energía no convencional, etcétera. Experiencias que en conjunto demanda a hacerlos participar en el desenvolvimiento regional rural.

Por último, y en relación a los recursos del PNDU, el gasto público en esta materia respecto al periodo 1978-82, asciende a 161 mil millones de

<sup>39</sup>Tendencia volumen 1, pág. 57 del PNDU, *Op. cit.*

<sup>40</sup>Libro 4, ecología urbana, mapa 8 PNDU, *Op. cit.*

pesos, de los cuales 91 mil millones se aplican a los programas del sector asentamientos humanos -vivienda 49 millones, agua potable y alcantarillado 27 millones- y, 70 mil millones a los de carreteras y aeropuertos del sector comunicaciones y transportes. Surge de inmediato la interrogante ¿con cuáles recursos se va a financiar? ¿con petróleo, o con mayor endeudamiento?

### *G. Acuerdos Administrativos*

Acuerdo por el que se determina la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respecto a la utilización de las aguas del subsuelo, actualizando el inventario de los recursos hidráulicos para fines de planeación.<sup>41</sup>

Acuerdo por el que se autoriza la participación estatal en una empresa que se denominará "Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V."<sup>42</sup>

### *III. CONSIDERACIONES FINALES*

Las bases constitucionales de la legislación sobre asentamientos humanos en México, se oponen abiertamente al régimen de propiedad privada, que el mismo artículo 27 señala: la Ley General de Asentamientos Humanos y la ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal confirman tal enfrentamiento, todo lo cual propicia su incumplimiento e inseguridad jurídica.

La Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 41 señala que la propiedad privada podrá ser afectada por la expropiación por causa de utilidad pública, si la autoridad competente lo juzga necesario basándose en cualquiera de los casos que enumera el artículo 3. Este artículo señala los fines de la regulación de los asentamientos humanos, fines que como exposición de motivos serían inmejorables, pero que como causas concretas para dictar una expropiación son demasiado

<sup>41</sup>Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de enero de 1977.

<sup>42</sup>Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de agosto de 1977.

vagos e imprecisos, prestándose a cualquier interpretación subjetiva.

En general los artículos que se refieren a la afectación de la propiedad, van más allá del régimen que establece el artículo 27, pues enfrenta irreconciliablemente a la propiedad privada con la que debemos llamar propiedad social; y necesariamente una -la social- tendrá prioridad sobre la otra. Pero para dar tal jerarquía a la propiedad social habría necesidad de cambiar a tal punto nuestra Constitución que obviamente cambiarían las decisiones políticas fundamentales, pues el régimen que tal constitución señalaría, sería otro muy distinto al que actualmente nos gobierna.

Ahora bien, creemos que en esa legislación de asentamientos humanos deberá dar al país un marco jurídico que permita solucionar los graves problemas que reiteradamente hemos señalado, apenas balbucea sus primeras palabras, no detengamos el desarrollo de ese lenguaje.

La sola elaboración de leyes no resuelve problemas sociales, el que hagamos una constitución correcta es la que indica el camino a seguir, pero la actuación corresponde al hombre.

Un planteamiento urbano que responda a todas las necesidades sociales deberá reducir -hasta terminar- el contraste entre la ciudad y el campo; y esto se logrará cuando estemos dispuestos a aceptar que la gran ciudad toma los mejores y mayores recursos de un país y no los devuelve, las grandes obras de infraestructura, se hacen pensando en las necesidades de esa gran metrópoli, todo esto en perjuicio de ciudades y poblados pequeños que carecen de los servicios públicos más indispensables.

La concentración humana en las grandes ciudades debe repartirse en todo el territorio, descentralizando y distribuyendo de esa manera los servicios públicos y privados.

Es el sistema económico, el capitalismo, de nuestro país la causa primera de los problemas urbanos, ya que para mantener tal sistema la ciudad debe crecer, ampliando avenidas, ensanchando calles, haciendo vías rápidas, etcétera, todas estas modificaciones incrementan artificialmente el valor del suelo, pues en tales avenidas se construirán edificios colosales para toda clase de empresas. Los antiguos moradores tendrán que buscar otro lugar para vivir en las orillas de la ciudad, de esa manera crecerá desordenadamente.

Los obreros y empleados viajarán varias horas para trasladarse a sus trabajos, con la consiguiente fatiga, poco rendimiento, mala alimenta-

ción, etcétera.

Pareciera que lo único importante es hacer avenidas y calles cada día más grandes para que el número de automóviles aumente (con el consiguiente aumento en la venta de automóviles) sin cesar, mientras la ciudad se deshumaniza, se contamina, pierde su fisonomía, sus habitantes no tienen la menor posibilidad de identificarse con su ciudad. El ruido, los anuncios comerciales, las "diversiones" que denigran, el aumento en las tensiones sociales, poco a poco van acabando nuestra base cultural y ofreciendo en cambio un consumismo desaforado y un desprecio hacia nuestras tradiciones.

Nuestra legislación sobre asentamientos humanos deberá dar al hombre la garantía de que podrá vivir en una ciudad pequeña, sana, limpia, segura, bella, con viviendas dignas, eficientes servicios públicos, cultura, recreación y respeto al ciudadano.

Es la sociedad de los hombres la que crea el derecho y la que se da a sí misma las normas jurídicas que reflejan sus logros y aspiraciones; hagamos posible un derecho urbano que refleje y haga posible las más altas aspiraciones humanas.

La creación de ciudades pequeñas ayudaría a la descentralización, estas ciudades tendrían de 100 a 400 mil habitantes y en los que prácticamente no habría necesidad de automóviles. Otra medida para contrarrestar la gran circulación de automóviles sería el impedir el traslado innecesario de personas, es el caso de la asistencia a centros escolares diametralmente opuestos a los domicilios particulares (es significativo el descenso del tráfico en época de vacaciones escolares); de este modo los particulares acudirían a centros escolares cercanos a sus domicilios, sin usar transportes, lo que tal vez fomentaría el uso de bicicletas con vías exclusivas para ellas, y por supuesto descentralizando los principales lugares de estudios superiores.

Todo esto ayudaría a evitar el deterioro del suelo, pues no habría necesidad de utilizarlo para el crecimiento asfaltado de la ciudad, y acrecentará su valor beneficiando a la comunidad con otros usos (áreas de recreo, jardines, agricultura, etcétera), poniéndolo a salvo de los horribles anuncios comerciales y otros usos que deterioran el gusto de los habitantes, el aire sería más puro, el ruido será menor y el hombre vivirá.

Este es un trabajo preliminar, se pretende invitar a los interesados en esta problemática, a continuar señalando críticamente las herramien-

tas de orden legal que puedan ayudar a la solución de la misma.

ROSA MARIA DÍAZ LOPEZ DE FALCO