

## ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO\*

Antonio AZUELA DE LA CUEVA

**SUMARIO:** *Introducción. I. Planeación urbana y gestión pública. Un solo interés público; muchos órganos para definirlo. II. La planeación urbana y la propiedad inmobiliaria. Conclusión. (Dos palabras sobre el derecho a la participación social en la planeación urbana).*

### INTRODUCCIÓN

Dentro del alud de legislación administrativa de las últimas décadas que ha sido ignorado por el análisis jurídico, destaca con claridad un conjunto de ordenamientos que, en apariencia disperso y caótico, tiene como objeto de regulación a lo urbano y como eje rector —al menos en lo ideológico— a una de las formas típicas de organizar la gestión pública en la actualidad: la planeación.

El presente trabajo tiene por objeto vertir algunos comentarios sobre el proceso histórico a través del cual un tipo de planeación —la urbana— adquiere en México el carácter de una institución jurídica y, en tanto que tal, pasa a convertirse en el centro del conjunto de normas que rigen los procesos urbanos. No se trata de un análisis doctrinario de la cuestión, sino sólo de señalar los rasgos jurídicos más relevantes de ese proceso y algunas de sus implicaciones en distintos órdenes.

Es preciso señalar, de entrada, que en la medida en que se concibe a la planeación como una *forma* jurídica, debe reconocerse que carece de un contenido u orientación política predeterminados. Lo cual no significa que las formas jurídicas carezcan de sentido político, sino que tal sentido no

\* Ponencia presentada en el Seminario sobre Planificación y Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, agosto, 1984.

existe *en general* sino sólo en una realidad concreta. Así puede decirse, por ejemplo, que la planeación no es, *en principio*, ni autoritaria ni democrática. Por ello el presente trabajo no aborda ese problema sino a través de comentarios libres de toda problematización global a este respecto.

Tampoco hemos de referirnos al problema de la eficacia de la planeación urbana. Sin embargo debemos señalar que, precisamente en la medida en que la planeación tiende a ocupar el centro del sistema legal que rige lo urbano, su ineficacia es, al mismo tiempo, la del Estado de derecho en el proceso de urbanización. Si, esquematizando al extremo, hay dos tipos de procesos urbanos en este país: por un lado, los planificados (o sean precisamente los comúnmente llamados “legales”) y los no planificados (o sea los irregulares), eso significa, sobre todo, que hay al menos dos tipos de sistemas de relaciones políticas a través de las cuales se desarrollan los procesos.

La subsistencia de formas políticas que impiden la vigencia de la planeación en una proporción importante de los procesos urbanos (en muchos de los cuales intervienen organismos o personajes del aparato estatal) explica una de las cuestiones que aparecen a lo largo de este trabajo: el único efecto importante que ha tenido la institucionalización de la planeación se ha dado en el interior del aparato estatal, es decir en las relaciones entre los órganos, niveles y sectores de la cada vez más compleja maquinaria estatal. En otras palabras, la institucionalización de la planeación no ha llegado a alterar de manera sustancial las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en torno a lo urbano.

Ahora bien, antes de abordar las distintas esferas en que se inserta la planeación urbana, conviene señalar dos de las características que distinguen el plan de otras formas normativas. Por un lado, tenemos la flexibilidad con que los planes se adaptan a diversos ámbitos territoriales de vigencia. El hecho de que puedan ponerse en vigor planes para un sector —definido por criterios técnicos— de una ciudad o para toda ella o bien para varias ciudades interrelacionadas, permite al Estado diferenciar el contenido de la regulación, lo que no puede hacer por medio de una ley sino de modo indirecto, dado el principio de la generalidad de ésta.

Por otra parte, el plan se distingue de leyes y reglamentos en que en él mismo se encuentran previstos al menos algunos de los supuestos para su propia modificación en el “mediano o largo plazos”, por ejemplo. Con estas características, el Estado cuenta con un “instrumento jurídico”,<sup>1</sup> con

<sup>1</sup> Nótese que en el lenguaje de la planeación lo jurídico es reducido al papel de “instrumento”.

el cual puede afrontar una realidad discontinua en el tiempo y en el espacio, como es la ciudad. En otras palabras, el plan es una de las formas jurídicas del poder discrecional. Es por ello que tiende a convertirse en la forma que reúne contenidos normativos antes vertidos en otras formas jurídicas y, al mismo tiempo, tendencialmente atrae a su campo relaciones políticas que antes se daban en otros contextos.<sup>2</sup>

Estas peculiaridades jurídicas de los planes no dejan de suscitar debates sobre si estamos frente a una nueva *rama autónoma* de la jurisprudencia técnica. Sin ignorar las especificidades señaladas, y otros tecnicismos propios de los planes que tantos dolores de cabeza ocasionan a notarios y registradores públicos, nos interesa señalar que, más que ruptura, existe continuidad entre el tradicional derecho administrativo y el surgimiento de la planeación como institución. Esto se da a través de la noción de interés público, que si en la literatura jurídica es objeto de definiciones que no pueden ser sino tautológicas, en la ley son todavía lo suficientemente generales como para que la autoridad esgrima una definición en cada caso concreto. El plan aparece como el medio para llenar esa laguna, pues es ahí donde el Estado define el interés público en asuntos de variable grado de amplitud, desde un predio hasta una ciudad.

Incluso suele decirse que es así como, al menos en México, históricamente el plan aparece en escena y va poco a poco ganando un lugar en la estructura y el discurso oficial. Desde el Primer Congreso Nacional de Planificación en 1930, unos meses antes de la expedición de la primera ley en la materia,<sup>3</sup> se presenta a la planeación como la disciplina idónea para marcar el rumbo de la acción pública hacia la satisfacción del interés público.<sup>4</sup> Así, el primero de los *considerandos* de dicha ley hablaba precisamente de buscar "...el interés colectivo, tendiendo a que toda medida administrativa trascendental obedezca a un Programa definido basado en el estudio previo del desarrollo ordenado y armónico del país..."

Sin embargo, es preciso añadir que la noción del interés público no

<sup>2</sup> Foros de consulta popular, COPRODES, etc., en lugar de telegramas al presidente o plantones en el Zócalo, por ejemplo.

<sup>3</sup> Ley sobre Planeación General de la República (D.O. 12-VII-1930), expedida por el presidente Pascual Ortiz Rubio en uso de sus facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la Unión para tal fin.

<sup>4</sup> Entre los ponentes, Miguel Angel de Quevedo, "La necesidad de ligas de defensa urbana para garantizar la ejecución de los proyectos de planificación", en Primer Congreso de Planificación (México, 1930), *Obras Públicas*, México, D.D.F., vol. I, núm. 4 abril de 1930, p. 242, deploraba los casos en que "...el mezquino interés particular y aun contra la ley, vino a sobreponerse al interés público en contra de proyectos debidamente resueltos"

es la única que está en juego en torno a la planeación, sino únicamente la que se esgrime desde dentro del aparato estatal. Siguiendo a P. McAuslan<sup>5</sup> puede decirse que en el derecho urbanístico encontramos tres campos ideológicos: el del interés público, el de la propiedad privada y el de la participación social. Es desde alguna de esas tres posiciones que los agentes sociales de los procesos urbanos se ubican respecto de la ley. Es con esta guía que abordamos nuestro objeto de estudio.

## I. PLANEACIÓN URBANA Y GESTIÓN PÚBLICA. UN SOLO INTERÉS PÚBLICO; MUCHOS ÓRGANOS PARA DEFINIRLO

El primer objeto de regulación de los planes es la propia gestión pública. Se trata de que ésta se desarrolle de modo consistente para el logro de ciertos fines. Tal consistencia depende de una gran cantidad de factores; lo que más directamente atañe al derecho es, por un lado, la distribución de las competencias de los diversos órganos que intervienen en un proceso. Por el otro, el establecimiento de una serie de nociones y categorías que definen las actividades de tales órganos y los propios procesos sobre los cuales ellos actúan.

Si en la legislación actual el plan aparece como norma obligatoria para la administración pública, ello ha sido una respuesta al reclamo de coherencia y coordinación en las acciones públicas o, en la expresión más usual, a que los planes suelen quedar olvidados en un cajón. Esa respuesta jurídica, que aparece como una preocupación oficial en la coordinación de los diversos sectores y niveles del gobierno, se ha expresado, como veremos a lo largo de este inciso, en el surgimiento de una serie de reglas que inciden en la distribución de las competencias entre dichos niveles de gobierno y otras que crean figuras jurídicas a través de las cuales se “reconocen” ciertas formas de intervención. Más que un análisis sistemático de tales reglas, señalaremos algunos de sus rasgos más relevantes, así como sus obstáculos y contradicciones.

### A) *Un régimen nacional de planeación urbana*

La inconsistencia de la acción pública sobre la ciudad es un viejo problema, y la planeación de una vieja propuesta para afrontarlo. Ya en

<sup>5</sup> McAuslan, Patrick, *The Ideologies of Planning Law*, Oxford. Pergamon Press, 1981.

el citado Congreso Nacional de Planificación, Miguel Ángel de Quevedo se lamentaba de que en nuestras organizaciones no imperase el “espíritu de continuidad”, y proponía ciertos mecanismos precisamente con el objeto de garantizar el cumplimiento de los proyectos de planificación. Es decir, que el plan “rija” las futuras acciones de la administración pública no es una idea nueva. A pesar de ello, transcurrieron varias décadas para que la legislación estableciera de modo explícito la obligatoriedad de los planes para las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno y en general la participación de dichos niveles en la planeación urbana.

De hecho, lo que en los últimos lustros parece haber agudizado la inconsistencia de la acción pública es la multiplicación de instancias gubernamentales cuyas acciones repercuten en las ciudades o en el sistema urbano nacional. Y no se trata sólo de la proliferación de órganos cuyas atribuciones se superponen en las de los existentes, sino también de la creciente participación de órganos federales en problemas urbanos que tradicionalmente se habían mantenido dentro de la esfera local.

Así como en las primeras décadas del presente siglo los gobiernos municipales fueron perdiendo facultades en favor de los gobiernos de los estados, en las últimas décadas la intervención federal en los procesos urbanos ha tenido un crecimiento sin precedentes. En algunas ciudades esta intervención llega a ser particularmente importante, como cuando se trata de puertos, ciudades petroleras, polos de desarrollo industrial y algunos centros turísticos. En el resto de las ciudades del país la presencia federal se advierte en las inversiones en vivienda, salud, educación y diversos elementos de infraestructura, lo que en conjunto constituye casi siempre la mayor parte de la inversión pública total en obras de carácter urbano. A esto hay que añadir también los procesos de transferencia de la propiedad de la tierra de núcleos agrarios, ejidales o comunales al proceso de urbanización. Dado que sólo el Poder Ejecutivo Federal está facultado para expropiar estas tierras, de él depende tanto el procedimiento para constituir sobre ellas reservas territoriales para crecimiento urbano, como el de la regularización de la tenencia cuando ya se ha producido la expansión urbana.

Así, si a la proverbial falta de continuidad del aparato burocrático se había venido sumando su ampliación y diversificación, no es de extrañar que la inconsistencia de la acción pública se haya agravado. Y es con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) cuando surge la primera respuesta legislativa aplicable a todo el país a este respecto. En uno de sus artículos, la ley impone a

los municipios, las entidades federativas y la Federación la obligación de “proveer a la exacta observancia de la planeación urbana”.<sup>6</sup>

Esta disposición que convierte al plan en norma obligatoria para los tres niveles de gobierno se produce en el contexto y bajo el amparo de las reformas y adiciones introducidas en ese mismo año a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. De ellas vale la pena señalar algunos aspectos relevantes para la institucionalización de la planeación urbana.

En primer lugar hay que hacer notar que, a partir de dichas reformas, el régimen de la planeación urbana deja de ser exclusivamente local, ya que la expedición de la citada ley generaliza para todo el país un sistema de planes y, con ello, una serie de reglas que definen las condiciones básicas de vigencia y el alcance normativo de los propios planes, como veremos más adelante. Sin embargo, no debe pensarse que antes de 1976 existían diferencias importantes entre las leyes de planeación de un estado a otro. El proceso de homogeneización del régimen de la planeación urbana había comenzado mucho antes, y no sólo a través de la conocida práctica de las legislaturas locales de “inspirarse” en las leyes de la capital, sino como resultado de la adopción de modelos elaborados por el gobierno federal y difundidos por éste en todos los estados.<sup>7</sup>

Entrando en materia, como es sabido, a través de la adición de una fracción (XXIX-C) al artículo 73 de la Constitución, se estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos.<sup>8</sup> Iba implícito el reconocimiento no únicamente de que los tres niveles de gobierno poseen atribuciones que afectan el desarrollo urbano, sino también de la necesidad de que el ejercicio de tales atribuciones debe sujetarse a un orden, a fin de lograr un mínimo de congruencia en el conjunto de acciones que implica. Es decir, los tres niveles de gobierno poseen atribuciones que si bien son diferenciables por su materia, su ejercicio tiene consecuencias sobre un mismo campo: el de la configuración del espacio urbano y regional. Esta confluencia de las atribuciones de distintos

<sup>6</sup> Que este texto sea una paráfrasis del artículo 89-II de la Constitución no deja de tener un sentido ritual. Su redactor trató de decir algo así como: “el plan es como la ley y ha de ser acatado igual que el Presidente acata a aquélla”.

<sup>7</sup> En 1964, la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional informaba haber realizado “anteproyectos de leyes para institucionalizar los Planos Reguladores” como parte de un programa de asesoría a los gobiernos locales en la materia. SEPANAL, 1964, p. 4.

<sup>8</sup> En esta fracción se faculta al Congreso de la Unión 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 los fines previstos en el párrafo 3o. del Artículo 27 de esta Constitución”.

órganos sobre un mismo objeto hace necesaria una serie de mecanismos que tiendan a dar coherencia a las acciones de dichos órganos; y es ahí donde los planes pasan a ocupar un lugar central, pues es en ellos donde se definen las modalidades concretas de la acción pública en un territorio determinado. Esto es así porque los planes, a diferencia de otras formas jurídicas de la administración pública (reglamentos, acuerdos, etcétera) son formulados, al menos tendencialmente, con una mayor vinculación a los programas de acción y a los presupuestos de los órganos cuyas actividades pretenden regir; es decir, su contenido normativo está más próximo a su objeto (la actividad cotidiana de la administración) que cualquier otra forma jurídica.

Es de suma importancia hacer notar que esta adición no sólo es relevante para la planeación urbana, sino que significa una modificación constitucional sin precedentes, ya que conlleva una excepción al principio de división de competencias establecido en el artículo 124 de la propia Constitución.

Al disponer dicho precepto que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”, se prohíbe que las facultades de estos últimos sean restringidas por un poder distinto al constituyente. Es decir, sólo mediante una modificación al pacto federal, donde intervienen las legislaturas de los estados, pueden éstos verse restringidos en sus facultades. Sin embargo, la adición al artículo 73 que comentamos, junto con la modificación que al mismo tiempo se introdujo al artículo 115, significan una excepción a este principio, dado que de acuerdo con este último, las facultades locales habrán de ejercerse de conformidad con la legislación federal de la materia. Con ello, es el Congreso de la Unión (legislador ordinario federal) y ya no el constituyente permanente quien define al alcance de las facultades locales en la materia. La cuestión no pasó desapercibida por los ojos de los juristas. Gabino Fraga señaló que:

tales modificaciones que se hacen al régimen federal en que sólo la Constitución debe fijar las facultades de la Federación y las de los Estados, vienen a acentuar el centralismo político ya tan avanzado y a echar por tierra todas las aspiraciones sostenidas en cruentas luchas para el establecimiento del régimen federal de México.<sup>9</sup>

Resultaba ciertamente extraño que en el propio texto constitucional se reconociese un centralismo que si bien es conocido ingrediente del

<sup>9</sup> Fraga, Gabino, “Análisis de la iniciativa de Ley de los Asentamientos Humanos”, México, *Impacto*, núm. 1365, 28 de abril de 1976.

sistema político mexicano, había sido cuidadosamente marginado del discurso oficial y, sobre todo de su lugar privilegiado, el discurso jurídico. ¿Por qué, entonces, fue llevado al texto constitucional algo que funcionaba muy bien fuera de él? Desde luego no por una exigencia propiamente política, sino porque era una condición necesaria a los efectos de establecer un régimen de planeación urbana aplicable a los tres niveles de gobierno,<sup>10</sup> ya que la única forma de tener un régimen homogéneo de planeación urbana es mediante un ordenamiento que se encuentre por encima de las leyes locales. Lo que queremos resaltar aquí es que la institucionalización de un único sistema de planeación urbana para toda la República hizo necesario modificar uno de los preceptos claves del sistema constitucional mexicano.

Más allá de valorar la gravedad o no de esta reforma, nos interesa preguntarnos acerca de sus efectos. Por un lado, en el terreno propiamente jurídico-político, si imaginamos una situación en la que un gobierno local tratase de optar por un régimen de planeación distinto al que ha fijado el centro, es válido pensar que la reforma constitucional que comentamos tendría el efecto de restringir ese intento. Sin embargo, para que esto ocurriese tendría que existir, al mismo tiempo, un interés político real por parte del centro, para vigilar que la política local respondiese al lineamiento “central” contenido en un ordenamiento federal. Como veremos más adelante, esto no ha sido así en otros casos. Es decir, los efectos jurídico-políticos (centralizantes) de esta reforma sólo se producirán bajo ciertas condiciones políticas.

Existe, por otro lado, un segundo tipo de efectos que son más evidentes aunque no tienen relación con los aspectos estrictamente jurídicos de la reforma sino con su valor simbólico en lo que puede llamarse la formación y consolidación de los gremios que integran el aparato burocrático del Estado. Con la generalización de un régimen de planeación se generaliza también el lenguaje que la ley utiliza para definir los procesos que regula (asentamiento humano, centro de población, conurbación) y los procedimientos de intervención (planes, declaratorias, programas o, más recientemente, planeación democrática, etcétera). Ese lenguaje tiene, desde luego, sus expertos (los planificadores urbanos, ahora acompañados de abogados), quienes así se convierten en un gremio orgánico. Gracias a ese lenguaje, adquieren identidad a lo largo del aparato estatal y del territorio nacional, y gracias a que ese lenguaje está “consagrado” (es ésa la palabra usual)

<sup>10</sup> A menos, claro, que en el propio texto constitucional se hubiesen incorporado todas las reglas que componen dicho régimen.

en la ley, adquieren una presencia en la creación del discurso oficial. Más que un vocabulario técnico, el lenguaje de la planeación conlleva, entre otras cosas, una concepción de la estructura social (sector público, sector privado, sector social), y del derecho (*instrumento* de la planeación urbana).

Al definir estos dos tipos de efectos de la reforma constitucional tratamos de decir que, en un sistema político en que la ley no se cumple tanto como se venera, el valor simbólico de la misma adquiere especial importancia en el estudio de las funciones sociales de la legislación.

### B) *La Ley, soporte y condicionante de la planeación urbana*

Con las reformas y adiciones constitucionales que venimos comentando y la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, el año de 1976 marcó, pues, la culminación de una etapa en la institucionalización de la planeación urbana. Al mismo tiempo, con esos ordenamientos se abría una etapa en la que la multiplicación de las figuras jurídicas diseñadas para apoyar la planeación ha llegado a tal extremo, que hoy tienden a ser más un obstáculo que un impulso para la propia planeación. Esto es así porque lo que convierte a la planeación en norma jurídica es, a su vez, también un conjunto de normas jurídicas que establecen condiciones para la vigencia jurídica de aquélla, la cual se ve restringida si hay rigidez o excesiva complejidad en tales condiciones. Las siguientes líneas tienen por objeto mostrar que el exceso de figuras jurídicas relativas a la planeación y las relaciones entre ellas ha dado como resultado lo que puede denominarse una sobrecarga del régimen de planeación urbana. Este exceso de figuras jurídicas se observa en los siguientes tres puntos, a saber: la duplicidad planes-declaratorias; la excesiva proliferación de tipos de planes en diversos ordenamientos; y la reciente superposición del régimen de la Ley de Planeación al régimen de la planeación urbana.

En primer lugar, la Ley General de Asentamientos Humanos creó una duplicidad innecesaria entre dos figuras: los planes y las declaratorias (de usos, destinos, reservas y provisiones). Al disponer expresamente la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano,<sup>11</sup> la Ley General de Asentamientos Humanos confirmaba, como veremos, una tendencia que mostraban no sólo las leyes anteriores sino incluso los escasos análisis jurídicos que se habían publicado antes de 1976: El carácter

<sup>11</sup> Artículos 5, 9 fr. V, 16 apartado A), 35 y 40 del texto original.

obligatorio de los planes incluye, casi siempre de modo expreso, efectos sobre la propiedad inmobiliaria urbana. Sin embargo, en la misma Ley General de Asentamientos Humanos se incorporó una figura adicional (la declaratoria) que debía expedirse con posterioridad al plan y cuya función era señalar las restricciones a la utilización de un área determinada de un centro de población.<sup>12</sup>

Aunque en ese entonces las declaratorias fueron consideradas como figuras “novedosas” del régimen urbano, lo cierto es que, entre los mecanismos de intervención estatal sobre la propiedad urbana ellas ya habían aparecido varias décadas atrás. Entre 1944 y 1950 se expidieron por lo menos once decretos que declaraban zonas industriales o habitacionales a diversas áreas del norte del Distrito Federal (véanse los Diarios Oficiales del 17-VIII-1944; 18-VIII-1944; 24-XI-1944; 2-VI-1945; 15-IX-1945; 20-II-1946; 22-VIII-1945; 19-XI-1946; 19-XII-1946; 13-VII-1950 y 15-VII-1950.)

Había sucedido que el contenido normativo de tales declaratorias era el mismo que las leyes habían fijado para los planes. Existían, entonces, dos figuras jurídicas para un mismo objeto. Inexplicablemente, la Ley General de Asentamientos Humanos, cuya función primordial era la de *integrar* el régimen de la planeación urbana, mantuvo separadas ambas figuras en lugar de fusionarlas en una sola. Esta separación propició una restricción a la juridificación de la planeación, ya que al disponerse expresamente que las declaratorias tenían efectos sobre la propiedad, surgió la duda de si los planes, por ellos mismos, no surtían tales efectos. Por varios años prevaleció la interpretación de que no bastaba con expedir, publicar y registrar un plan que señala los aprovechamientos del suelo de una ciudad, sino que además tales aprovechamientos debían ser objeto de una declaratoria. Ello implicaba la necesidad de procedimientos de elaboración, discusión y aprobación de dos ordenamientos con el mismo contenido normativo. Quien conoce los avatares que todo proyecto de administración pública tiene que pasar para convertirse en un decreto publicado en el *Diario Oficial*, sabe que duplicar el procedimiento equivale a obstaculizar el proyecto.

Es preciso aclarar, sin embargo, que las recientes modificaciones a la

<sup>12</sup> Existen cuatro tipos de declaratorias: las relativas a *provisiones* (“áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población”); *usos* (“fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población”); *reservas* (“áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento), y *destinos* (“fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población”). Artículo 37 de la Ley.

Ley General de Asentamientos Humanos (*Diario Oficial* del 7-II-1984) modificaron sustancialmente esta situación. Si bien no desaparecieron las declaratorias, ellas tienen ahora una función complementaria en relación con los planes, cuyos efectos directos sobre el derecho de propiedad quedaron explícitamente definidos.<sup>13</sup>

El segundo elemento en la “sobrecarga” de figuras jurídicas de la planeación urbana es la gran confusión que ha prevalecido en los componentes del sistema de planes. Se entiende por sistema de planes al conjunto de diversos tipos de planes que, en forma complementaria, cubren los diversos niveles territoriales (nacional, regional, local) o aspectos sectoriales (infraestructura, transporte, agua, etcétera) de la cuestión urbana. En el caso de la legislación mexicana, el sistema establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos fue ampliado considerablemente con tipos de planes adicionales en las leyes estatales de desarrollo urbano. En verdad los cuatro tipos de la citada Ley (el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los municipales de Desarrollo Urbano y los de Ordenación de Zonas Conurbadas)<sup>14</sup> no formaban un adecuado sistema de planes ya que, salvo los de ordenación de las zonas conurbadas, los demás no tenían como objeto de regulación unidades territoriales definidas geográficamente (regiones, ciudades) sino políticamente (estados, municipios). Baste decir que en la Ley General de Asentamientos Humanos no se previó un tipo de plan cuyo objeto fuesen las ciudades. Lo que en anteriores legislaciones se creó con el nombre de plano regulador o el de plan director para una ciudad como unidad de planeación, simplemente no apareció en la Ley.<sup>15</sup> Para llenar este vacío, las leyes locales de desarrollo urbano establecieron los planes directores urbanos para cada centro de población. Pero no se detuvieron ahí, sino que crearon entre cuatro y seis tipos de planes que “complementaron” (sobresaturaron, en realidad) al sistema creado por la Ley

<sup>13</sup> El artículo 28 del nuevo texto de la Ley indica que “...el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros (urbanos) se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes y, *en su caso*, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos” (cursivas nuestras).

<sup>14</sup> Art. 4o. del texto original.

<sup>15</sup> A primera vista, los planes municipales habrían tenido esta función, ya que muchos municipios están ocupados por una ciudad y pequeñas poblaciones periféricas. Sin embargo, muchas otras cuentan con un territorio tan vasto que alberga todo un sistema urbano compuesto por varias ciudades, cada una de las cuales requiere su propio plan. En el otro extremo, hay municipios totalmente urbanizados (Guadalajara, Monterrey, etc.), que forman parte de aglomeraciones metropolitanas que los rebasan.

General de Asentamientos Humanos.<sup>16</sup> En suma, planes de todos tipos y para todos los gustos tenían al fin un lugar en los textos legales. Sin embargo, si éstos eran interpretados rigurosamente, con frecuencia ocurría que existían relaciones jerárquicas entre ellos o bien la existencia de unos planes era una condición para que pudieran elaborarse otros, de tal modo que la tarea de elaborar y poner en vigor un plan enfrentaba graves obstáculos por la inexistencia de otro plan. El aparato jurídico de la planeación empezaba a volverse contra ella.

Las mencionadas reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos contribuyeron en parte a simplificar la cuestión, ya que borran la separación entre los planes municipales y los de centros de población. A pesar de la incierta redacción del nuevo texto (artículo 4º) queda claro que los planes municipales son los que tienen por objeto precisamente el desarrollo urbano de los centros de población. Con ello, el territorio municipal, en su conjunto, deja de ser un nivel para el que forzosamente debe existir un plan.

Y decimos “en parte”, porque tales reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos no lograron contrarrestar del todo los efectos de lo que es el tercer elemento de esta proliferación de figuras para la planeación urbana. Nos referimos a la superposición parcial del régimen legal de la planeación del desarrollo que ha surgido en la presente administración, sobre el régimen de la planeación urbana.

Un análisis comparativo de la nueva Ley de Planeación (en adelante LP y la Ley General de Asentamientos Humanos, demuestran que, en rigor, no existen contradicciones sustanciales entre ambas. Algunos desajustes de carácter terminológico fueron ya corregidos en las mencionadas reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos; así, el antiguo Plan Nacional de Desarrollo Urbano se convirtió en el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, ya que como se sabe, la categoría “plan” quedó reservada para el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>17</sup>

No existen, entonces, en principio, razones jurídicas para un entorpecimiento de un tipo de planeación sobre el otro. Los problemas se derivan de la “inspiración” que ha suscitado en las legislaturas de los estados la

<sup>16</sup> Así, aparecieron en los textos legales los planes regionales, subregionales, zonales, parciales, sectoriales y, desde luego, sus programas operativos.

<sup>17</sup> Conviene hacer notar, aunque sea marginalmente, que el esquema de la LP es mucho más simple que el de la LGAH, dado que es un ordenamiento que obliga sólo a la administración pública federal, mientras que, como se ha visto, la LGAH obliga a los tres niveles de gobierno, en un marco constitucional más complejo.

LP. No es sorprendente que un buen número de entidades federativas cuente ya con su ley local de planeación. Lo que interesa señalar aquí es que todas ellas crean nuevas figuras, tales como los planes estatales y los municipales de desarrollo, que son las réplicas locales del PND. El problema de los planes municipales de desarrollo, que abordanían el desarrollo socioeconómico en conjunto, en ese nivel territorial, es que sus autores, los ayuntamientos, carecen, de sobra se ha dicho, de la capacidad política y económica para incidir en las determinantes del desarrollo. Lo que ocurre, entonces, es que esos planes terminan por ocuparse de aquellas materias para las cuales al menos algunos ayuntamientos sí pueden hacerse cargo. Y esas materias son, justamente, las relativas a la administración urbana. O sea, los únicos contenidos posibles de esos planes son los mismos que la Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes locales de desarrollo urbano señalan para los planes de centros de población. ¿Existe algún tipo de relación jerárquica entre ellos? ¿Es preciso que se elaboren, aprueben y publiquen ambos? El presente trabajo no pretende responder estas preguntas, sino simplemente señalar la cuestión como un ejemplo del exceso de figuras jurídicas para la planeación.

C) *El municipio y la planeación o los límites de la descentralización desde el centro*

Mucho más revelador que el constante ajuste y desajuste del aparato conceptual-legal de la planeación al cual nos acabamos de referir es la reciente reforma al artículo 115 constitucional y las respuestas locales frente a ella. La importancia de la reforma es evidente: por primera vez en muchos años se introduce en el texto constitucional una alteración en la distribución de facultades (o sea, de la delimitación jurídica del poder) entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Hay que hacer notar que se trata de un movimiento de descentralización que no traslada funciones federales a la esfera local, sino funciones que en general correspondían a los gobiernos estatales, a la esfera municipal. Desde esta perspectiva nos interesa destacar las implicaciones de algunos de los desarrollos legislativos que siguieron a la reforma.

En primer lugar, es preciso señalar que una parte significativa de la reforma tiene como objeto tratar cuestiones de carácter urbano. Tanto en lo que se refiere a asuntos fiscales (“Percibirán las contribuciones... sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, subdivisión, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio

de valor de los inmuebles” fracción IV a), como en lo relativo al control del desarrollo urbano mismo.

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 reservas ecológicas... fracción V).

Así pues, en una medida importante, las reformas del régimen municipal son, al mismo tiempo, reformas al régimen de la planeación urbana, pese a que, en su formulación técnica, los redactores del nuevo texto ignoraron por completo la terminología utilizada en la materia por la Ley General de Asentamientos Humanos y por la propia Constitución.<sup>18</sup>

Lo que vale la pena destacar es que las modificaciones al artículo 115 constitucional dependen, para su vigencia, en primer lugar, de una tarea legislativa adicional que consiste en reglamentar los preceptos de ese artículo, tarea que resulta sumamente compleja, pues involucra ordenamientos federales (la LGAH, sobre todo) y locales, tales como las leyes orgánicas municipales, las de desarrollo urbano y las propias constituciones de los estados. Armonizar este conjunto de ordenamientos con arreglo al artículo 115 constitucional enfrenta obstáculos técnico-jurídicos pero, sobre todo, políticos.

Por lo que se refiere a la reglamentación a nivel federal, las ya citadas reformas a la LGAH respondieron, en lo fundamental, precisamente al objetivo de ajustar la distribución de competencias en materia urbana. Y no es de extrañar que, proveniente de la misma fuente, las reformas a la Ley sigan el esquema del nuevo artículo 115 constitucional. En términos generales puede decirse que el nuevo texto de la LGAH reafirma las facultades municipales en la materia e incluso señala atribuciones a los ayuntamientos que no están establecidas de modo explícito en la Constitución. Tal es el caso de la facultad de otorgar o negar licencias para fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones (artículo 17, fracción X) que el texto constitucional no señala de manera explícita.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> La palabra “zonificación”, por ejemplo, no existía en la LGAH y fue necesario que las reformas a ésta esclarecieran su significado y, sobre todo, su relación con los planes y las declaratorias (art. 35).

<sup>19</sup> Podría decirse, sobre este punto, que si bien el texto constitucional no menciona expresamente este tipo de licencias, ellas están implícitas bajo las frases

Aunque esto parece a primera vista un asunto técnico de poca importancia, no debe olvidarse que, en la escena local, el control sobre los fraccionamientos es una parte importante del control del crecimiento urbano y al mismo tiempo, de la generación de ganancias para el capital inmobiliario. Huelga decir que, conforme se intensificó el proceso de urbanización del país en las últimas décadas, fueron apareciendo leyes estatales de fraccionamientos que depositaban estas atribuciones en los ejecutivos locales. En pocas palabras, es una fuente de poder que la LGAH ahora devuelve a los ayuntamientos.

Si todo esto suscita dudas sobre la constitucionalidad de una ley federal que se ocupa de asuntos locales, tales dudas difícilmente se resuelven, en las condiciones políticas actuales, por la vía del juicio de amparo que un gobernador pudiese promover en contra de la LGAH. La instancia en la que se resuelven es la legislación local. Es decir, en aquella parte del proceso de reglamentación del precepto constitucional que no depende sino del subsistema político de cada estado.

En efecto, si bien al cumplirse el plazo para ello, una comisión de delegados de las legislaturas locales viajó a la ciudad de México para hacer del conocimiento del Congreso de la Unión que todas ellas habían cumplido la tarea de reformar su correspondiente constitución local a fin de adecuarla al 115 de la Constitución Federal de la República,<sup>20</sup> al mismo tiempo, en la formulación de la legislación local reglamentaria se han comenzado a restringir las nuevas facultades municipales.

Ejemplo de lo anterior es la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, publicada el 16 de diciembre de 1983, a través de la cual las atribuciones municipales han sido en una medida importante virtualmente transferidas al Congreso local, con una fuerte intervención del Poder Ejecutivo del Estado. Entre otras cosas, se faculta a dicho Congreso para aprobar todos los planes de desarrollo urbano a que se refiere la Ley (artículo 11), con lo cual un plan aprobado por un ayuntamiento no adquiere vigencia si no ha sido aprobado por la Legislatura. Adicionalmente, dicho plan requiere un "...dictamen de congruencia... con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano", el cual debe emitir una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado (artículo 28 fracción II).

Por otro lado, se crea la categoría de "centros de población estratégicos", que son definidos por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y

"administrar la zonificación" o "controlar y vigilar la utilización del suelo", que sí están incluidas en el texto.

<sup>20</sup> Adecuación que en muchos casos consistió simplemente en incorporar de modo textual a las constituciones locales el artículo 115 de la general.

cuyos planes son elaborados por el Ejecutivo del Estado “con la concurrencia del ayuntamiento respectivo” (artículo 27) y, una vez aprobados por dicho ayuntamiento y el gobernador del estado, son enviados por éste a la Legislatura para su aprobación definitiva. Con todo esto, los ayuntamientos del Estado de México tendrán que compartir con otros órganos una atribución que de acuerdo con la Constitución debía corresponderles en forma exclusiva.

Asimismo, la citada ley crea la “licencia estatal de uso del suelo” (artículo 122) “que será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas”, dependiente del Ejecutivo estatal, a pesar de que el artículo 115 constitucional señala como facultad municipal la de “controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales”.

Como en otros temas que aquí se han señalado, éste suscita una serie de interrogantes acerca de la constitucionalidad de estas leyes locales y, en particular, acerca de la procedencia del amparo en su contra, cuestión que en este caso deja de ser meramente académica, en la medida en que un creciente número de ayuntamientos está bajo control de fuerzas políticas distintas al partido oficial. En todo caso lo que se trata de ilustrar aquí es que el análisis del régimen legal de la planeación plantea un gran número de cuestiones de orden constitucional que se vinculan con la distribución del poder dentro de la cada vez más grande y compleja maquinaria estatal. En el caso de las atribuciones municipales otorgadas por la Constitución pero restringidas por los estados (que tanto recuerdan la vieja fórmula: *obedézcase pero no se cumpla*) estamos ante uno de los límites del centralismo político mexicano, que puede formularse de la siguiente manera: este sistema es lo suficientemente centralizado para lograr que los poderes estatales aprueben una reforma constitucional que de aplicarse reduciría su porción en el poder público sobre el desarrollo urbano; pero no lo suficiente como para impedir que, al menos en algunos estados, esa reforma sea revertida incluso a través de medios jurídicos.

A lo largo de esta primera parte del trabajo hemos tratado de señalar las líneas generales de la evolución del régimen legal de la planeación desde el punto de vista de la estructura interna del aparato estatal. Hemos querido destacar que dicho régimen es uno de los escenarios de las modificaciones (¿hacia su modernización?) que en esa estructura tienen lugar. Desde la formación de un régimen *nacional* para la planeación urbana que tiende a la eliminación de especificidades locales en la intervención estatal sobre lo urbano, hasta la paradójica historia de la distribución del poder entre los tres niveles de gobierno, pasando por el ir y venir de “figuras jurídicas” mediante las cuales un gremio se reconoce y se con-

funde; todos ellos son procesos que se reflejan, a veces deformados, en la legislación, la cual si bien ayuda a ocultar algunas cosas, es ella misma difícil de ocultar.

## II. LA PLANEACIÓN URBANA Y LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Durante la primera mitad de 1976 uno de los enfrentamientos políticos más relevantes fue el surgido en torno a la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos. Prácticamente no hubo fuerza política a disposición del partido oficial que no fuera movilizada en apoyo del proyecto, como respuesta a los embates contra éste provenientes del capital privado. Pero sin duda el apoyo más sincero provino de los sectores entusiastas de la planeación. En parte la defensa provenía de la creencia o la esperanza de que las críticas de los empresarios eran fundadas: se estaba transformando el régimen de la propiedad urbana.

En muy poco tiempo se hizo evidente, sin embargo, que la Ley no traía consigo formas de intervención pública sobre la propiedad sustancialmente diferentes a las anteriores;<sup>21</sup> más bien era sólo una parte del proceso por el cual el plan, en tanto que forma jurídica, ha ido adquiriendo contenidos normativos sobre la propiedad que en principio se encontraban incorporados a otro tipo de ordenamientos.

Lo anterior no significa negar que se han producido cada vez mayores bases jurídicas para la intervención pública sobre la propiedad. Simplemente significa que se trata de un proceso gradual en el que, si bien aumentan las posibilidades legales de intervención, ello no conlleva a que aumente el ejercicio, por el poder público, de esas posibilidades. A ilustrar estas afirmaciones dedicamos los siguientes párrafos.

Antes de referirnos a la legislación mexicana, conviene señalar que el carácter normativo de los planes urbanos sobre la propiedad es un rasgo típico del derecho urbanístico moderno y no una peculiaridad de nuestro sistema. Sin pretender llevar a cabo una revisión siquiera panorámica de la literatura sobre el punto que nos ocupa, a continuación se ofrecen algunas referencias para mostrar que, en los países occidentales en que

<sup>21</sup> Existe la versión de que el gobierno optó por ceder a las presiones empresariales y modificó sustancialmente el proyecto. Entre otros, véase Saldívar, Américo, *Ideología y política del Estado mexicano 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 1981, pp. 185-186. Sin embargo, tal versión no se apoya en análisis jurídico alguno y confunde la retórica del texto con su contenido normativo. Efectivamente, algunas "palabras fuertes", como *especulación* fueron eliminadas. Pero no se modificó en nada el *status* de la propiedad frente a la planeación.

la planeación urbana es una de las formas de intervención del Estado, la literatura jurídica ha sido unánime al considerar a los planes urbanos como instrumentos de carácter obligatorio para regular el desarrollo de las ciudades.

En Bélgica, por ejemplo, la naturaleza del plan como acto normativo es postulada por Suray.<sup>22</sup> En la doctrina italiana, Pacelli<sup>23</sup> concluye en su estudio sobre los planes que “las prescripciones del plano regulador general son todas igualmente vinculativas para los propietarios de los inmuebles comprendidos en el perímetro del propio plan”. En el derecho español, coinciden en el mismo sentido Núñez Ruiz,<sup>24</sup> Sustaeta Elustiza<sup>25</sup> y Martín Gamero,<sup>26</sup> entre otros. Para Gran Bretaña véase, por ejemplo, Purdue.<sup>27</sup>

Pero no es sólo en la literatura extranjera donde se ha afirmado la obligatoriedad de los planes urbanos. En México se ha sostenido la misma tesis desde hace tiempo. Ya en 1974 el jurista jalisciense Fernando Gallo Lozano decía que:

si ya aflora la idea de la trascendencia del Plan Maestro y de que éste es un documento técnico-jurídico que contiene normas obligatorias para autoridades y particulares, la aprobación de obras singulares estará legitimada en su origen cuando, o está prevista en el Plan Maestro, o en los Planes Parciales de Desarrollo.<sup>28</sup>

La definición general de los efectos de los planes que nos parece más acertada es la de Martín Mateo y Sosa Wagerer. De acuerdo con estos autores, el plan tiene por efecto definir el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo en cuestión. En sus propias palabras, “la propiedad urbana... no preexiste al plan, sino que es creada por él y con las características que en el mismo se definen”.<sup>29</sup> Esta concepción es, a nuestro

<sup>22</sup> Suray, Jacques de, *Droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruselas, Ed. Emile Bruylant, 1974, p. 57.

<sup>23</sup> Pacelli, Mario, *La pianificazione urbanistica nella costituzione*, Milán, Giuffrè, 1966, p. 128.

<sup>24</sup> Núñez Ruiz, Miguel Ángel, *Derecho urbanístico español*, Madrid, Montecorvo, 1967, pp. 177-183.

<sup>25</sup> Sustaeta Elustiza, Ángel, *Propiedad y urbanismo*, Madrid, Montecorvo, 1978, p. 224.

<sup>26</sup> Martín Gamero, Alberto, *Expropiaciones urbanísticas*, Madrid, Montecorvo, 1967, p. 132.

<sup>27</sup> Pardue, Michael, *Cases and Materials on Planning Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 1977, p. 23.

<sup>28</sup> *Urgencia de un derecho para la ciudad nueva*, Guadalajara, México, 1974, p. 111.

<sup>29</sup> “Limitaciones a la propiedad y expropiaciones urbanísticas”, en *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda* (comp. por Jesús Silva Herzog et al.), México, Porrúa, 1977, p. 353.

modo de ver, la forma más cabal de llevar al ámbito urbano las transformaciones que el concepto de propiedad ha sufrido en el presente siglo.

Como es bien sabido, las concepciones jurídicas contemporáneas han abandonado ya la noción decimonónica de la propiedad, según la cual se trata de un derecho anterior al Estado, que éste se limita a reconocer y que es en principio ilimitado. Las limitaciones de que podía ser objeto la propiedad se consideraban excepcionales, accesorias, y, sobre todo, exteriores al derecho mismo.<sup>30</sup> Siguiendo esta concepción, la propiedad urbana sería un conjunto de derechos en principio ilimitados, a los cuales el plan sólo acotaría en sus límites externos.

En el pensamiento jurídico moderno, en cambio, la propiedad no preexiste al Estado sino que es creada por él. En esa medida, la propiedad es, en principio, un derecho limitado. En México, este último es aceptado incluso por el pensamiento más conservador. Así, por ejemplo, Ibarrola afirma que las limitaciones a la propiedad

no son cargas que, al modo de los derechos de garantía o las servidumbres, acorten desde fuera los límites del dominio, en principio más amplios, sino que son immanentes a la propiedad en cuanto determinan su *contenido*, su *estructura* diríamos nosotros, normal.<sup>31</sup>

El principio de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio nacional, establecido en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, significa precisamente que la propiedad privada es un derecho derivado del Estado y anterior a él.<sup>32</sup>

El corolario más importante de esta concepción de la propiedad, que corresponde al proyecto del Estado intervencionista en el capitalismo avanzado, es que ella no tiene un contenido general definido por la ley. Esto puede observarse, sobre todo, en la diversidad de regímenes de propiedad en el derecho actual. Es evidente que la propiedad agraria, la propiedad minera, etcétera, no tienen todas ellas el mismo contenido

<sup>30</sup> Es interesante observar que aún en las concepciones que consideraban a la propiedad como un derecho absoluto, se aceptaba la posibilidad de la imposición de limitaciones. Así, el artículo 544 del Código de Napoleón, define a la propiedad como "el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos".

<sup>31</sup> *Cosas y sucesiones*, México, Porrúa, 1972, p. 240.

<sup>32</sup> Independientemente de la tan llevada y traída "función social" de la propiedad, de la que nos hemos ocupado en otro trabajo, Azuela, Antonio, "El desarrollo urbano y la tesis de la función social de la propiedad", en *Revista A*, México, UAM Azcapotzalco, núm. 5, enero-abril de 1982.

jurídico. La proliferación de la legislación administrativa que ha venido regulando los distintos tipos de propiedad ha conformado un régimen distinto para cada uno de ellos. De modo que cualquier intento de definición general de la propiedad acabaría por no revelarnos nada acerca de los derechos concretos de un propietario en particular.

Cuando consideramos el caso de la propiedad urbana, podemos darnos cuenta no sólo de que su contenido es diverso del de las demás especies de propiedad, sino que además la propiedad urbana misma no tiene un contenido general. Es decir, no todos los propietarios de predios ubicados en centros de población tienen los mismos derechos en el uso y aprovechamiento de sus predios.

Mientras que otros tipos de propiedad pueden ser definidos de manera general mediante una ley (es posible pensar, por ejemplo, que todos los propietarios de derechos de autor tienen exactamente los mismos derechos), la propiedad urbana es en principio diferenciada. Esto se debe al hecho evidente de que el espacio urbano mismo es por naturaleza diferenciado.

Así, ante la imposibilidad de definir de modo genérico el contenido jurídico de la propiedad urbana (y, desde luego, ante la necesidad de regular el aprovechamiento del espacio urbano) se ha hecho preciso crear un régimen que otorgue facultades discrecionales<sup>33</sup> a la administración pública para fijar el alcance de los derechos de los propietarios en las diversas áreas, y aun en determinados predios. El instrumento más idóneo para llevar a cabo esa función es precisamente el plan, ya que gracias a su contenido técnico-jurídico sirve no sólo como acto de autoridad con carácter obligatorio, sino que además explica las razones en que se apoya el acto. En términos jurídicos, es al mismo tiempo la motivación y el fundamento de los actos de la administración pública en el control del desarrollo urbano.

Hemos dicho que la consolidación del régimen de planeación, en sí misma, no ha traído consigo una modificación sustancial del régimen de la propiedad urbana. Hemos ofrecido como ejemplo el uso de las declaratorias desde tres décadas antes de su inclusión a las leyes de planeación y podríamos citar otras figuras.<sup>34</sup> Esto no significa desconocer que, al

<sup>33</sup> Sobre la discrecionalidad como elemento fundamental del derecho urbanístico, véase Harwood, Michael, *Cases and Materials on English Land Law*, Londres, Professional Books, 1977, pp. 36 y ss.

<sup>34</sup> Por ejemplo, si se consulta el Archivo Histórico de la Ciudad de México y se estudia la práctica administrativa en relación con los fraccionamientos, se puede apreciar que, incluso antes del periodo revolucionario, éstos se aprobaban —o no— como hasta la fecha, a través de un proceso de negociación en el que el propietario actúa de modo muy diferente al esquema de la "autonomía de la

menos en el plano legislativo, se han ido produciendo reformas que fortalecen las bases jurídicas de una intervención estatal sobre la propiedad. A título de ejemplo mencionaremos dos formas de intervención que han aparecido en las leyes en los últimos años. Se trata, primero, de la posibilidad de ejercer un control de precios a los fraccionamientos urbanos y, segundo, del derecho de preferencia que tienen los gobiernos estatales y municipales para adquirir ciertos predios.

Efectivamente, por un lado, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O. 7-I-76) incluyó en su artículo 64 la facultad a cargo del Departamento del Distrito Federal para señalar, en cada autorización de fraccionamiento, "...los precios máximos de venta" de los lotes. Se trata de una disposición sin precedentes que, paradójicamente, no fue advertida por los críticos de la LGAH en esos mismos meses. Y lo interesante es que esta disposición fue incluida en muchas de las leyes locales de desarrollo urbano que se expidieron, dentro del año siguiente a la promulgación de la LGAH, en todos los estados excepto, significativamente, en Nuevo León.

Por otro lado, es de destacarse la disposición que se incluyó en la LGAH en sus últimas reformas y adiciones, según la cual "los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas... tendrán... un derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o, a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad" (artículo 41). Con ello, es evidente que se incrementan las posibilidades legales de que el Estado intervenga en los procesos de transmisión de la propiedad de la tierra que está en vías de urbanización.

Ahora bien, si bien ha habido un cierto crecimiento gradual de las atribuciones legales para la intervención pública sobre la propiedad, no hay evidencia de su uso sistemático por parte del poder público. Por citar sólo un ejemplo, mientras que en 1946 el Departamento del Distrito Federal informaba que en los últimos seis años había promovido expropiaciones de terrenos con el fin de crear colonias proletarias o regularizar las existentes,<sup>35</sup> en la actualidad es excepcional el uso de la facultad

voluntad" del derecho civil clásico. Anchos de calles, tamaño de lotes, áreas destinadas a mercados, parques y otros equipamientos se definen a través de una interminable serie de propuestas y contrapropuestas que podían prolongar el procedimiento durante años. De hecho, las leyes sobre "admisión de colonias" a la ciudad de México eran muy similares a las vigentes hasta hace poco en muchos estados.

<sup>35</sup> Lo que, de paso, muestra que la política de regularización no es tampoco

expropiatoria para esos fines, cuando se trata de predios de propiedad privada, al menos en el Distrito Federal y el Estado de México.<sup>36</sup>

Volviendo a los planes, hemos dicho que es dentro de ellos donde se han ido incorporando las normas sobre la propiedad que antes aparecían dispersas en varios ordenamientos. Hace falta añadir que esto ha sido resultado de un largo proceso que comenzó desde varias décadas atrás. Si bien la definición del plan como norma con efectos sobre la propiedad aparece en 1953 con la Ley de Planificación del Distrito Federal,<sup>37</sup> el plan aparece en la práctica como un marco de referencia para la toma de decisiones que afectaban a la propiedad, al menos una década atrás.

Por ejemplo, el Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos en el Distrito Federal de 1941, señala a “los planes existentes de zonificación” como criterio básico para la autorización de fraccionamientos.<sup>38</sup> Asimismo encontramos en el citado informe de labores del Departamento del Distrito Federal en 1946 el que la regularización de predios se llevaba a cabo previa consulta a la Dirección General de Obras Públicas a fin de ajustarse al plano regulador de la ciudad.<sup>39</sup> Incluso en la práctica judicial encontramos, desde entonces, casos en los que se esgrime el plan como un elemento que deba definir un conflicto.<sup>40</sup> No tratamos de sugerir que el plan era efectivamente aplicado como norma jurídica, sino únicamente que ya gozaba del suficiente prestigio para aparecer como figura central en ciertas decisiones sobre la propiedad urbana.

Hemos querido contrastar el gradual crecimiento de las facultades públicas sobre la propiedad cada vez más “contenido” en la planeación,

una novedad de los años setenta, como suele creerse. DDF, *Memoria de Labores 1940-1946*.

<sup>36</sup> Los procedimientos de regularización de predios de propiedad privada están basados en la negociación más que en la aplicación rigurosa de la ley. Justamente de esa ley que impone al propietario restricciones para fraccionar y que ha sido infringida por él.

<sup>37</sup> A título de ejemplo podemos recordar que, en su artículo 3o., dicha ley señalaba que “la planificación... comprenderá... la determinación... del uso de los bienes inmuebles de propiedad pública o de propiedad privada...”.

<sup>38</sup> Artículo 10.

<sup>39</sup> *Memoria del... cit.*

<sup>40</sup> Es frecuente encontrar en juicios de amparo y recursos de revisión de esa época argumentos como éste en contra de una expropiación: “(Ya que)... no se hicieron previamente los planos como lo establece la Ley de Planificación..., pues la Comisión de Planificación no ha hecho tales estudios, ni aprobado plenamente los planos para consumir las obras, resulta a todas luces inconfusa la existencia de utilidad pública”. (Archivo General de la Nación, Unidad de Precedentes, Fondo M. Ávila Camacho, exp. 412.1/4 Este escrito forma parte de una compilación realizada por Alicia Ziccardi y aparecida en el *Boletín del Archivo General de la Nación*, núm. 2(19), abril-junio 1982.

con referencias empíricas, anecdóticas si se quiere, que nos hacen dudar del ejercicio de esas facultades, con la intención de destacar la necesidad de estudiar más de cerca la práctica administrativa, ya que en el mundo de dimensionalidad es el único medio para conocer la verdadera historia de la propiedad.

### CONCLUSIÓN

(Dos palabras sobre el derecho a la participación social en la planeación urbana)

Para concluir, introducimos un nuevo tema que sin embargo articula en la realidad todos los problemas aquí tratados. Se trata de uno de los rubros que con mayor urgencia requieren análisis empíricos en la historia urbana del país. Hablamos de la participación de los grupos y sectores sociales en la toma de decisiones gubernamentales y, en particular, la forma en que se institucionalizan ciertas formas de relación política entre los órganos del Estado y sus innumerables interlocutores en la sociedad civil. Prácticamente no existe agrupación social de peso político que no tenga voz e interés en la política urbana, la cual, a pesar de verse cristalizada en la unidad propia del espacio, es resultado de instancias de decisión ubicadas en diferentes sitios y niveles del sistema político. A pesar de ello, muy poco es lo que se sabe, fuera de las esferas del poder, claro, acerca de estas relaciones políticas.

En todo caso, se trata de un tema que, como los anteriores, se vincula cada vez más con la planeación, precisamente a través del derecho.

En 1976 aparece por primera vez de modo explícito en un texto legal la responsabilidad del poder público de promover “la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad... en la elaboración de los planes que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos” (artículo 6º LGAH). Esta escueta disposición fue desde el principio considerada como insuficiente en la medida en que no especificaba las formas, condiciones y alcances de esa participación. Casi siete años después el “régimen de la participación social” es adicionado con esta disposición:

Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo

urbano aplicables, y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos (artículo 47 LGAH).

Más allá del análisis o la crítica de este precepto, es de destacarse, porque pareciera cerrar un ciclo en la historia de la institucionalización de la planeación. En el Congreso de Planificación de 1930, citado al principio de este trabajo, vemos a Miguel Ángel de Quevedo presentar una ponencia cuyo título lo dice todo: “La necesidad de ligas de defensa urbana para garantizar la ejecución de los proyectos de planificación”. Es decir, la necesidad de la organización social para defender, desde ahí, lo que los planificadores han decidido que es el interés público. Y es eso precisamente lo que, 54 años después, el precepto transcrito establece: los residentes de un área donde la calidad de la vida se vea afectada por una obra, tienen el derecho a exigir su suspensión o demolición, siempre y cuando aquélla contravenga al plan de desarrollo urbano aplicable. Ello significa, antes que nada, que las organizaciones sociales tendrán que participar en la elaboración misma de los planes si quieren ejercer derechos y no sólo “presión” en la defensa de sus intereses. En otras palabras y para concluir, el plan, en tanto que norma, gana terreno en el sistema jurídico. Y aunque, no lo olvidemos, es una *forma normativa* cuyos contenidos o funciones políticas no están predeterminados, su significación reside en que tiende a “atraer” contenidos normativos de importancia. Como el ejercicio del presupuesto y el alcance de las facultades de control público sobre los procesos urbanos, el derecho de propiedad y los límites a la participación de la comunidad. El plan se convierte —como la ley— en un campo de lucha por la definición y la reproducción del poder. Siempre, claro está, dentro de los límites propios del Estado de derecho frente a otras formas del poder en una misma formación social. Ya que, en la medida en que el régimen jurídico de lo urbano gira en torno a la planeación, la marginalidad de ésta respecto de los procesos reales de decisión significa precisamente que el Estado de derecho está al margen de esos procesos.