

## 6.2. El Derecho Urbanístico

### 6.2.1. La evolución del Derecho Urbanístico Mexicano en los últimos diez años

ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA

Profesor de Derecho Urbanístico en el  
Departamento de Derecho de la Univer-  
sidad Iberoamericana.

**SUMARIO:** 1. *El objeto de regulación del Derecho Urbanístico.* 1.1. Proceso de apropiación. 1.2. Producción del espacio. 1.3. Utilización del espacio producido. 2. *Panorama de la Normativa Urbanística en 1968.* 2.1. La legislación federal. 2.2. La legislación local. 3. *El período 1970-1976.* 3.1. La Legislación federal. 3.2. La legislación local. 4. *Reformas y Adiciones Constitucionales y Ley General de Asentamientos Humanos (1976).* 4.1. Reformas y Adiciones Constitucionales. 4.2. La Ley General de Asentamientos Humanos. 5. *Las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano y la Situación actual del Derecho Urbanístico Mexicano.* 6. *Conclusión.* ANEXO. 1. Lista de leyes federales vigentes hacia 1968 relacionadas con el Derecho Urbano. ANEXO. 2. Lista de leyes del Estado de Jalisco vigentes hacia 1968, relacionadas con el Derecho Urbano.

## 1. EL OBJETO DE REGULACION DEL DERECHO URBANISTICO

Antes de hablar de la evolución del Derecho Urbanístico conviene decir unas cuantas palabras acerca de su objeto de estudio dado que, al menos en México, constituye un nuevo campo de la ciencia jurídica.

No parece necesario argumentar demasiado acerca de la urgencia de considerar, bajo una misma metodología y como objeto específico de estudio, a las normas jurídicas que inciden en la configuración y desarrollo de los centros poblados. La acelerada tasa de urbanización del país, las importantes carencias de la mayoría de la población urbana y, en suma, el conflicto real que la sociedad urbana vive en la lucha por el espacio, son razones suficientes para que la ciencia jurídica ponga su atención en el régimen jurídico de la ciudad, considerada ésta no sólo como marco físico de las relaciones sociales, sino como una instancia en sí, de cierto tipo de relaciones sociales.

Además, ya no desde el punto de vista exclusivamente jurídico, sino con vistas a lograr una explicación científica del fenómeno urbano (lo cual 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.

Conocer el papel del derecho como una variable del desarrollo urbano nos permitiría valorar su capacidad como instrumento de ordenación urbana en términos de cambio social.

Ahora bien, en un intento de definir al Derecho Urbanístico por su objeto de regulación, no basta con decir que se trata del conjunto de normas que regulan los procesos de crecimiento y cambio de los centros de población. Hay que buscar una definición propiamente jurídica, es decir, una que encuentre, en el fenómeno urbano, una abstracción de las conductas humanas que lo confortan y a las cuales se puedan referir supuestos y consecuencias de derecho.

Para ello, en primer lugar es preciso señalar, aunque parezca obvio, que el "objeto" de la "conducta urbana" es el espacio de un centro de población<sup>1</sup>. Nos permitimos aquí hacer una analogía del objeto (directo o indirecto) de los contratos. Mientras el objeto directo del Derecho Urbanístico es la "conducta urbana", su objeto indirecto es el espacio sobre el cual ésta se despliega. Ese espacio es el ámbito sobre el cual se desenvuelven las relaciones humanas que el Derecho Urbanístico regula. El espacio urbano, como satisfactor de neccsidades y como bien escaso, es lo que da especificidad al fenómeno urbano, especificidad que fundamenta, en última instancia, la existencia del Derecho Urbanístico, en la medida en que determina la existencia de relaciones humanas típicas, que se entablan a través de una serie de conductas también típicas. Sobre el espacio urbano el hombre desarrolla un gran número de conductas, que pueden agruparse en tres grandes procesos: de apropiación, de producción y de utilización.

1.1. Entendemos por proceso de apropiación, el conjunto de actos por medio de los cuales se adquieren y modifican derechos sobre el espacio (compraventa, arrendamiento, expropiación, etc). Como es evidente, la institución central en tal proceso es la propiedad privada inmobiliaria, la cual por su carácter de "erga omnes" establece la división fundamental de la estructura urbana: espacio público-espacio privado.

El régimen de apropiación es, en gran medida, el fundamento de la producción y utilización de los espacios. Junto con el régimen de planeación, el régimen del suelo constituye uno de los grandes temas del Derecho Urbanístico, lo cual nos lleva al cuestionamiento y al estudio de las posibilidades de éxito del concepto "función social de la propiedad", que cons-

<sup>1</sup> Considerando como centro de población no sólo al área físicamente ocupada por la mancha urbana, sino también los espacios suburbanos cuya utilización afecta la estructura de dicho centro. Véase al respecto la definición utilizada por la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo segundo.

tituye la vía fundamental que nuestro derecho señala para acceder al logro de objetivos de justicia social en materia de tenencia de la tierra; este concepto apenas está mencionado en normas constitucionales, y no ha sido desarrollado completamente en la legislación secundaria, ni estudiado lo suficiente como para que podamos contar con conclusiones respecto de su viabilidad. Por la naturaleza del presente trabajo nos limitaremos a decir que mientras el problema de la tenencia del suelo urbano en todos sus aspectos, no sea tratado con profundidad, el Derecho Urbanístico como disciplina no cumplirá una función realmente trascendente en el ámbito de las disciplinas urbanísticas.

1.2. Entendemos por producción del espacio, el conjunto de acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias de un centro de población (es decir, lo construido, para hablar en términos usuales). La importancia de la actividad edificatoria es evidente pues determina una utilización sumamente particularizada del espacio, para un tiempo ilimitado. Obsérvese, además, que, por ejemplo, el fraccionamiento de terrenos es también una actividad productora de espacio, en la medida en que incorpora áreas utilizables a la mancha urbana de un centro de población.

1.3. Finalmente, por lo que se refiere a la utilización del espacio producido, aunque es resultado lógico de dicha producción, no debe olvidarse su importancia, dado que a fin de cuentas, lo que el legislador ha de considerar es el *modo ideal* de habitar una casa, de utilizar un teatro, de circular, de consumir el agua, en suma, de satisfacer las necesidades urbanas fundamentales.

Apropiación, producción y utilización del espacio son conceptos que consideramos útiles para proponer una tipología (apenas esbozada y poco experimentada) de las conductas humanas "urbanísticas". Pero debe entenderse que tales procesos no se dan en la realidad de una manera independiente, sino intensamente articulados entre sí.

Por otra parte, el manejo de tales conceptos puede servir para distinguir las normas que son verdaderamente urbanísticas, de las que no lo son, en la medida en que sus supuestos o consecuencias se refieran a alguna de tales formas de acción sobre el espacio. Así, ello constituye un primer criterio para deslindar el objeto de estudio del Derecho Urbanístico.

Ahora bien, identificar la especificidad de lo urbano no debe significar, en una construcción metodológica, olvidar que el fenómeno urbano es resultado y expresión del proceso socioeconómico general. Pero como decíamos más arriba no es sólo resultado sino también una instancia de las relacio-

nes sociales. El Derecho Urbanístico regula las relaciones que se dan en esa instancia (la del espacio). En tal sentido se justifica su estudio mediante una metodología propia (porque el fenómeno estudiado tiene constantes propias). Sin embargo, y aunque parezca contradictorio, tal estudio no debe aislarse de los aportes de otras disciplinas en la búsqueda de explicaciones y soluciones al fenómeno. En otras palabras, pensamos que es conveniente la estructuración interna del estudio de las normas jurídicas que regulan lo específicamente urbano, pero no estaríamos de acuerdo con la autonomía de tal disciplina (entendida la autonomía como la capacidad de autogenerarse, de autonombrarse) pues ello implicaría la pérdida del contacto con la realidad que circunda y condiciona a la ciudad. En suma, especificidad y dependencia (de lo urbano respecto de lo social en general) deben ser considerados en la construcción del esquema metodológico para el desarrollo del Derecho Urbanístico.

Todo lo dicho hasta aquí como introducción al presente trabajo, tiene por objeto apuntar algunos lineamientos que en lo futuro pudieran servir al desarrollo teórico de la disciplina que nos ocupa, la cual se encuentra apenas en su etapa monográfica. Como se verá en las páginas siguientes, los conceptos hasta ahora expresados, no aparecen de una manera explícita en el análisis. Sin embargo, han sido utilizados en la selección de los ordenamientos estudiados.

## 2. PANORAMA DE LA NORMATIVA URBANISTICA EN 1968

A continuación describiremos, en sus rasgos más generales, el estado que guardaba la legislación urbanística mexicana en 1968, para luego referirnos a su evolución en el período 1970-1976, y finalmente analizar la situación actual de dicha legislación.

### 2.1. *La Legislación Federal*

En la configuración actual del sistema urbano nacional la intervención del Gobierno Federal ha sido de gran importancia, mas no desde el punto de vista estrictamente jurídico, sino debido a la orientación geográfica de las inversiones de obras públicas. La centralización política que caracteriza al Estado mexicano, se ha traducido en una intensa actividad de múltiples entidades y dependencias federales que implica la construcción de obras de diversa naturaleza, las cuales han sido elementos definitivos en el desarrollo de muchas ciudades.

Sin embargo, desde el punto de vista de la regulación de dicho desarrollo, la federación había tenido poco que ver en 1968, mientras que las leyes locales eran las que de una manera directa afrontaban la normación de lo que hemos llamado la conducta humana "espacial", como más adelante se verá. En el anexo 1 de este trabajo se presenta una lista de los más importantes ordenamientos federales (vigentes hacia 1968) que de alguna manera se relacionaban con el desarrollo de los centros de población. Del análisis de dichas leyes se desprende claramente que se trata de normas que rigen la actuación de la Federación no como reguladora del proceso urbano, sino como uno de los agentes de dicho proceso (por la realización de obras, fundamentalmente).

Sin embargo no puede hablarse de una desconexión total entre lo federal y lo local, pues, por citar un caso, la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional había prestado, desde principios de la década de los sesenta, asesoría legal a los gobiernos locales para la elaboración de leyes cuyo objeto fundamental era la institucionalización de los planos reguladores de las poblaciones. Fue así como aparecieron en la mayoría de las entidades federativas las leyes de planificación a las que más adelante nos referiremos, y que presentaban una estructura y contenido similares.

En suma, hacia 1968, la federación jugaba un papel poco significativo en la regulación del desarrollo urbano, pero es a partir de esa década cuando el Gobierno Federal comienza a preocuparse por la cuestión, lo que lo llevaría, en 1976, a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

## 2.2. *La Legislación Local*

Por lo anterior, hasta mediados de la década de los sesenta, los gobiernos locales habían tenido que afrontar solos la responsabilidad de normar el proceso de urbanización que se había intensificado desde fines de los años cuarenta. Los instrumentos con que contaban eran escasos, además de que no parece haber existido la voluntad política de evitar las injusticias generadas por la extrema liberalidad del crecimiento.

El enriquecimiento de unos cuantos a través del fraccionamiento indiscriminado y de la desmedida especulación de terrenos, por sólo citar dos ejemplos, es sobradamente conocido. A lo más que se había llegado fue a la expedición de decretos de prórroga indefinida de los contratos de arrendamiento de vivienda, similares al del Distrito Federal.

A pesar de la escasez de instrumentos efectivos para el control del desarrollo urbano, existía como a la fecha una gran cantidad de ordena-

mientos locales que de alguna manera se referían a la cuestión urbana. A continuación se mencionan los que podrían denominarse como los ordenamientos tipo, de la normativa estatal hacia 1968.

- *Leyes de Planificación.* En este tipo de leyes el plano regulador era el instrumento básico de ordenación urbana, sin embargo rara vez definían su contenido, sus efectos sobre la propiedad privada y sus relaciones con la aplicación de otros ordenamientos urbanísticos. Establecían órganos de planificación, con la representación de diversos sectores políticos y económicos (las “fuerzas vivas”) de modo que tales órganos eran sólo una instancia de negociación para la realización de obras. Finalmente, tales leyes disponían mecanismos fiscales para la recuperación del costo de las obras públicas. Por ello, se trataba de ordenamientos tributarios, antes que de planeación. Algunas leyes de este tipo aún continúan vigentes por no oponerse a los términos de las nuevas leyes de desarrollo urbano, emanadas de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- *Leyes o Reglamentos de Fraccionamientos.* La aplicación de estos ordenamientos ha sido definitiva en la expansión de los centros de población. El mecanismo fundamental en ellos es el requisito de previa licencia para llevar a cabo fraccionamientos y subdivisiones de predios, para el otorgamiento de la cual es necesario llevar a cabo una serie de obras (con requerimientos muy variables de un Estado a otro). La evolución de estas leyes ha sido clara: cada vez se exigen mayores responsabilidades al fraccionador y cada vez el otorgamiento de las licencias está más ligado al todavía pobre sistema de planeación.
- *Reglamentos de Construcciones.* Era absolutamente excepcional que un Estado no contase con un reglamento de construcciones en 1968. Estos reglamentos, casi siempre “inspirados” en el del Distrito Federal, han venido regulando los aspectos higiénicos, estéticos, de estabilidad y seguridad de las construcciones durante décadas, a través de instrumentos de control como las licencias, las inspecciones, así como la previsión de sanciones ante el incumplimiento de las especificaciones respectivas. Han sido los ordenamientos más importantes en la regulación de lo que llamamos la producción del espacio urbano.
- *Código Sanitario.* Estos han estado íntimamente ligados a los anteriores por lo que se refiere a los aspectos sanitarios de la edificación. Además, en ocasiones han sido útiles para evitar la incidencia de usos incompatibles del espacio urbano (una fábrica ruidosa junto a un

hospital, por ejemplo). El análisis de su constitucionalidad todavía está por hacerse, pues no se ha aclarado el significado de la fracción XVI del artículo 73 constitucional que faculta al Congreso de la Unión (con lo que quedarían excluidas de dicha facultad las legislaturas locales) para “dictar leyes sobre salubridad general de la República”.

- *Fomento Industrial*. La mayoría de las entidades federativas, con la intención de estimular la industrialización, expidieron leyes que ofrecían estímulos fiscales considerables a la actividad industrial. Como se sabe, tales leyes no produjeron los resultados deseados pues si en todos los Estados el inversionista contaba con estímulos similares, lo que sucedió en realidad fue una baja en la carga fiscal de la industria a nivel nacional, de modo que el inversionista se ubicó en donde lo hizo por razones diversas al estímulo ofrecido.
- *Agua Potable y Alcantarillado*. Este es un ejemplo de “conurrencia” entre la Federación y los Estados para atender los problemas urbanos. Las entidades federativas expidieron leyes para el abastecimiento de agua potable y alcantarillado en el medio rural, conforme a un texto tipo formulado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con objeto de coordinar la construcción, la operación y el cobro de las cuotas por el uso de las redes de agua potable y alcantarillado que construía la mencionada dependencia federal.
- *Ornato y Anuncios*. Los aspectos estéticos de las poblaciones han sido regulados por ordenamientos de diversa naturaleza, pero lo más frecuente es la existencia de bandos municipales que rigen lo relativo a fachadas, anuncios y materias similares.
- *Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material*. Este tipo de organismos, cuya creación fue promovida por la Secretaría de Gobernación (Véase la reminiscencia en la fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) tenían entre sus objetivos principales la realización de obras de beneficio colectivo con la participación de la comunidad. Actualmente han perdido importancia o bien han sido desplazadas por tipos diversos de organización, según el caso.
- *Expropiación*. Como un requerimiento a veces insustituible para la realización de obras en gran escala, las autoridades locales han utilizado sus leyes de expropiación, que son en lo fundamental iguales a la federal de 1936.

- *Rastros y Mercados.* La construcción y el funcionamiento de rastros y mercados ha sido también objeto de regulación por leyes espaciales.
- *Condominios.* Al igual que el Distrito Federal, la mayoría de las entidades federativas contaban para 1968 con leyes sobre condominios derivadas de sus códigos civiles.
- *Cooperación para obras públicas.* Dentro de las legislaciones locales es frecuente encontrar varios ordenamientos especiales que prevén la realización de obras públicas y los mecanismos fiscales para la recuperación de su costo. En esta materia existen un sinnúmero de repeticiones que hacen sumamente confuso el sistema tributario de las obras públicas.
- *Conservación de Monumentos.* Las entidades federativas que cuentan con monumentos históricos o artísticos disponían, para 1968, de los ordenamientos legales necesarios para la conservación de dichos monumentos. La constitucionalidad de estos ordenamientos debe también ser estudiada, pues con motivo de la adición al artículo 73 constitucional, en su fracción XXV (Diario Oficial del 13 de enero de 1966) el Congreso de la Unión adquirió la facultad de "...legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional..."

Los anteriores son sólo los más importantes ordenamientos tipo con que contaban los Estados en 1968 para regular el desarrollo urbano. Con objeto de ilustrar la cantidad de leyes existentes sobre la materia, en el anexo 2 presentamos la lista de ordenamientos del Estado de Jalisco, vigentes en 1968, que de alguna manera guardaban relación con el desarrollo urbano.

Esta gran cantidad de leyes ha sido el producto de lo que Eduardo Novoa ha llamado la "hipertrofia aguda de la legislación".<sup>2</sup> Las leyes se han ido sumando unas a otras, indiscriminadamente, formando un amplísimo conjunto de normas cuyo conocimiento y análisis se complica cada vez más. Con ello se ha originado un gran número de conflictos de leyes.

En este sentido, el fenómeno más común ha sido el que el ámbito material de vigencia de una ley coincide parcialmente con el de otra, con lo que se presentan contradicciones difíciles de superar en la interpretación

<sup>2</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo. *¿Hay También un Límite Crítico para la Legislación?*, en JURIDICA No. 6; Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana; Julio de 1974, p. 580.

y aplicación de las mismas. Ha sido un vicio constante en el proceso legislativo urbanístico, la ignorancia por parte del legislador de ordenamientos que están vigentes al momento de expedir una nueva ley, y cuyo ámbito material incluye acciones que se pretenden regular en esta nueva ley. Por ejemplo, estando vigente una ley que rige los anuncios comerciales en las vías públicas de determinados centros de población, y que ha caído en el olvido por falta de aplicación, se expide un reglamento de construcciones que dentro de su ámbito material de vigencia contiene a los aspectos estéticos de las construcciones, con lo que los anuncios quedan ahora sometidos a su regulación. Es excepcional el caso en que se hace la derogación expresa correspondiente, por lo que existen numerosas leyes, vigentes sólo parcialmente, y cuya vigencia no ha sido esclarecida aún.

Por otra parte, cada ley ha sido expedida para regular un aspecto específico del desarrollo urbano, con el olvido casi total del resto de las normas urbanísticas. Ello ha dado como resultado la dispersión legislativa que caracterizaba al derecho urbanístico en 1968, y que en gran medida todavía subsiste.

Adicionalmente, precisamente por la indiscriminada labor legislativa, han quedado vigentes ordenamientos que resultan claramente obsoletos para resolver los problemas actuales. A riesgo de caer en lo anecdótico, puede citarse el caso del Reglamento para Construcciones de la Ciudad de León (de sólo 11 artículos) que dispone en su artículo 11: "Las infracciones al presente Reglamento serán sancionadas con multas de \$5.00 a \$100.00". Este precepto estaba aún vigente en 1968. En suma, hacia 1968, la legislación estatal sobre desarrollo urbano formaba un amplio conjunto de normas dispersas, contradictorias, con deficiencias técnicas considerables y carentes de una orientación homogénea, todo lo cual imposibilitaba a los gobiernos locales a afrontar con éxito el intenso proceso de urbanización que para entonces ya había experimentado el país. Con todo, las limitaciones básicas de dicha legislación no han sido las deficiencias técnico-jurídicas de las normas vigentes, sino la ausencia de un régimen integrado de planeación y de un régimen del suelo que hiciera viable la concretización del concepto de la función social de la propiedad, en el ámbito urbano.<sup>3</sup>

Entendemos por régimen de planeación al conjunto de normas que, de una manera orgánica, regulan los diversos aspectos de un proceso razonado y democrático de toma de decisiones sobre el desarrollo urbano, por parte de la autoridad competente (si así entendemos la planeación).

<sup>3</sup> En este número de *Jurídica* se presenta un trabajo sobre el régimen del suelo urbano, por lo que sólo nos referiremos a la cuestión marginalmente.

En 1968, dada la pobreza normativa de las leyes de planificación, no existía un verdadero régimen de planeación, pues ésta, como forma de gestión pública, estaba apenas mencionada en la ley. Un régimen completo de planeación debe contener, al menos, las normas jurídicas que rijan los siguientes aspectos de la planeación:

- *Sistema de planes.* Dada la complejidad del fenómeno urbano, éste no puede ser cubierto a través de un único plan. Es por ello que debe existir una variedad de planes previstos en la ley que permitan a la autoridad actuar en los distintos niveles y sectores del problema. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos establece el Plan Nacional, los planes estatales y los planes municipales de ordenación de las zonas conurbadas. En este sentido, las leyes vigentes en 1968 eran sumamente limitadas, para cada centro de población considerado individualmente.
- *Contenido de los Planes.* El plan, al ser aprobado por las autoridades, se convierte en un conjunto de normas jurídicas cuyo contenido debe ser precisado en las leyes, a efecto de identificar derechos y obligaciones del particular y la administración pública, así como de las diversas dependencias y entidades de esta última entre sí. En este punto las leyes en 1968 eran casi completamente omisas.
- *Efectos de los planes.* La misma razón expresada en el párrafo anterior hace necesario que la ley defina los efectos jurídicos que se generan al ser aprobado un plan de desarrollo urbano, lo cual no estaba indicado en las leyes de 1968. Lo único que, en algunas ocasiones, se preveía al respecto era que el otorgamiento de licencias de fraccionamiento y edificación, quedaba sujeto a la congruencia de lo solicitado con lo expresado en los planes.
- *Procedimiento de elaboración, ejecución y modificación de los planes.* A este respecto las leyes de planificación eran sumamente pobres, sólo hacían mención de los órganos encargados de discutir los planes, sin que se estableciera un proceso administrativo para dar participación a diversas dependencias federales, estatales y municipales en la aprobación y modificación de los planes. Más aún, las modificaciones del plan ni siquiera estaban previstas. Por otra parte, no existían mecanismos de participación de la comunidad que sería afectada por la aplicación de los planes.
- *Publicidad y registro de los planes.* Es evidente que, al igual que una ley o un reglamento, al ser el plan un conjunto de normas jurídicas, éstas

deben ser publicadas oficialmente y mantenidas a la consulta del público, lo cual no se preveía en las leyes respectivas.

En síntesis, hacia 1968 los planes de desarrollo urbano apenas habían sido incorporados a la legislación como un concepto jurídico novedoso que debía ser desarrollado en el futuro.

### 3. EL PERIODO 1970-1976

Durante el período que va de 1970 a 1976 se observa un incremento en la intervención del Estado en la problemática del desarrollo urbano, debido a la presión social y política que ella ha venido significando para el aparato público. Consecuentemente, se agudizó la proliferación de leyes, aumentaron las contradicciones entre éstas y se multiplicó, a veces en forma caótica, la estructura administrativa relacionada con el desarrollo urbano. Como se verá más adelante, esta etapa terminaría con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, que constituye el primer intento de unificación de criterios, en el plano legislativo, de la acción pública sobre los centros poblados, con claros objetivos de justicia social en el ámbito urbano.

#### 3.1. La Legislación Federal

Al contrario de lo que había venido ocurriendo hasta 1968, a partir de 1970 comienzan a expedirse leyes federales que inciden de manera más directa en el proceso urbano. A continuación mencionamos a las más importantes de ellas:

- *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e* (D.O. 23-III-1971) y sus reglamentos (sobre emisión de humos y polvos, D.O. 17-IX-71; sobre contaminación de aguas, D.O. 29-III-75; y sobre contaminación por ruidos D.O. 2-I-76).
- *Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos* (D.O. 13-III-73, abroga el 29-XII-54).
- *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* (D.O. 6-V-72) abroga la *Ley Federal de Patrimonio Cultural de la Nación* (D.O. 16-XII-70).
- *Ley General de Población* (D.O. 7-I-74).

- *Decreto que Declara la Utilidad Nacional del Establecimiento y Ampliación de las Empresas a que el mismo se refiere* (D.O. 25-XI-71); Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23 de nov. de 1971 (D.O. 20-VII-72). Estos decretos ofrecen al inversionista estímulos fiscales si se ubica fuera de las áreas metropolitanas más concentradas del país, a efecto de impulsar la descentralización económica.
- *Ley para Promover la Inversión y Regular la Inversión Extranjera* (D.O. 9-III-73). Incide en el desarrollo urbano en la medida en que sujeta al otorgamiento de permiso previo, la apertura de nuevos establecimientos por parte de inversionistas extranjeros, lo cual fue utilizado en la pasada administración como instrumento para la descentralización industrial.

Como podrá advertirse, los ordenamientos citados han significado una creciente participación de la Federación en la regulación de algunos aspectos del desarrollo urbano (ecología urbana, conservación de zonas históricas y artísticas, política demográfica y descentralización industrial).

Sin embargo, más importante que la labor propiamente reguladora de los procesos urbanos mismos, fue la gestión administrativa que la Federación desplegó sobre el desarrollo urbano en el período que nos ocupa.

Junto a los organismos de nivel nacional que se crearon (INDECO, INFONAVIT, CORETT, etc. etc.) se decretó la creación o la constitución de comisiones, comités, fideicomisos, empresas, etc. que se dirigían a la atención de problemas localizados de ciertos centros de población (las colonias proletarias de Monterrey, el agua potable de tal o cual ciudad, etc. etc.). Para dar una idea del crecimiento de la organización administrativa que actuó sobre el desarrollo urbano en el período 1970-76, baste con mencionar lo siguiente: El 17 de enero de 1977 se publicó el Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan en sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. En tal acuerdo, el Sector que corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas integró a 90 entidades. Más adelante, el 12 de mayo, se añadieron 19 entidades más.

### 3.2. *La Legislación Local*

Con las leyes estatales sucedió lo mismo. Dado que los gobiernos locales no contaban con los instrumentos legales suficientes para controlar

el desarrollo urbano, siguieron promulgando leyes para responder a tal o cual problema, sin contar con una visión de conjunto. La mayor parte de las leyes expedidas en el período 1970-1976 vinieron a sustituir a anteriores ordenamientos que resultaban ya obsoletos. En especial pueden citarse a las leyes sobre fraccionamientos, construcciones y sobre el régimen fiscal del suelo, que adquirieron un nivel técnico más alto y que permitieron una mayor intervención de los gobiernos locales en el control del desarrollo urbano.

En síntesis la situación de la normativa urbanística mexicana, antes de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, era la de un conjunto inorgánico de normas dispersas, contradictorias y carentes de contenidos fundamentales, aplicadas por una gran cantidad de entidades y dependencias de todos los niveles.

Todo ello tenía, sin embargo, un rasgo positivo: al interior del sector público crecía la convicción de que era urgente la institucionalización del proceso de planeación dentro del sistema jurídico-administrativo.

Aunque el régimen de la propiedad urbana no sea objeto del presente trabajo (por estar tratado, como se dijo, en una colaboración que aparece en este mismo número de JURIDICA) no podemos dejar de decir unas cuantas palabras respecto de su relación con la evolución del Derecho Urbanístico en general.

Desde nuestro punto de vista, el proceso de proliferación legislativa y administrativa que acabamos de describir en sus rasgos más generales constituyó, en gran medida, una respuesta política a los problemas sociales de las ciudades. Y uno de los problemas sociales más específicamente urbanos ha sido el de la tenencia de la tierra.

La fuerte demanda de suelo urbano por parte de los sectores mayoritarios de la población desbordó los esquemas jurídicos tradicionales de tenencia del suelo (tanto la propiedad privada como la ejidal y comunal). Las invasiones, las ventas ilícitas y, en general, la ocupación ilegal del suelo adquirieron una dimensión tal, que el poder público se vio presionado a afrontar institucionalmente los problemas que todo ello acarrecaba. La creación de organismos destinados a regularizar la tenencia de la tierra ha equivalido, de alguna manera a la institucionalización de la irregularidad, a la juridificación de un conflicto social que hacía evidente la decadencia de los sistemas de propiedad del suelo.

Por una parte, las invasiones de terrenos sujetos al régimen de propiedad privada ponían de manifiesto la carencia de instrumentos legales para dotar a esa institución de la función social que debía caracterizarle. Por la otra, la rigidez del esquema legal de la propiedad ejidal y comunal

impedía —como a la fecha— la compatibilización de dos tipos de intereses sociales igualmente válidos: el interés económico-productivo de los ejidatarios y comuneros, frente a las necesidades de suelo urbano para los pobladores de bajos recursos de las ciudades.

Ni la jerarquía normativa de la legislación agraria ni la protección legal de que goza la propiedad privada fueron capaces de detener la expansión urbana. Esta contradicción entre el derecho y la realidad social fue asumida por el Estado y esa asunción, que en ocasiones fue precipitada en la expedición de leyes y decretos y poco eficiente en la gestión administrativa, culminó en 1976, con la reforma y adición de varios preceptos constitucionales y la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Es así como la citada ley surge como una respuesta del Estado cuyo objetivo es reorientar, en términos de justicia social, el régimen del proceso urbano. Y sólo así se explica la oposición que la Ley encontró en los grupos que han concentrado los beneficios del desarrollo del país.

#### 4. REFORMAS Y ADICIONES CONSTITUCIONALES Y LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS (1976)

##### 4.1. *Reformas y Adiciones Constitucionales*

El 6 de febrero de 1976 fueron publicadas en el “Diario Oficial” de la Federación las reformas y adiciones al texto constitucional que dan fundamento a la Ley General de Asentamientos Humanos. Con objeto de mostrar la importancia de tales reformas y adiciones en la evolución del Derecho Urbanístico mexicano, a continuación hacemos una síntesis de su contenido:

4.1.1. Respecto de las reformas incorporadas al artículo 27, lo que a nuestro modo de ver tiene mayor importancia es la disposición según la cual “se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...” La importancia de la disposición transcrita radica en que:

1. Se reconoce a lo urbano como un ámbito en el que es urgente dar aplicación al principio de la función social de la propiedad;

2. Se otorga rango constitucional a la función pública de la planeación urbana; y
3. Se establecen conceptos básicos para la ordenación urbana: usos, reservas, destinos y provisiones de suelo, que serán los mecanismos fundamentales desarrollados por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Sin embargo, la reforma al artículo 27 no representa una modificación fundamental del esquema básico del régimen del suelo urbano. En dicho esquema la propiedad privada sigue siendo lo principal mientras que las modalidades que a ella se pueden informar, en beneficio social, son lo accesorio. Es decir, tales modalidades sólo darán a la propiedad privada un "modo" de ser, menos individualista.

En materia agraria, por citar el caso contrario, el artículo 27 crea una verdadera garantía constitucional de carácter social. Esto es, el derecho a favor de los núcleos de población ejidal de adquirir las tierras necesarias para un desarrollo. Mientras esto ha sido la base jurídica de la reforma agraria, una reforma urbana no parece estar suficientemente fundada con la reforma al tercer párrafo del artículo 27.

4.1.2. Por su parte, el artículo 73 fue adicionado con una fracción XXIX-C, que otorgó al Congreso de la Unión la facultad de "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 tercero del artículo 27 de esta Constitución".

El sistema de facultades concurrentes fue elegido por el legislador en vista de que los tres niveles de gobierno tienen facultades que inciden sobre el desarrollo de los centros de población. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones constitucionales puede leerse, "La multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno urbano nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de Gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de ésta con la Federación..." Establecer el sistema de acción concurrente es pues, el objeto fundamental de la Ley General de Asentamientos Humanos, a la que más adelante nos referiremos. Sin embargo, conviene insistir en que las reformas constitucionales no modificaron el sistema constitucional de competencias en materia de asentamientos humanos, sistema que, por cierto no ha sido suficientemente estudiado por la doctrina.

4.1.3. Asimismo, el artículo 115 constitucional fue objeto de dos adiciones: la primera de ellas, como dice la propia exposición de motivos, “reafirma 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; en la segunda, se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que, estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geográfica”. En este último caso se trata, como es bien sabido, del fenómeno de la conurbación, el cual está regulado de manera más completa por la Ley General de Asentamientos Humanos.

4.1.4. Finalmente, el artículo segundo transitorio del Decreto por medio del cual se llevaron a cabo las anteriores reformas y adiciones, fijó un plazo de un año para que el Congreso Federal y las Legislaturas Locales, expidiesen las leyes reglamentarias previstas en las citadas reformas. Fue así como se logró la expedición de las leyes estatales de desarrollo urbano, que siguen los lineamientos de la General de Asentamientos Humanos.

#### 4.2. *La Ley General de Asentamientos Humanos*

A pesar de la necesidad urgente de disponer de un análisis exhaustivo de la Ley General de Asentamientos Humanos, dada la naturaleza del presente trabajo, lo que a continuación presentamos es sólo una breve mención de los aspectos en que dicha ley ha introducido cambios significativos en la evolución del Derecho Urbanístico mexicano.

4.2.1. La aportación más importante de la Ley General de Asentamientos Humanos al Derecho Urbanístico mexicano es, sin duda, el hecho de que se trata de la primera ley Federal que aborda el problema urbano con la intención de hacerlo de un modo integral. Ello se hace evidente en diversas disposiciones de la Ley, entre ellas la fracción II del artículo primero, de acuerdo con la cual la Ley tiene por objeto “fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. En los cuatro conceptos que dicha fracción expresa (fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento) hay un claro intento de conceptualización totalizante del proceso urbano.

4.2.2. En segundo lugar, la Ley, en forma congruente con la reforma

del artículo 27 constitucional, ha fijado los elementos básicos del régimen de modalidades a que quedará sujeta la propiedad urbana, a través de la definición de los usos, reservas, destinos y provisiones que podrán imponerse a las áreas y predios de los centros de población. A nuestro modo de ver, la aplicación de tales conceptos hará necesario que, en lo futuro, se adicione el capítulo respectivo de la Ley, a efecto de colmar algunas lagunas que ahora presenta el texto de la misma. Se trata, de cualquier modo, del primer paso de un largo proceso legislativo que se alimentará de la experiencia surgida del ejercicio de la planeación por parte de las autoridades locales.

4.2.3. En tercer lugar, la ley ha establecido, por primera vez en el derecho mexicano, un sistema nacional de planeación urbana. Dicho sistema está constituido, de acuerdo con el artículo cuarto, por el Plan Nacional, los planes estatales y los planes municipales de desarrollo urbano, así como por los planes de ordenación de zonas conurbadas. Como se observa, los planes corresponden a cada nivel de gobierno, excepto el de conurbación que permite la participación conjunta de los tres.

Consideramos sumamente acertado el régimen de planeación de las zonas conurbadas, pues el principal problema para la ordenación de éstas ha venido siendo la imposibilidad de unificar los criterios de las autoridades de uno y otro Estados en los que se desarrolla un solo centro de población. Por su parte, la regulación de los planes estatales y municipales se deja a lo que dispongan las leyes locales, por lo que la Ley sólo ordena que ellos sean congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En relación con el mencionado Plan Nacional, su regulación es casi nula por lo que hace a su contenido. Aunque la Ley contiene algunas disposiciones sobre el procedimiento y los responsables de su elaboración, ejecución, evaluación y modificación, creemos que todo ello no configura del todo al régimen del Plan. Ello es importante, ya que la Ley establece que el Plan es obligatorio para las autoridades federales, locales y municipales y es la propia Ley la que debe precisar el contenido de dicha obligación, lo cual equivale a señalar el contenido del Plan Nacional.

Adicionalmente, con tal de que los planes correspondieran a cada uno de los tres niveles de gobierno, la Ley deja fuera al más importante nivel de planeación: el de los centros de población.

Un sistema de planeación sólo adquiere articulación en el espacio urbano al momento en que se formulan los planes de desarrollo de cada centro de población. Es decir, si cada una de las ciudades con mayores problemas no cuenta con su respectivo plan de desarrollo urbano (llámese plan director, plan rector, plan maestro, plan regulador, etc.) el sistema

nacional de planeación urbana no habrá logrado materializarse en la realidad urbana del país. En este sentido, el plan municipal, que sería la instancia de planeación más cercana al nivel urbano en la gran mayoría de los casos no equivale a dicho nivel, ya que el territorio municipal suele ser mucho mayor que el del área urbana, con lo que el plan municipal queda colocado en una escala más amplia que la de la ciudad y las áreas suburbanas.<sup>4</sup> Así, resulta paradójico que una ley cuyo objetivo fundamental es la ordenación urbana, no haya previsto la existencia de planes dirigidos de manera exclusiva a cada centro de población.

4.2.4. Otra de las innovaciones importantes de la ley es el concepto de la concurrencia, que equivale a fijar la obligación a cargo de los diversos niveles de gobierno, de coordinar sus acciones entre sí, para la ordenación de los centros de población. Como se comprenderá, para hacer efectiva la concurrencia en los términos de la Ley, será preciso articular los sistemas administrativos de gestión sobre el desarrollo urbano. Se trata de una cuestión más administrativa que propiamente jurídica, pues dado el sistema constitucional de competencias, no hay previsiones de orden legal para el caso en que uno de los niveles de gobierno se oponga a las propuestas de los otros dos. La solución de este tipo de conflictos se dará, estamos casi seguros, a través de la negociación política en instancias administrativas creadas ad-hoc—instancias tales como las comisiones de conurbación (véanse los artículos 18 al 27 de la Ley).

Son estas las innovaciones propiamente jurídicas que ha traído consigo la Ley General de Asentamientos Humanos. Ahora bien, no menos importantes han sido los efectos de la Ley en la opinión pública sobre los problemas urbanos. El amplio, variado y en gran medida manipulado debate público que acompañó al proceso de discusión y aprobación de la Ley, permitió descubrir, entre otras cosas, a quienes estaban a favor o en contra de cambiar, en beneficio social, la situación actual de nuestras ciudades.

Ese debate sensibilizó notablemente a la opinión pública sobre la necesidad de regular mediante una legislación especial, los procesos urbanos. A partir de la Ley, en los medios académicos tradicionales del derecho, ya no parecía tan pretencioso hablar del Derecho Urbanístico como una de las disciplinas jurídicas. Se organizaron cursos especializados sobre los aspectos jurídicos del desarrollo urbano. En la Universidad

<sup>4</sup> Son excepcionales los casos como el de Guadalajara, donde la mancha urbana rebasa los límites municipales. En la mayoría de los casos, el centro de población ocupa sólo una parte del territorio municipal.

Iberoamericana, que había incluido la materia dentro del programa de estudios de la carrera de Derecho desde 1974, se impartió por primera vez en México el Derecho Urbanístico durante el segundo semestre de 1976, apenas dos meses después de la entrada en vigor de la Ley.

Por todo lo anterior, huelga decir que la Ley General de Asentamientos Humanos marca un momento crucial en la historia del Derecho Urbanístico mexicano, y aunque el análisis riguroso de la Ley muestre una gran cantidad de deficiencias técnico-jurídicas, ello se explica si se piensa que se trata del primer intento de una regulación integral del desarrollo urbano. Insistimos en que la Ley es apenas el primer paso de un proceso legislativo y administrativo que irá subsanando tales deficiencias a medida que se ejerza en forma decidida la función pública de planear los centros de población.

## 5. LAS LEYES ESTATALES DE DESARROLLO URBANO Y LA SITUACION ACTUAL DEL DERECHO URBANISTICO MEXICANO

5.1. Uno de los aciertos del proceso legislativo que dio como resultado la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, fue la disposición contenida en el artículo segundo transitorio del decreto que reformó y adicionó los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Como decíamos en apartados anteriores, dicha disposición fijó un plazo de un año para que las legislaturas locales expidiesen “las leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adiciones”.

Durante el año siguiente a la entrada en vigor del citado decreto, la entonces Secretaría de la Presidencia prestó asesoría a las autoridades locales para la elaboración de las leyes que éstas debían expedir sobre asentamientos humanos. Fue así como se logró que todas las Entidades Federativas (excepto Nuevo León) expidiesen sus respectivas leyes, siguiendo los lineamientos de la Ley General de Asentamientos Humanos. En la gran mayoría de los casos, tales ordenamientos llevan el nombre de “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de...”

Debe hacerse notar que, tanto las reformas y adiciones constitucionales, como la propia Ley General de Asentamientos Humanos, reafirmaron la facultad de las Entidades Federativas de afrontar de manera directa la responsabilidad del control del desarrollo urbano salvo, claro está, tratándose de facultades expresamente otorgadas a la Federación por la propia Constitución en ciertas materias específicas. Ello ha significado la consolidación, en este ámbito, de la soberanía local. Con ello, los conceptos de la Ley General (que son por cierto muy generales) debían ser

desarrollados y precisados por las mencionadas leyes de desarrollo urbano de los Estados. Ante la ausencia de una técnica legislativa en la materia, las legislaturas locales adoptaron los conceptos utilizados por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O. 7 de enero de 1976) para la formulación de sus propias leyes de desarrollo urbano. Dado que tales ordenamientos son aquellos en que se desarrollan con mayor profundidad tanto el régimen de planeación como el régimen del suelo urbano, a continuación mencionamos sus rasgos más significativos.

Por una parte, puede decirse que en las leyes de desarrollo urbano de los Estados se configura, primera vez en la historia del Derecho Urbanístico mexicano, el régimen de la planeación urbana. Se trata de un régimen sumamente semejante de una ley a otra, lo que permite el manejo de ciertos conceptos a nivel nacional. Puede decirse que dicho régimen engloba a casi todos los elementos que hemos señalado páginas atrás como necesarios para regular de manera integral la acción pública de planear los centros de población (sistema de planes, procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución y modificación, efectos de los planes, publicidad y registro de los mismos, etc.). Sin embargo, el contenido de los planes no ha sido suficientemente precisado, a pesar de que se trata del elemento central de la planeación, pues equivale a fijar el contenido de la misma como acto de autoridad.

Por lo que hace al régimen de modalidades del suelo urbano, pensamos que los conceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos no han sido suficientemente desarrollados por las leyes que comentamos, lo cual se debe a la falta de experiencia en esta materia en nuestro país.

Ahora bien, las leyes locales de desarrollo urbano han tenido un impacto sumamente favorable en el contexto de las legislaciones estatales, pues se han convertido en el centro del conjunto de normas que regulan el proceso urbano al nivel local. A partir de la entrada en vigor de estas leyes, el resto de los ordenamientos urbanísticos de los Estados gravitan alrededor de ellas, por lo que deberán adecuarse a los preceptos de las mismas o, al menos y cuando ello sea posible, ser aplicados en forma congruente con las nuevas.

Dado que el régimen del proceso urbano es fundamentalmente local, resulta evidente que las leyes de desarrollo urbano de los Estados constituyen los ordenamientos más importantes del Derecho Urbanístico mexicano actual, pues además de cumplir la función de desarrollar los preceptos de la Ley General de Asentamientos Humanos, son el eje sobre el cual giran el resto de las leyes sobre la materia, que como hemos dicho, forman un ámbito conjunto normativo.

En síntesis, la legislación local sobre el desarrollo urbano muestra, actualmente, un proceso de integración normativa que tiende a hacer más orgánico el conjunto de ordenamientos que lo conforman.

5.2. Asimismo, en el ámbito federal la Ley General de Asentamientos Humanos ha comenzado a ser aplicada. A la fecha, el Ejecutivo Federal ha declarado la existencia de zonas conurbadas en: La región metropolitana de la Ciudad de México (D.O. 6-X-1976); La región de La Laguna (D.O. 6-X-1976); La desembocadura del Río Balsas (D.O. 6-X-1976); La zona Manzanillo Barra de Navidad (D.O. 9-I-1978); La desembocadura del Río Pánuco (D.O. 9-I-1978); y la desembocadura del Río Ameca —límite de Jalisco y Nayarit— (D.O. 9-I-1978).

Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al convertir la antigua Secretaría de Obras Públicas en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ha dado el fundamento para la conducción de la política en la materia, a nivel nacional. Así, dentro de la reforma administrativa la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, permitirá la coordinación de las diversas dependencias y entidades federales cuyas acciones inciden en el desarrollo urbano.

En el plano legislativo, la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos hace necesaria la revisión de ciertos ordenamientos federales que deben adecuarse (en su texto o en su aplicación) a las disposiciones de la misma. Tal es el caso de: la Ley Federal de Reforma Agraria; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental; el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley Federal de Fomento al Turismo; la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; el Decreto que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de las empresas a que el mismo se refiere; la Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales; la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas; y la Ley Federal de Aguas, entre otras.

## 6. CONCLUSION

Muchas son las conclusiones que podrían derivarse de la evolución del Derecho Urbanístico mexicano en los últimos diez años. Sin embargo, lo que nosotros queremos resaltar es el significado de lo que a nuestro modo de ver, es el cambio más importante ocurrido en ese período: El proceso de planeación de los asentamientos humanos ha sido instituido legal y

administrativamente, y ha sido caracterizado como un instrumento de cambio social (aunque más en el espíritu que en la letra de las nuevas leyes), no como una mera racionalización de la gestión pública. Es ahora cuando el Estado debe afrontar esa responsabilidad, orientando su acción de modo que la apropiación, la producción y la utilización del espacio urbano, beneficien a las grandes mayorías de la comunidad urbana. Ello plantea una clara alternativa en el futuro desarrollo de la normativa urbanística, se impone por medio de la fuerza un esquema jurídico tradicional que ya ha comenzado a deteriorarse por las intensas presiones sociales en el ámbito urbano, o bien se modifica en lo fundamental ese esquema, para hacer posible que el habitante de nuestras ciudades tenga acceso a los satisfactores urbanos fundamentales.

### A N E X O 1

#### LISTA DE LEYES FEDERALES VIGENTES HACIA 1968, RELACIONADAS CON EL DESARROLLO URBANO

- |  |              |
|--|--------------|
| 1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  | 5-II-1917.   |
| 2. Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.   | 29-XII-1959. |
| 3. Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales.   |              |
| 4. Ley General de Población.   | 23-XII-1947. |
| 5. Ley de Expropiación.  | 25-XI-1936.  |
| 6. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas.  | 4-I-1966.    |
| 7. Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda.  |              |
| 8. Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural. | 27-XII-1933. |
| 9. Código Agrario.   | 31-XII-1942. |

### A N E X O 2

#### LISTA DE LEYES DEL ESTADO DE JALISCO VIGENTES HACIA 1968, RELACIONADAS CON EL DESARROLLO URBANO

- |   |              |
|---|--------------|
| 1. Constitución Política del Estado de Jalisco. | 11-VII-1917  |
| 2. Ley de Planeación y Urbanización del Estado. | 12-VIII-1959 |

3. Ley de Expropiación de Bienes Muebles e Inmuebles de Propiedad Privada. 11-V-1923
4. Ley Estatal de Fraccionamientos. 30-XII-1968
5. Ley que declara de Utilidad Pública la Zonificación Comercial de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco y que señala Zonas Comerciales y Céntricas para la misma. 21-XII-1956
6. Código Sanitario para el Estado de Jalisco. 16-VII-1931
7. Reglamento de Construcciones en el Municipio de Guadalajara. 30-XII-1968
8. Ley de Fomento Industrial. 13-VII-1950
9. Ley que crea el Comité de Comunicaciones Vecinales del Estado de Jalisco. 22-XII-1959
10. Ley para el Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado en el Medio Rural. 23-V-1968
11. Reglamento de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Guadalajara. 30-XII-1965
12. Ley que contiene el Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara. 14-III-1968
13. Reglamento para la Tala y Poda de Arboles de Propiedad Municipal. 21-VI-1959
14. Reglamento que norma el Funcionamiento de Aparatos de Sonido. 28-VIII-1959
15. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 21-VII-1959
16. Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Bienestar Rural. 6-IV-1967
17. Reglamento que establece los honorarios del comercio y establecimientos de prestación de servicio al público. 22-X-1959
18. Ley para la integración y Funcionamiento de las Juntas Municipales de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. 8-VII-1953
19. Ley de Bienes de Dominio Público y del Dominio Privado del Estado. 2-XII-1957
20. Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Asistencia Social. 10-XII-1959
21. Código Hacendario del Estado de Jalisco. 30-XII-1939
22. Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. 3-XII-1940

FUENTE: Centro de Estudios del Medio Ambiente, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.