

UNA HISTORIA DE HOY. LA LEGISLACIÓN URBANA MEXICANA

Manuel OVILLA MANDUJANO

SUMARIO: 1. *Derecho urbano.* 2. *Proceso histórico jurídico del desarrollo urbano.*

Cuando hacemos un enfoque histórico del derecho dos ideas implícitas se esconden detrás de la afirmación. En primer lugar de que el derecho tiene un origen y en segundo lugar de que el derecho se transforma, cambia, evoluciona, se desarrolla. Si aceptamos esta premisa es fácil deducir que hay historiadores del derecho preocupados por el origen del derecho mexicano, pero hay otros además preocupados por el desarrollo del mismo, pero ambos son historiadores del derecho.

Por otra parte es conveniente insistir que hacer un enfoque histórico del derecho no solamente se reduce a contar historias, a copiar datos, sino interpretarlos y explicarlos a la luz de su tiempo social-económico-político. Sin embargo es bien cierto que no se puede opinar sobre lo que no se conoce, de ahí que la primer tarea del científico en el campo de la historia sea investigar datos, hechos y circunstancias, solamente así se puede pasar a la explicación e interpretación de los mismos.

Ahora una última insistencia metodológica. Hablar de la historia del derecho mexicano no es referirse exclusivamente al pasado del derecho patrio, la historia también es presente, se construye diariamente en la actualidad; así es que la amenaza de guerra en centroamérica de ahora, es un hecho histórico por las implicaciones que tiene del pasado y por las imbricaciones que tiene del presente. Por esta razón no estoy de acuerdo con Guillermo Floris Margadant que en su *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano* al escribir sobre la legislación actual, dice: "Reconozco que en el último capítulo, que ofrece un panorama jurídico posrevolucionario de México hasta 1975, he salido de la materia estrictamente histórica, para entrar en una zona gris, situada entre la historia y la política viva." Esta afirmación en conciencia no es cierta por lo dicho anteriormente, pero además todo análisis histórico siempre está comprometido y no necesariamente con la verdad; de esta manera al mencionar nuestro origen por ejemplo, las pasiones todavía

se dividen de los historiadores, unos por “La Malinche” otros por Cortés. Salta a la vista de que el científico no está por encima de las disputas políticas.

En este marco, contamos una historia de hoy, la historia de la legislación urbana mexicana, que data por una parte de la Constitución política vigente de 1917 y por otra de los grandes problemas urbanos que hicieron crisis en la década de los setentas, sobretudo la problemática de la ciudad de México que cada día agudiza más su déficit hacendario, su capacidad de refuncionalizarse. En la década de los ochenta la crisis persiste. Y en esta situación ha surgido una copiosa legislación referida a este problema, que por falta de una decisión política es contradictoria, deficiente y en algunos casos anticonstitucional.

Si aplicamos las ideas de José María Oviedo diríamos que la legislación urbana mexicana es expresión de la crisis que vive el derecho de hoy. Este pensador jurídico reproduciendo ideas de Ripert y Carne-lutti, nos dice que si

la abundancia de las leyes puede ser una necesidad en los tiempos en que el intervencionismo se impone. Más si constituye una necesidad, sería temerario considerarla como un progreso. Muy por el contrario, esta movilidad de la legislación, que deja en la incertidumbre a los sujetos de Derecho, les impide hacer planes sobre el porvenir, les obliga a modificar incesantemente su conducta y les lleva a dudar del valor de las leyes, constituye una de las más profundas causas de la crisis del derecho.

A propósito de la abundancia de disposiciones –también se afirma– “Cuanto más crece el número de las normas jurídicas, más disminuye la posibilidad de su cuidadosa y ponderada formación”.

1. *Derecho urbano*

En la actualidad, la ordenación del territorio es llamada de diversas formas. Las más comunes, el derecho del ambiente, o el derecho urbanístico o como nosotros preferimos, derecho urbano, sin embargo también le llaman el derecho del desarrollo económico o social. Tal es la variedad de nomenclaturas, que vale la pena precisar algunos conceptos básicos e indispensables.

Por ejemplo en Venezuela¹ los textos legales que se refieren a la ordenación territorial y a la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, se le llama derecho del ambiente. En México, por su parte Lucio Cabrera plantea que estudiar el derecho ambiental supone emplear varios criterios. Particularmente nos da cinco básicos que nos dan una idea ge-

¹ Artículo 3o. de la *Ley Orgánica del Ambiente*, 15 de junio de 1976.

neral de la materia que regula. Nos dice: Un primer criterio puede atender a las materias que comprende, o sea, a su contenido: suelo, agua atmósfera, flora, fauna, ruido, etc. ya que el ambiente y su protección abarcan infinidad de cuestiones. Un segundo criterio es el etiológico y las grandes causas reales de la contaminación son dos: la poblacional y la tecnológica. Un tercer criterio de ubicación es el carácter de la legislación y nos indica que la legislación ambiental puede ser preventiva y de reparación. Desde el punto de vista de la técnica administrativa, el derecho ambiental puede ser de dos clases: el que se denominaría clásico y que comprende tres etapas: tramitación de licencias, función de vigilancia y aplicación de sanciones y segundo, el de carácter planificador que se manifiesta en los planes indicativos. Por último, desde el punto de vista de su área geográfica, el derecho ambiental puede ser global, regional (derecho internacional y nacional).² De acuerdo con el segundo criterio, nos dice: que en México existen dos grandes grupos de leyes: el que aborda el problema del ambiente desde el ángulo poblacional y el que lo contempla desde el tecnológico. Ejemplos del primero son las normas relativas a asentamientos humanos –insertas en la Constitución Política y en legislaciones especiales, el decreto sobre conurbación, en ecoplanes, etc.– así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología). Pueden incluirse también diversos planes como el nacional de desarrollo urbano, el de desconcentración industrial y numerosos reglamentos sobre urbanismo, tránsito, etc.³

Algunos autores como José Afonso Da Silva, del Brasil, consideran que la actividad urbanística es una función del poder público que se realiza por medio de procedimientos y normas que importan para transformar la realidad urbana, conformándola al interés de la colectividad. Invade por eso ampliamente a la propiedad privada urbana, al punto que la doctrina la tiene como un tema del derecho urbanístico.⁴ Fernando Flores Trejo (México) al definir al derecho urbanístico, afirma que es una rama jurídica que tiene por objeto establecer los lineamientos fundamentales de la adecuada ordenación y planificación de las ciudades.⁵

Y por ahora preferimos no reproducir los argumentos de aquellos que emparentan lo urbano con el desarrollo económico y/o social, cuyo

² Lucio Cabrera, *Derecho administrativo y derecho ambiental*, pp. 59-64.

³ *Ibid.*, p. 60.

⁴ José Afonso Da Silva, *Materia jurídico-urbanística de propiedades urbanas*, p. 73.
Pedro Escribano Collado, *La propiedad privada urbana*,
Ángel Sustaaeta Elustia, *Propiedad y urbanismo*,
Federico Espantigati, *Manual de derecho urbanístico*.

⁵ Fernando Flores Trejo, *Derecho urbanístico y registro*. p. 829.

pleito histórico fundamentalmente está dirigido a separar el estudio de lo urbano del derecho administrativo que por muchos años ha acaparado la atención de estos temas.

En este parámetro anterior, insistimos que sí existe un ámbito de validez material que sí justifica hablar de un derecho urbano, esto es, que lo urbano, como objeto de estudio de una disciplina teórica-jurídica, es una categoría de análisis que nos permite enfrentar la descripción, la sistematización, la jerarquización y la crítica de los problemas de las ciudades en toda su magnitud social, histórica, económica, política e ideológica.

Urbano es un concepto que viene del latín *urbanus*, ciudad. Es una declinación de *Urbs*, *Urbis* y de acuerdo a diccionarios, Urbano, de la ciudad por oposición a lo rural.⁶ Urbano, adjetivo, perteneciente a la ciudad.⁷ La palabra base es *Urbe*, su primer derivado urbano y derivados del derivado urbanante, urbanía, urbanidad, urbanismo, urbanista, urbanístico, urbanizador, urbanización, urbanizar. Urbanístico por ejemplo es lo perteneciente al urbanismo y urbanismo es un conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana.⁸

Insistir que hay un derecho urbano es reconocer que existe una legislación vigente (aplicable) dentro de la estructura constitucional de un Estado moderno. Derecho urbano y Teoría del Derecho Urbano son dos mundos distintos, aunque relacionados, por ello, el derecho urbano se nos aparece frente a todos nosotros como un universo normativo que se refiere a todos los aspectos de la vida en la ciudad. Derecho urbano es el conjunto de normas coactivas que abarca los problemas de las ciudades, en función de la ordenación del territorio. Aceptando como premisa de trabajo lo que afirma la Real Academia Española, muy bien podríamos decir que hay una legislación de la ciudad (derecho urbano) y una disciplina que se ocupa de reflexionar acerca de ella (urbanismo) (urbanístico), estos dos últimos conceptos son hermanos gemelos pero muy diferentes a lo urbano. Si se entiende esta doble dimensión del trabajo del urbanista se puede penetrar dentro de lo urbano con mayor propiedad, casi sin tropiezos.

Manuel Castells, al caracterizar lo urbano nos informa que esta voz designa una forma particular de ocupación del espacio por una población, o sea, la aglomeración resultante de una fuerte concentración y de una densidad relativamente elevada, que tendría, como correlato previsible, una diferenciación funcional y social cada vez mayor.⁹ En esta definición aparecen unos conceptos claves, por ejemplo ocupación

⁶ Diccionario, *Pequeño Larousse en color*.

⁷ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

⁸ *Ibid.*

⁹ Manuel Castells, *La cuestión urbana*, p. 16.

del espacio por una población, nivel de densidad poblacional, diferenciación funcional, diferenciación social. Estos conceptos se reducen a un problema en la ocupación de un espacio, ¿qué densidad de población se requiere o qué diferenciación funcional o social se requiere para considerarla urbano? Castells, desde el punto de vista de las cantidades nos recuerda que en los Estados Unidos de América una aglomeración pasa a ser urbana cuando llega a 2 500 habitantes y en cambio la Conferencia Europea de Estadística estableció como criterio de lo urbano, cuando se rebasa la cifra de 10 mil habitantes, corrigiéndolo según la estructura ocupacional.¹⁰

Hasta aquí en forma preliminar hemos pretendido reducir el enfoque de una disciplina jurídica a lo urbano, pero algunas de las ideas expresadas antes no les falta razón, ya que este fenómeno social está relacionado con los problemas que el hombre tiene en su relación con la naturaleza. Un urbanista francés, Pierre George, dice que el medio ambiente comprende el conjunto de formas de contacto de los hombres con el medio de la vida cotidiana, “medio ambiente” de vivienda, es decir las percepciones de contacto social y de contacto con el medio inerte, equipo de servicios, espacios de paseos y reposo y de forma más general, los diversos “efectos nocivos y polución” de la vida urbana: ruido, emanaciones de gases y humo, contaminación de las aguas corrientes. En un sentido amplio del término, el medio ambiente comprende también todos los temores nacidos de las formas de organización o improvisación de la vida material: condiciones de trabajo, de circulación y de transporte, servidumbres originadas por las formas de recurso a los diversos servicios.¹¹ Como conclusión diremos que lo urbano está dentro del medio ambiente y este último dentro de un desarrollo económico y social que no escapa a las presiones –incluso políticas– del exterior dentro del contexto del capitalismo mundial. Así es que, la intención de determinar un objeto de estudio –derecho urbano– para hablar de una o unas teorías del derecho urbano, no niega la íntima y estrecha relación de lo urbano con todo el contexto económico, político y social de la actividad del hombre.

Lo urbano aquí simplemente nos sirve como un punto común de referencia para intentar la sistematización de una legislación aparentemente dispersa que comprende diferentes niveles, instancias y enfoques doctrinarios y políticos.

Además, es preciso mencionar que no entramos a la discusión de que si el derecho urbano es de naturaleza pública o privada, ya que rechazamos ese intento de clasificación, en la medida que entendemos que todo derecho, el urbano por ejemplo, es de naturaleza pública, ya se mire su origen, su estructura o su destino: el derecho es público por naturaleza. El derecho forma una unidad indivisible y solamente crite-

¹⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹¹ Pierre George, *Geografía urbana*, p. 229.

rios de sistematización son válidos para agrupar disposiciones normativas jurídicas, que de ninguna manera están separadas del resto de las normas que integran un orden jurídico nacional o un derecho positivo existente. Agrupar para estudiar no niega las relaciones del objeto de estudio con la vida social.

Azuela de la Cueva, de la Universidad Iberoamericana (México) nos alerta que una explicación científica del fenómeno urbano sólo puede hacerse mediante el trabajo interdisciplinario. Es necesario analizar lo jurídico como una de las variables de dicho fenómeno, pues al igual que los movimientos demográficos, los aspectos económicos y la gestión de la administración pública, entre otros factores, el derecho actúa como uno de ellos en la configuración y el desarrollo de las ciudades.¹² Es bien cierto que lo jurídico es una variable del complejo fenómeno social llamado lo urbano, pero esto a *contrario sensu* implica la existencia de lo jurídico, como una especificidad que desempeña un papel y por lo tanto, ocupa un lugar dentro del fenómeno.

Dos aspectos de lo mismo, lo urbano está inmerso en la vida social, su estudio científico exige interdisciplina, pero simultáneamente es una especificidad que reclama atención aparte. Este libro, se da dentro de las contribuciones de la especificidad de lo jurídico.

Empecemos por aclarar al derecho, cuyo sinónimo es lo jurídico y resulta que lo que llamamos derecho es un orden normativo coactivo, que tiene tres características a la vez, es una técnica de control, es un discurso ideológico y es un rigor lógico. Como control, el derecho urbano por ejemplo, indica, señala, califica lo que es obligatorio hacer y lo que está prohibido realizarse; como ideología, justifica como positivo, como deseable, como recomendable lo que es obligatorio hacer y califica como dañino, como reprobable lo prohibido y como rigor lógico, es una abstracción que globaliza al control y a la ideología a través de sus postulados normativos coactivos. Su lógica está emparentada con lo que debe ser, como una realidad normativa que vive con autonomía, pero no con independencia de la realidad social de los hombres.¹³

El derecho urbano es una realidad social, expresada a través de normas de comportamiento que exige una sistematización, que en mi opinión muy pobre ha sido. La sistematización tiene sus propias reglas de inferencia y aun cuando el universo del derecho o legislación urbana comprende muchos aspectos, el más significativo, como lo transcribimos antes en la opinión de Flores Trejo es que establece lineamientos generales y particulares de ordenación y planificación de las ciudades.

Por otro lado es conveniente recordar que la legislación urbana es dispersa y desde el punto de vista de la jerarquía constitucional de

¹² Antonio Azuela de la Cueva, *El derecho urbanístico*, p. 585.

¹³ Manuel Ovilla Mandujano, *Teoría del derecho*.

diversos niveles, así aparecen normas o disposiciones constitucionales, ratificaciones de acuerdos internacionales, leyes secundarias, reglamentarias ordinarias y orgánicas, reglamentos sobre variados tópicos, decretos y circulares, así como instrucciones concretas a través de declaratorias o contestaciones a peticiones de particulares que en el uso de su derecho de petición están involucrados en fraccionamientos, concesiones y otras actividades propias de la ordenación y planificación de las ciudades.

Un punto merece destacarse. Por una extraña razón, las entidades que conforman el pacto federal en México han desarrollado una legislación propia en cuestiones urbanas. La mayoría de los Estados de la Federación cuentan en la actualidad con una legislación referente al crecimiento y desarrollo urbano. A nivel federal y en un plan de contribuir a la descentralización de la vida nacional, se han elaborado: el plan nacional de desarrollo urbano, los diferentes planes estatales de desarrollo urbano, planes urbanos municipales y de otros tipos, como los que se refieren a la conurbación.

El proceso de urbanización comienza con la fundación de ciudades; este fenómeno en México se dio con los aztecas y otros grupos étnicos en la etapa precolombina, también se dio en la que constituyó la Nueva España. En el siglo XIX también se formaron ciudades y poblados y aún en el siglo XX se continúan construyendo nuevas ciudades, sobre todo con el impulso de la industrialización de la década de los años cuarenta. Frente a esta realidad social e histórica el aspecto de regular y planear las ciudades se da en los años sesentas en todo el país pero en forma desordenada y desorganizada, fue hasta el 6 de febrero de 1976, cuando por vez primera a nivel constitucional se presentan los primeros frutos del esfuerzo de ordenar y planear lo referido a las ciudades o poblados. Efectivamente, el artículo 27 Constitucional es adicionado, lo mismo ocurre con el artículo 73 fracc. XXXIX-C y el artículo 115 fracc.(s) IV y V.

La adición al párrafo tercero del artículo 27 Constitucional consistió en establecer la obligación de que se dictaran 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. Ese mismo año de 1976, prácticamente cuatro meses después, las Naciones Unidas reunía en Vancouver (Canadá) la Conferencia sobre Asentamientos Humanos en donde establecía que la ordenación de los asentamientos humanos es una prioridad para elevar o mejorar la calidad de la vida de los seres humanos.¹⁴ Una Ley de carácter secundario, la Ley del Desarrollo Urbano del D.F., posteriormente vino a precisar las

¹⁴ Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976.

provisiones en usos, reservas y destinos, estableciendo que USOS es la provisión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares. RESERVA, la provisión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad y DESTINOS, la provisión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios y fines públicos. Para determinar los destinos, usos y reservas se toma en cuenta la aptitud natural de los terrenos.¹⁵ La especificación (interpretación legislativa o auténtica) de los términos impide una interpretación tendenciosa de los mismos. Como un comentario anecdótico habría que investigar si la secretaria no tuvo un error de dedo en la transcripción del proyecto original y en lugar de provisión, debió haber escrito previsión, ya que una letra cambia el sentido de la frase; si la Ley obliga a la provisión de usos, reservas y destinos, obliga al acopio, en cambio si establece previsión indica planeación futura en virtud de datos previsible. Sin embargo, lo más significativo es el establecimiento del objeto de la ordenación y la planeación de poblados o ciudades en sus diferentes etapas de desarrollo: formación, mantenimiento, mejoramiento y crecimiento, más bien desarrollo de los centros de población.

La adición C a la fracción XXXIX del artículo 73 constitucional permite que el Congreso General tenga la facultad de legislar para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. De ahí que el Congreso de la Unión en México tiene la facultad para legislar para establecer concurrencias de los tres niveles de la federación y cada entidad federal –en función del pacto federal– puede legislar en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; incluso a nivel de cada una de ellas, de acuerdo a la Constitución, los Municipios tienen la facultad legal de regular y planear su crecimiento o desarrollo urbano o de centro de población.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución política fueron dos adiciones. La primera reafirmar la facultad de los Estados y de los Municipios para que, dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia. La segunda adición se refirió a la conurbación como fenómeno real que, desde el punto de vista legal exige mecanismos de coordinación en la solución conjunta de los problemas comunes.

Posteriormente, en diciembre de 1982, el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades, modificó esencialmente el 115 constitucional e hizo otros agregados referentes a la planeación nacional. Así, se adi-

¹⁵ Artículo 47 de la *Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.

cionó al artículo 27 para promover las condiciones de un desarrollo integral rural que contribuya —a través del empleo— a arraigar a la población en el campo. Se adicionó con las fracciones “D” “E” y “F” al artículo 73 referente a las facultades del Congreso y particularmente, la fracción D le finca la obligación de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. El artículo 115 constitucional es el que mayor reforma tuvo, ya que fueron tocadas todas sus fracciones, en algunos casos adición y en otros reordenación gramatical. Ahora, el 115 constitucional dice en cuanto a lo que nos interesa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Esta adición le da por vez primera rango constitucional a lo que ha sido costumbre. Además otra fracción, la tercera permite que los municipios tengan a su cargo servicios públicos, claro que cuando sea necesario y las leyes (estatales) lo permitan. Otra costumbre de muchos lugares del país elevada a rango Constitucional. En el caso de la prestación de servicios públicos la Norma Fundamental permite que se asocien dentro de un Estado varios municipios para la más eficaz prestación de ellos. Otra modificación ocurre con sus finanzas, ya que los Congresos Locales aprueban la Ley de ingresos del municipio y el ayuntamiento aprueba los egresos. Y particularmente en cuanto a la planeación, la fracción V del 115 constitucional dice ahora: Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. En la actualidad se conserva la facultad para los ayuntamientos de legislar en la esfera de su competencia para instrumentar el objetivo del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y también se conservó la misma filosofía en el caso de la conurbación.

En este marco general, aparece —sobre bases constitucionales— una legislación de carácter secundario, reglamentario, ordinario y orgánico, como un segundo nivel normativo constitucional.

Si la Constitución puede ser reformada con fundamento en ella misma, es la misma Constitución la que establece que las Leyes sólo serán atribuciones del Congreso. En virtud del pacto federal, es el Congreso de la Unión a nivel federal y las Legislaturas de los Estados a nivel local, las que tienen esta tarea.

2. *Proceso histórico jurídico del desarrollo urbano*

En México, la legislación urbana específica y aquella que incidentalmente toca algún aspecto urbano puede ser dividida en dos grandes etapas. El punto de referencia es el año de 1976, en virtud de dos acontecimientos importantes. El primero, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos de Vancouver y el segundo, la publicación en nuestro país de reformas a la Constitución Política relativas a la regulación y planeación del desarrollo urbano y la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos. A partir de este dato, una pluralidad de investigaciones empíricas y monográficas han visto aspectos del camino que ha seguido la indicada legislación urbana. Antes y después.

Otro punto de referencia, para escribir de dos grandes etapas en la legislación del desarrollo urbano, es la vigencia del orden jurídico actual, que data de 1917. De esta manera decimos que el primer periodo va de 1917 a 1976 y el segundo de 1976 a nuestros días. Sin embargo es posible abrir un periodo más, que podría ser aquel anterior a la Constitución sancionada en Queretaro en 1917. Aquí sólo habremos de referirnos al proceso que ha seguido en la historia el derecho urbano que ha sido vigente en este tiempo de dominación de la Constitución de 1917.

La primera mención de propiedad de la tierra la tenemos en el artículo 27 Constitucional y uno de los temas presentes en la cuestión urbana es la ocupación del espacio, el uso del suelo. En esta disposición constitucional se garantiza el derecho a propiedad privada, que es uno de los fundamentos de la estructura capitalista de México. Y además de mencionarse otros tipos de propiedad como la ejidal y la comunal, se establecen –por el legislador constituyente– modalidades en virtud de la propiedad originaria de la nación.

Posteriormente surgen con fundamento en el artículo 27 Constitucional, la Ley de tierras ociosas en 1920; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y IV del artículo 27 Constitucional, relativas a los bienes inmuebles propiedad de la nación (D.O. del 21 de enero de 1926); el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales (D.O. del 26 de mayo de 1928); la creación del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas en 1933; la Ley sobre construcción de caminos en cooperación con los Estados (D.O. del 8 de mayo de 1934); el Decreto que permite al Departamento del Distrito Federal en 1934 para la construcción de casas para sus trabajadores; la Ley Federal de expropiaciones (D.O. del 25 de noviembre de 1936); la Ley General de Vías de Comunicación (D.O. del 19 de febrero de 1940); la Ley de Nacionalización de bienes, Reglamentaria de la fracción II del artículo 27 Constitucional (D.O. del 31 de diciembre de 1940); la Ley de Conservación del Suelo y Agua (D.O. del 6 de julio de 1946); la Ley Federal de

estadística (D.O. del 31 de diciembre de 1947). En 1943 se formó el Banco de Fomento a la Vivienda, en 1942 se publicó el Reglamento para la división ejidal. En complemento de lo anterior recordaremos que se publicó a nivel de reglamentos de las Leyes, el Reglamento de la Ley de Aguas de propiedad nacional (D.O. del 21 de abril de 1936); el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable (D.O. del 5 de diciembre de 1939); el Reglamento para la ocupación y construcción de obras en el mar territorial, vías navegables, playas y zonas federales (D.O. del 30 de octubre de 1940) y el Reglamento para los establecimientos industriales y comerciales, molestos, insalubres o peligrosos (D.O. del 6 de noviembre de 1940). En 1946 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito que permite a los bancos, en aquel entonces privados el otorgamiento de créditos para la vivienda y ese mismo año se publicó la Ley Reglamentaria para la reagrupación de la pequeña propiedad.

Es importante llamar la atención ahora, que toda la legislación citada hasta este momento y la que vamos a citar inmediatamente, está vigente, por lo que no estamos contando una historia muerta, una historia del pasado, sino estamos agrupando una historia viva, presente. Esta cita en extenso de la legislación vigente actualmente tiene el propósito pragmático de que sea de utilidad en el diario quehacer del abogado urbano, ya sea funcionario, litigante, estudioso o investigador de la cuestión de la ciudad.

Esta presentación de la legislación aplicable a reserva de sistematizarla en lo que concierne al desarrollo urbano, es además un testimonio por donde podemos investigar la política o las políticas frente al crecimiento y al desarrollo de los centros de población. Por otro lado también hay que subrayar que un dato que sobresale dentro de esta legislación que al momento va de 1917 a la última disposición jurídica citada es dispersa, casi se requiere ser investigador privado para tener todo el espectro de la información. Pero esta aparente dispersión muestra objetivamente que el derecho urbano, si aceptamos la clasificación de derecho público y privado, es ambas a la vez; como una afirmación más diríamos que el derecho es un todo unitario y un ejemplo que lo demuestra es el derecho urbano, porque lo que nos permite hablar de derecho es la normatividad y la coacción a la vez, simultáneamente. Y lo que nos permite hablar del adjetivo calificativo de urbano es el objeto que regula, lo referido a la ciudad, a la urbe, a los centros de población.

Después de este paréntesis necesario, continuamos en la presentación de las disposiciones legales vigentes y que fueron publicadas antes de las reformas Constitucionales y de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976.

En 1948 se crearon las Juntas Federales de Mejoras Materiales, ahora en proceso de extinción; el Reglamento de la Comisión Nacional

de Avalúos de Bienes Nacionales (D.O. del 13 de julio de 1950); la Ley de Terrenos Nacionales, baldíos y demasías (D.O. del 7 de febrero de 1951); el Reglamento Federal sobre Obras de Provisión de agua potable (D.O. del 5 de julio de 1953); el Reglamento de la Zona de Urbanización de los ejidos (D.O. del 25 de mayo de 1954); el Reglamento de la Ley de Cooperación de dotación de agua potable a los municipios (D.O. del 26 de septiembre de 1957 y del 12 de diciembre de 1958). En 1954 se fundó el Instituto Nacional de la Vivienda; en 1955 la Dirección General de Pensiones Militares, ese mismo año, el programa habitacional del PEMEX. En 1959 se transformó la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE. En la década de los años sesenta, aparecen la Ley Forestal (D.O. del 16 de enero de 1960); el Reglamento de la Ley Forestal (D.O. del 23 de enero de 1961); el Reglamento de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (D.O. del 2 de febrero de 1967) la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas hecha en 1966, fue reformada en 1980 (D.O. del 2 de enero de 1980).

Para la década del setenta, algunas leyes se consolidaron y surgieron otras nuevas. Así tenemos, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D.O. del 31 de diciembre de 1970) esta ley mencionada data de 1966, la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental (D.O. del 23 de marzo de 1971); la Ley Federal de Reforma Agraria (D.O. del 16 de abril de 1971) esta ley substituyó al Código Agrario dado en 1942; la Ley Federal de Aguas (D.O. del 11 de enero de 1972); la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos (D.O. del 6 de mayo de 1972) esta ley substituyó a la Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural de 1933, la Ley General de Población (D.O. del 7 de enero de 1974) esta ley substituyó a una ley con el mismo nombre vigente desde 1947, el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. del 13 de marzo de 1973) que substituyó al código del mismo nombre de 1959, la Ley de Responsabilidad Civil por daños nucleares (D.O. del 31 de diciembre de 1974), la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia minera (D.O. del 22 de diciembre de 1975), la Ley del servicio público de energía eléctrica (D.O. del 22 de diciembre de 1975), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica, originada por la emisión de humos y polvos (D.O. del 17 de septiembre de 1971), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (D.O. del 29 de marzo de 1973), el Reglamento Interior de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O. del 10 de agosto de 1973) posteriormente reformado, el Reglamento de la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos (D.O. del 8 de diciembre de 1975), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emi-

sión de ruidos (D.O. del 2 de febrero de 1976). Durante la administración de Díaz Ordaz y a través de préstamos internacionales se formaron fideicomisos como el FOVI y el FOGA para establecer el programa financiero de la vivienda. En 1959 se crea el fideicomiso para la construcción de casas de los miembros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, se creó la Dirección General de Habitación Popular en el Distrito Federal, que posteriormente se suprimió y que recientemente se le incorporó a la ex-dirección de planificación. En 1964 también se promulgó el Reglamento de Ingeniería Sanitaria y en 1969 una nueva Ley de Bienes Nacionales. En 1971 se formó el IN-DECO con lo que era el Instituto Nacional de la Vivienda. En 1970 se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas y se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores a conceder permisos a instituciones fiduciarias para adquirir bienes inmuebles en las fronteras y costas. En 1972 se creó el fideicomiso de conjuntos, parques y ciudades industriales. En 1973 se formó el INFONAVIT y empezó a funcionar el FOVISSSTE, el Fondo para la Vivienda Militar, la Comisión Coordinadora para el desarrollo de la península de Baja California y el fideicomiso Ciudad Lázaro Cárdenas. En 1973 se creó el fideicomiso FIDEURBE para la regularización de la tenencia de la tierra en el DF, que más tarde se transformó en CODEUR (Comisión del Desarrollo Urbano) y por alguna razón aunque CODEUR continuó existiendo las facultades en la regularización de la tenencia de la tierra se la pasaron a la Dirección de Áreas de Reserva Territorial (DART) dependiente del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México. En esa misma época se fortalece la CORET (Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra) dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria que determinó por acuerdo presidencial zonas de urbanización de ejidos de centros de población rural. En 1975 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional. En este mismo lapso se formaron los fideicomisos para el desarrollo urbano de Bahía de Banderas, Puerto Vallarta, Ixtapa-Zihuatanejo, Nezahualcóyotl, Llano Grande.

Esta primera etapa de la legislación urbana que la cerramos en 1976 por lo señalado anteriormente, no podemos decir que ahí haya concluido y que tajantemente se pueda establecer un antes y un después, ya que existe continuidad y en algunos casos pareciera que el esfuerzo que se hizo por elevar a rango constitucional la cuestión urbana y de patrocinar un correcto desarrollo de los asentamientos humanos no significó nada. Algunas Leyes o Reglamentos que se promulgaron después de lo dicho ni siquiera tuvieron como referencia las reformas constitucionales. Lo veremos más adelante, pero antes, es justo reconocer que en esta exposición un indicador lógico nos lo dio el trabajo de Joaquín Álvarez Vázquez, profesor del Departamento de Sociología

de la Universidad Iberoamericana que publicó un excelente trabajo.¹⁶ Durante 1976 y después de esa fecha aparecieron leyes y reglamentos, así como acuerdos y decretos a nivel federal que en algunos casos tomaron en cuenta la filosofía política y social respecto a los asentamientos humanos y los centros de población que indicó la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero como lo dijimos antes no en todos los casos.

Citaremos ahora las disposiciones que tienen referencia con la cuestión urbana, la Ley General de Deuda Pública (D.O. del 31 de diciembre de 1976); la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. del 29 de diciembre de 1976) que posteriormente ha sufrido reformas; la Ley del Impuesto al Valor Agregado (D.O. del 29 de diciembre de 1978); la Ley de adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración pública federal (D.O. del 31 de diciembre de 1979), la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles (D.O. del 31 de diciembre de 1979); la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. del 31 de diciembre de 1979); la Ley que crea al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, Instituto que ahora no existe, Código Fiscal de la Federación (D.O. del 11 de abril de 1980); la Ley General de Bienes Nacionales (D.O. del 15 de enero de 1980); la Ley Federal de Turismo (D.O. del 15 de enero de 1980) y las diferentes Leyes de Ingresos (anual) de la Federación, así como los Presupuestos Anuales de Egresos de la Federación. A nivel de reglamentos, citaremos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de 1983, el Reglamento de la Ley General de Población (D.O. del 17 de noviembre de 1976); los diversos Reglamentos Interiores de varias dependencias federales como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Turismo y otras, el Reglamento para la Integración y Funcionamiento de los Comités de Promoción Económica de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de la franjas fronterizas y zonas libres (D.O. del 18 de enero de 1978); el Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal (D.O. del 30 de agosto de 1978); el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (D.O. del 23 de enero de 1979 y 12 de junio de 1979); el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. del 3 de mayo de 1979) y el Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas (D.O. del 25 de abril de 1980).

A nivel de decretos, hay que mencionar, el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los

¹⁶ Joaquín Álvarez Vázquez, *El proceso de juridización del suelo urbano*, pp. 623-626. Cfr. Leyes, reglamentos, decretos y acuerdos del gobierno federal.

asentamientos humanos en el país (D.O. del 19 de mayo de 1978); el Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. del 16 de junio de 1977 y del 3 de mayo de 1979); el Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORET) como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos (D.O. del 3 de abril de 1979); el Decreto por el que se dispone de las dependencias del Ejecutivo Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Propiedad del Gobierno Federal y los Fideicomisos Públicos se sujetan a las normas indicadas (D.O. del 28 de septiembre de 1976); el Decreto por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. cada una cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los estados de México y Morelos con el Distrito Federal (D.O. del 16 de junio de 1977) Decreto por el que se dispone que los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico establecidos en todos y cada uno de los Estados y de la República, son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonios propios, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad (D.O. del 11 de marzo de 1977); el Decreto por el que se crea la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales (D.O. del 21 de abril de 1977); el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. del 16 de junio de 1977); el Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (D.O. del 2 de febrero de 1979, 31 de enero de 1980 y 1o. de febrero de 1980); el Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorga estímulos a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales (D.O. del 29 de diciembre de 1978); el Decreto que dispone el otorgamiento de estímulos fiscales a la actividad turística (D.O. del 7 de febrero de 1979, del 12 de febrero de 1979, del 16 de noviembre de 1979); el Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal (D.O. del 27 de febrero de 1979); el Decreto que establece los estímulos fiscales que se otorgan para el fomento de las actividades industriales (D.O. del 6 de marzo de 1979, del 4 de febrero de 1980); el Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento (D.O. del 19 de marzo de 1979); el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda. así como,

las bases de coordinación con los gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado (D.O. del 7 de diciembre de 1979); el Decreto que establece regímenes operativos de fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país (D.O. del 1o. de febrero de 1980); el Decreto que aprueba el Plan Nacional de Turismo y dispone su ejecución (D.O. del 4 de febrero de 1980); el Decreto por el que se determina como sujetos el programa de solidaridad social por cooperación comunitaria a los habitantes de las localidades que se señalan en el ámbito de competencia del Instituto Nacional Indigenista (D.O. del 12 de marzo de 1980); el Decreto que establece los derechos por expedición de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria (D.O. del 10 de abril de 1980); el Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (D.O. del 17 de abril de 1980); el Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de desarrollo agroindustrial (D.O. del 9 de mayo de 1980).

A partir de 1980 hay además una extensa y variada investigación que completa el marco de la legislación urbana, entre las que cabe destacar está la Ley de Planeación (1983) y el Plan Nacional de Desarrollo (1983) que modifican profundamente en cuanto a filosofía social al Plan Global de Desarrollo que marcó una etapa en la planeación nacional.