

## BREVES CONSIDERACIONES SOBRE ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL Y LA PLANEACIÓN URBANA EN MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El Estado de derecho y el Estado social de derecho.* III. *La planeación nacional.* 1. *Concepto.* 2. *Reformas constitucionales.* 3. *Ley de Planeación.* 4. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.* IV. *Los asentamientos humanos (pueblo, ciudad, metrópoli, megalópolis).* V. *La planeación urbana.* 1. *Concepto.* 2. *Reformas constitucionales.* 3. *Ley General de Asentamientos Humanos.* 4. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994.* VI. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Actualmente se presentan cambios vertiginosos en las relaciones de los países a través del comercio internacional, de las comunicaciones, de los grandes adelantos tecnológicos, todo esto manifestado en el espacio.

Las ciudades maquiladoras fronterizas, las ciudades petroleras, los nuevos centros turísticos, las ciudades portuarias, las ciudades administrativas y de servicios, así como también las zonas metropolitanas, entre ellas la ciudad de México, muestran un nuevo impulso en su desarrollo económico, político y social.

Con estas transformaciones, la problemática urbana requiere de la colaboración de la población en general, de los políticos, de los administradores urbanos, de los especialistas en la materia y, de manera particular, de los estudios jurídicos.

La planeación nacional y la planeación urbana tratan de resolver dicha problemática. En este trabajo nos referiremos a la regulación jurídica de estas dos instituciones en nuestro país.

### II. EL ESTADO DE DERECHO Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Los presupuestos que se daban en el Estado de derecho eran el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, el otorgamiento a los particulares de medios idóneos para su defensa, la constitucio-

nalidad de la ley, la plenitud jurisdiccional, y el cabal sometimiento de la administración a la ley.<sup>1</sup> Posteriormente surge el Estado social que, como expone don Luciano Parejo Alfonso,

...es el resultado de un proceso que arranca en Europa hacia la mitad del siglo XIX y va adquiriendo progresivamente mayor vigor y alcance. Ese proceso tiene su origen en y constituye una reacción frente a la llamada "cuestión social" —consecuencia de las profundas alteraciones sociales generadas por la industrialización, el crecimiento demográfico, la urbanización y el fracaso político del liberalismo económico puro—... Ya en las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX tienen lugar las primeras acciones del Estado de intervención en la vida social con la finalidad de corrección de disfunciones originadas por la evolución de la misma vida económico-social.<sup>2</sup>

De esta manera, el Estado social de derecho, señala el doctor Héctor Fix-Zamudio, se caracteriza como "una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social".<sup>3</sup>

En opinión del profesor W. Friedman, el Estado social realiza cinco funciones diferentes como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: 1) protector; 2) dispensador de servicios; 3) administrador industrial; 4) controlador económico, y 5) árbitro.<sup>4</sup>

Estas funciones del Estado social las realiza de manera preponderante el Poder Ejecutivo, aunque también participan, como lo indica el maestro Fix, los otros órganos del Estado: el poder constituyente, ya sea el original o el reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social; el Poder Legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de la legislación delegada en el Ejecutivo, que es cada vez más frecuente; y finalmente, los tribunales, que deben desarrollar los principios constitucionales y la

1 Landelino Lavilla, Alsina, *cit.* por Friginal Fernández Villa Verde, Luis, *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1981, p. 7.

2 Parejo Alfonso, Luciano, "Las bases constitucionales del derecho administrativo", *Manual de derecho administrativo*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 66.

3 Fix-Zamudio, Héctor, "El Estado social de derecho y la Constitución mexicana", *La Constitución mexicana, rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 84.

4 *Idem*, p. 85.

legislación social, especialmente los tribunales supremos y/o los especializados en materia constitucional.<sup>5</sup>

La supremacía del Ejecutivo se ve fortalecida, según el propio maestro, por los siguientes elementos: a) los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar la estabilidad política y la concentración de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.<sup>6</sup>

En nuestro país, otras de las causas que contribuyeron al predominio del Poder Ejecutivo —como lo expresara el doctor Jorge Carpizo a finales de la década de los setenta— fueron las amplias facultades en materia económica, la concentración de recursos económicos en la Federación, así como el gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal.<sup>7</sup>

La administración pública, con el intervencionismo estatal, fue adquiriendo una enorme fuerza que repercutiría en el sistema jurídico. Esta situación la describe don Niceto Alcalá-Zamora y Torres de la siguiente manera:

...el poder público es un gigante que mientras no esté derribado, por mucho que acepte renovarse o encorvarse siempre queda más alto que sus súbditos; y por eso es muy relativa la igualdad procesal de partes en los litigios que la enfrentan. Sin que el régimen político sea, como suele serlo en nuestro tiempo, muy socializado, muy autoritario, o las dos cosas a la vez, el interés público invocado como presunción normal a favor de la administración, gozará de primacía por su índole, por su destino, por su permanencia y hasta por su total volumen.<sup>8</sup>

Además, los cambios económicos, políticos, sociales y jurídicos motivaron que en el campo jurídico surgiera una nueva disciplina: el derecho económico, que es definido por el maestro Witker como el “conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en el orden público eco-

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Cit. por Carpizo, Jorge, “México, Poder Ejecutivo 1950-1975”, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 312.

<sup>7</sup> Carpizo, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, *Estudios constitucionales*, cit., nota anterior, pp. 331-332.

<sup>8</sup> Cit. por González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, p. 77.

nómico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país".<sup>9</sup>

Precisamente, como lo señala la maestra Pineda, en la cúspide de esta pirámide jurídico-económica está la planeación del desenvolvimiento económico y social.<sup>10</sup>

### III. LA PLANEACIÓN NACIONAL

#### 1. *Concepto*

Para Reinhold Zippelius planear significa "proyectar mentalmente un objeto o situación deseados y señalar los medios y métodos para su consecución".<sup>11</sup>

Este autor considera que un plan implica delinear una serie tanto de objetivos como de medios técnicos y métodos para su elaboración. Además, se establece una jerarquía de objetivos para determinar con mayor precisión su importancia relativa y se les delimita entre sí. Los medios y métodos para el logro de dicho objetivo se escogen con base en las leyes y los datos de la experiencia de tal forma que se alcance de la manera más segura, completa, rápida y con el menor costo posible.<sup>12</sup>

De acuerdo con Jorge Witker la planeación "constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes; que inserta en la carta fundamental define un proyecto nacional en función de determinados objetivos, precisamente estampados en una ideología constitucional y política".<sup>13</sup>

De esta manera, la planeación es un instrumento del Estado para lograr sus fines de desarrollo social y económico, al ordenar y programar sus recursos.

9 Witker, Jorge, *Derecho económico*, México, Harla, 1985, p. 9.

10 Pineda, Fanny, "El derecho económico: ¿derecho del desarrollo?", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIX, núm. 55, enero-abril de 1986, pp. 84-85.

11 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985, p. 368.

12 *Idem*, p. 369.

13 Witker, Jorge, "Derecho económico y planeación en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVIII, núm. 54, septiembre-diciembre de 1985, p. 1063.

## 2. Reformas constitucionales

En nuestro país, la primera ley en la materia fue la Ley sobre Planeación General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de julio de 1930, y en 1933 se elaboró el Primer Plan Sexenal.

A nivel constitucional, "la intervención y dirección de la vida económica y su planeación, eran actividades que en algunos casos se encontraban implícitas y en otros explícitamente autorizados por los artículos 27, 28, 29, 31, fracción IV, 65, 73 y 131".<sup>14</sup>

En 1981 se celebró el "Seminario nacional sobre las bases jurídicas de la planeación", donde se señaló la ausencia de bases jurídicas sólidas y la importancia de promover reformas constitucionales para llenar lagunas y disipar dudas sobre esta situación.

El 3 de diciembre de 1982, el jefe del Ejecutivo federal envió al Poder Constituyente permanente una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General de la República. Posteriormente, el 3 de febrero del año siguiente, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma varios artículos constitucionales, entre ellos, los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, confiriendo un cúmulo de atribuciones en materia económica al Estado mexicano, entre ellas la planeación.

Así, el artículo 25 constitucional reformado otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Para realizar dicha función, el párrafo segundo establece: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco que otorga esta Constitución."

El tipo de planeación que regirá en México lo establece el artículo 26 constitucional, en su segundo párrafo:

"...La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal".

Se consagra así el sistema de planeación indicativa y democrática y la obligatoriedad de los programas de la administración pública federal.

14 Pineda, Fanny, *op. cit.*, nota 10, pp. 86-87.

El párrafo siguiente de este artículo indica las bases que deberá contener una ley de planeación, que son: los procedimientos de participación y consulta popular; los criterios para la formulación, implantación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; y las bases de elaboración y ejecución para que el Ejecutivo federal realice tanto convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como acciones de inducción y concertación con los particulares.

Por lo que se refiere al artículo 73, fracción XXIX-D, se otorga la facultad al Congreso de la Unión "para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social".

### 3. *Ley de Planeación*

El 5 de enero de 1983 se expidió la Ley de Planeación que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. La nueva Ley consta de siete capítulos: I. Disposiciones generales; II. Sistema nacional de planeación democrática; III. Participación social en la planeación; IV. Plan y programas; V. Coordinación; VI. Concertación e inducción, y VII. Responsabilidades.

El artículo primero establece que las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, y su objeto es regular la planeación nacional del desarrollo. Esta planeación es definida por el artículo tercero como

la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

En el artículo cuarto se establece la responsabilidad del Ejecutivo federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación de los grupos democráticos. Los artículos siguientes señalan las obligaciones de la administración pública y del Poder Legislativo federales.

El capítulo segundo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, dejando a las disposiciones reglamentarias el establecimiento de las normas de organización y funcionamiento del mismo.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal formarán parte de este Sistema a través de sus unidades administrativas encargadas de las funciones de planeación.

Se indican los organismo de la administración pública federal responsables de la elaboración tanto del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de los programas sectoriales, institucionales, especiales, regionales, entre otros.

Anteriormente, la dependencia encargada de la elaboración del PND y de los programas regionales era la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto.

En la actualidad, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde la elaboración del PND, mientras que la de los programas regionales le toca a la Secretaría de Desarrollo Social, de acuerdo con los artículos 31, fracción I y 32, fracción IV, respectivamente, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>15</sup>

Las dependencias de la administración pública federal se encargan de elaborar los programas sectoriales correspondientes. Las entidades paraestatales presentarán propuestas para los programas sectoriales en relación con sus funciones y objeto. Además, estas entidades elaborarán su programa institucional respectivo, cuando expresamente lo determine el Ejecutivo federal.

El capítulo tercero, compuesto por un solo artículo, trata de la participación y consulta de los diversos grupos sociales para que expresen sus opiniones en relación con el Plan y los programas. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales, y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular.

Dentro del capítulo cuarto, el artículo 21 establece que el PND deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

<sup>15</sup> Véase Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1992, en especial su artículo quinto transitorio, y el Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1992.

El artículo 30 indica que tanto el Plan como los programas sectoriales se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación*.

La categoría de Plan queda reservada al PND. El Plan señalará los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que deberán elaborarse conforme a este capítulo.

El capítulo quinto trata de los convenios de coordinación que celebrará el Ejecutivo federal con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo. El Ejecutivo federal ordenará que se publiquen estos convenios en el *Diario Oficial de la Federación*.

El capítulo sexto se refiere a la concertación e inducción. La administración pública federal podrá concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados en la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, a través de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, y dichos contratos y convenios se consideran de derecho público.

Para inducir las acciones de los sectores de la sociedad, la administración pública federal aplicará los instrumentos de política económica, social, financiera, fiscal, que deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas; en fin, se trata de políticas para promover, fomentar, regular, restringir, orientar, prohibir y, en general, inducir las acciones de los particulares en materia económica y social.

Finalmente, el capítulo séptimo trata de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

#### 4. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*

Este Plan fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. El PND establece los objetivos y las estrategias para lograr el desarrollo del país.

El "Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida", contenido en el Plan, marca los lineamientos para el desarrollo urbano y regional. Para tal efecto, se promoverá una mayor participación de los gobiernos estatales para definir las estrategias de desarrollo regional y se apoyará al municipio en la estrategia de desarrollo urbano. Así, la política de desarrollo regional y urbano se orientará con base en tres grandes objetivos:



...la transformación del patrón de los asentamientos humanos en concordancia con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados; y el fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación.

Por lo que se refiere a la ciudad de México, se propone

...fortalecer la política demográfica, prohibir estrictamente el establecimiento o la ampliación de industrias altamente contaminantes o grandes consumidoras de agua, adoptar políticas de ahorro de energía, y detener la expansión desordenada de la mancha urbana y la pérdida de reservas estratégicas para el equilibrio ecológico.

Por otra parte, el Programa Nacional de Solidaridad, incluido en este Plan, prevé varias acciones en materia de desarrollo urbano, tales como: atención a las colonias populares de las zonas urbanas, en la provisión de servicios básicos municipales, los de educación, alimentación y salud, apoyo a la construcción y el mejoramiento de la vivienda, y regularización de la tenencia de la tierra, entre otras.

Dentro de los programas sectoriales indicados en el Plan para su formulación, está el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, al que nos referiremos más adelante.

#### IV. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (PUEBLO, CIUDAD, METRÓPOLI, MEGALÓPOLIS)

Los asentamientos humanos, en su evolución histórica, han aparecido, por decirlo de alguna manera, bajo diferentes formas. La más antigua de ellas fue la aldea, posteriormente el pueblo, después la ciudad y actualmente la metrópoli y la megalópolis. La población mundial, de acuerdo con los datos estadísticos, tiende a concentrarse en las grandes ciudades.

No daremos una definición absoluta de cada una de estas formas de asentamientos humanos, pues podríamos obtener tantas definiciones de pueblo, ciudad o metrópoli como existen o han existido en el mundo o, por otro lado, las mismas palabras "pueblo", "ciudad" y "metrópoli", tienen diversas acepciones o, a veces, representan intereses ideológicos o emotivos. Sin embargo, pretendemos dar algunas pautas generales que nos orienten sobre el tema.

En cuanto a su origen, tanto la palabra pueblo como ciudad provienen del latín. El vocablo *urbs*, también del latín, fue reemplazado por la palabra *civitas*, y el vocablo *rus*, también latino, significa "el campo". De ahí que se diga que lo urbano aparece como segregación de lo rural, y la *civitas* o *urbs* se nos presenta como algo distinto del *rus* o campo. Entonces, identificaríamos al *rus* con el "pueblo" y al *urbs* con la "ciudad".<sup>16</sup>

Realmente no existe un consenso para definir las características y las variables de lo urbano, la ciudad o conceptos afines. Así, Dewey, quien analizó dieciocho trabajos sobre el tema y encontró cuarenta rasgos distintos en las definiciones sobre lo urbano, dice que aunque algunas variables fueron utilizadas con mayor frecuencia que otras, sin embargo "en lo que se refiere al tema de lo rural y lo urbano, en lo único en lo que parece que todos los escritores están de acuerdo, es que en formas distintas las condiciones que están relacionadas con la ciudad y el campo son las variaciones en el tamaño de las localidades y la densidad de la población".<sup>17</sup>

Por su parte, Luis Unikel, al referirse a las diversas definiciones de urbanización, las divide en tres grupos:

A) la demográfica-ecológica; B) la sociológica, y C) el enfoque estructural funcionalista que combina en una sola definición las dos anteriores.<sup>18</sup>

Para Castells, la urbanización es "un proceso de concentración de la población, en dos niveles: 1) la multiplicación de los puntos de concentración, y 2) el aumento en la dimensión de cada una de las concentraciones".<sup>19</sup>

Podemos observar la dificultad para precisar una definición de estos tipos de asentamientos.

En la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se entiende por asentamiento humano: "el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran" (ar-

16 Corominas, Joan, *Diccionario crítico etimológico de la lengua castellana*, 3ª reimp., Madrid, Editorial Gredos, 1976, vol. I, p. 814.

17 *Cit.* por Unikel, Luis (coord.), *El desarrollo urbano de México*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1978, p. 341.

18 *Idem*, p. 12.

19 Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11ª ed., trad. Enrique Grilló, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986, p. 77.

título 2º, fracción II). De acuerdo con esta Ley, los centros de población son

...las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros, así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos (artículo 2º, fracción III).

Eduardo García de Enterría, al estudiar la evolución de las ciudades en Europa occidental, considera diversas etapas históricas: ciudad antigua, ciudad medieval, ciudad barroca, ciudad industrial y, por último, zona metropolitana.

El fenómeno propio del siglo XX es la aparición de la zona metropolitana. Tanto las condiciones técnicas como sociales han jugado un papel de importancia en el crecimiento y aumento de densidad de las ciudades; las nuevas fuentes de energía, las vías rápidas de comunicación y los medios electrónicos de transmisión de información han contribuido a este desarrollo.

Las ciudades industriales de los países capitalistas desarrollados son las primeras en experimentarlo; no obstante, en la década de los cincuenta se acentúa este fenómeno en siete importantes centros urbanos que ya contaban con cinco millones de habitantes: Nueva York, París, Londres, la región alemana de Rhein-Ruhr, Tokio-Yokohama, Shangai y Buenos Aires.<sup>20</sup>

Sobre el término "metrópoli", nos dice Franck Moderne, gravita cierta confusión semántica; además, se utilizan indistintamente los términos de "metrópoli", "área metropolitana", "aglomeración urbana", "región urbana", "conurbación", "megalópolis", "región metropolitana", "zona metropolitana".<sup>21</sup> Para Luis Unikel la metrópoli o zona metropolitana es

...la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrati-

<sup>20</sup> *National Geographic*, Washington, D. C., vol. 166, núm. 2, agosto de 1984, p. 180.

<sup>21</sup> Moderne, Franck, "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa contemporánea (a partir de algunos ejemplos)", *Desarrollo urbano y derecho*, dir. e introd. general de Fernando Serrano Migallón, México, UNAM, DDF, Plaza y Valdés, Colección Desarrollo Urbano: Desafíos de una Gran Metrópoli, 1988, p. 43.

vas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interrelación socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.<sup>22</sup>

El criterio demográfico cuantitativo considera que se trata de una zona metropolitana si tiene un mínimo de 50,000 habitantes en los países desarrollados y entre 50,000 y 100,000 en los subdesarrollados, criterio que la realidad ha superado.<sup>23</sup>

Castells opina que la metrópoli se origina por la expansión de la ciudad que constituye el núcleo metropolitano; conurbación significa el encuentro espacial de varias ciudades en expansión, y la megalópolis o región urbana se refiere al conjunto de actividades interpenetradas, difundidas en el espacio con independencia de sus núcleos iniciales.<sup>24</sup>

En la antigüedad, los griegos acuñaron el término "megalópolis" que significa "gran ciudad" para distinguirla de las ciudades pequeñas.

En nuestra época este término es aplicado por el geógrafo Jean Gottman para indicar el sistema urbano, múltiple y complejo, que comprende varias metrópolis, como es el caso de la costa nordeste de los Estados Unidos, desde Boston a Washington.<sup>25</sup>

Por último, la LGAH considera a la conurbación como "la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población" (artículo 2º, fracción IV), y a la zona metropolitana como "el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población" (artículo 2º, fracción XX).

## V. LA PLANEACIÓN URBANA

### 1. Concepto

Para Manuel Castells la planeación urbana es un medio de control social del orden urbano a través de intervenciones, investidas de autoridad.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Unikel, Luis, *op. cit.*, nota 17, p. 118.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 124.

<sup>24</sup> Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 19, p. 89.

<sup>25</sup> Whittick, Arnold (dir.), *Enciclopedia de la planificación urbana*, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, p. 859; Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 19, p. 90.

<sup>26</sup> Castells, Manuel, *op. cit.*, nota 19, p. 199.

Marcos Kaplan, al referirse a la reforma urbana, señala que se trata de un

conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas por los cuales y a través de los cuales los Estados (de los países latinoamericanos) han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano —sus causas, manifestaciones y efectos—, controlarlos, regularlos, dirigirlos o modificarlos en distinto grado.<sup>27</sup>

Así, para la vida de todas las naciones modernas, como lo señala Pérez Abreu, “el control del desarrollo urbano es una función ineludible del Estado”.<sup>28</sup>

Por tanto, la planeación urbana es uno de los instrumentos jurídicos con que cuenta el Estado para regular el desarrollo de las ciudades. Esta intervención del Estado en el desarrollo urbano se manifestará en los planes y programas urbanos. Un rasgo típico de los planes urbanos es su carácter normativo sobre la propiedad.

En el derecho español, Sustaeta Elustiza indica que el plan de urbanismo es un “acto complejo, administrativo y parcialmente normativo, que se manifiesta en un documento técnico, de previsión económico-financiera y de carácter jurídico o normativo”.<sup>29</sup>

En nuestro país, Gallo Lozano decía en 1974 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>30</sup>

Podemos considerar al plan como el instrumento más idóneo para regular el aprovechamiento del espacio urbano, ya que, como considera el maestro Antonio Azuela, “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 fundamen-

27 Kaplan, Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, 1ª reimpr., México, UNAM, 1985, p. 154; el paréntesis es mío.

28 Pérez Abreu, Juan, “Teoría particular del municipio mexicano”, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 257.

29 Sustaeta Elustiza, Ángel, *Propiedad y urbanismo*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1978, p. 222.

30 Cít. por Azuela de la Cueva, Antonio, “Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México”, *Estudios de derecho económico*, México, UNAM, 1986, t. V, p. 118.

to de los actos de la administración pública en el control del desarrollo urbano".<sup>31</sup>

Algunas de las técnicas utilizadas anteriormente a la planeación urbana han sido —como lo señala García de Enterría para el caso español— la alineación, las ordenanzas municipales de construcción, las leyes sanitarias, el ensanche y reforma interior de poblaciones, la zonificación y el plan urbanístico funcional.

El mismo autor propone para el derecho urbanístico, como parte del derecho administrativo, tres grandes temas: la organización administrativa, la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y el régimen financiero del urbanismo.

Esta nueva disciplina jurídica tiene como objeto de estudio a la planeación urbana. Además, debemos tomar en cuenta, como indica Azuela de la Cueva, tres campos de interés en juego: el del interés público, el de la propiedad privada y el de la participación social.<sup>32</sup>

## 2. Reformas constitucionales

El 6 de febrero de 1976 se publicaron, en el *Diario Oficial de la Federación*, las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, sentando las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

Con la reforma, en ese año, al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de

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

Por lo que se refiere al artículo 73 constitucional, se le agrega una fracción, la XXIX-C, que 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

<sup>31</sup> *Idem*, p. 120.

<sup>32</sup> *Idem*, p. 104.

objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta Constitución”.

Al artículo 115 constitucional se le adicionaron dos fracciones, la cuarta y la quinta. Sin embargo, en 1983 fue reformado nuevamente, cambiando sustancialmente el contenido del mismo, dividiéndolo en diez fracciones, de las cuales la quinta y la sexta se refieren específicamente al desarrollo urbano municipal. Posteriormente, en 1987, sufre otra modificación, para quedar con ocho fracciones.

Los municipios, en los términos de la fracción V, tendrán facultades para la formulación, aprobación y administración de la zonificación y de los planes de desarrollo urbano municipal; participarán en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlarán y vigilarán la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgarán licencias y permisos para construcciones, y participarán en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

La fracción VI se refiere al fenómeno de la conurbación de los centros urbanos en los términos siguientes:

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La fracción III de este artículo enumera los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio y la fracción IV señala que los municipios administrarán libremente su hacienda.

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

La LGAH, después de un amplio debate —espléndidamente descrito por el maestro Antonio Azuela—<sup>33</sup> fue publicada el 26 de mayo de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Posteriormente, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desa-

<sup>33</sup> Véase Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 37-56.

rrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana en México.<sup>34</sup>

El texto original de la LGAH constó de 47 artículos agrupados en cuatro capítulos; posteriormente, el 29 de diciembre de 1981 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se adiciona con un capítulo V dicha Ley, denominado "De la tierra para la vivienda urbana", agregándole doce artículos; luego, el 7 de febrero de 1984 aparecieron publicadas en el *Diario Oficial* nuevas modificaciones.

Recientemente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de julio de 1993 la nueva LGAH que deroga a la de 1976.

Actualmente esta ley consta de nueve capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; IV. De las conurbaciones; V. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población; VI. De las reservas territoriales; VII. De la participación social; VIII. Del fomento al desarrollo urbano, y IX. Del control del desarrollo urbano.

La nueva Ley, en su artículo 12, indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población: 1) el programa nacional de desarrollo urbano; 2) los programas estatales de desarrollo urbano; 3) los programas de ordenación de zonas conurbadas; 4) Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; 5) Los programas de desarrollo urbano de centros de población y los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de la materia.

En el artículo 6º de esta Ley se establece la concurrencia de atribuciones de las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación en esta materia.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, que se sujetará a las provisiones del PND, lo determina el artículo 13 de esta Ley.

<sup>34</sup> Velázquez Carmona, Manuel, "Políticas de asentamientos humanos", *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 263.



La Secretaría de Desarrollo Social es la autoridad encargada de formular y ejecutar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al artículo 7º, fracción VII, de la LGAH.

Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, se llevarán a cabo, de acuerdo con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, como lo señala el artículo 15 de esta Ley. El procedimiento de aprobación y modificación de estos planes o programas lo precisa el artículo 16 de esta Ley.

Los planes o programas de desarrollo urbano deberán contemplar las disposiciones correspondientes en materia ecológica, establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conforme lo señala el artículo 19 de la LGAH.

Por lo que se refiere al fenómeno de conurbación, se encuentra regulado por los artículos 20 al 26; el 24 indica el contenido de los programas de ordenación de zonas conurbadas.

La planeación de la conurbación se realizará de manera conjunta y coordinada por la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias.

Si se trata de una conurbación dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirá por la legislación local, y en el caso de centros de población fronterizos, la atención y resolución de sus problemas urbanos se sujetará a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia, de acuerdo con el artículo 26 de esta Ley.

Las regulaciones a la propiedad en los centros de población, contenidas en el capítulo quinto de esta Ley, comprenden lo relativo a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de estos centros.

Los municipios formularán, aprobarán y administrarán la zonificación en los centros de su territorio.

Esta zonificación se deberá establecer en los planes o programas de desarrollo urbano respectivo, conforme al artículo 35 de esta Ley, donde se determinarán: I. las áreas que integran y delimitan los centros de población; II. los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; III. los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados; IV. las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; V. la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos; VI. las densidades de población y de construcción; VII. las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública; VIII. las

zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos; IX. las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; X. las reservas para la expansión de los centros de población, y XI. las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

Si se trata del aprovechamiento de áreas ejidales o comunales comprendidas dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se estará a lo dispuesto en la normatividad que señala el artículo 38 de esta Ley.

El artículo siguiente hace referencia expresa al caso de los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales o comunales.

En cuanto a las reservas territoriales, las regula esta Ley en sus artículos 40 al 47.

Entre estas disposiciones cabe destacar la de la incorporación de tierras ejidales o comunales o de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, así como el procedimiento para la regularización de la tenencia de la tierra.

#### 4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994

El 19 de mayo de 1978 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial que aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. Este fue el primer plan en la materia, derivado de la LGAH de 1976.

Sus objetivos eran: a) racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; b) promover el desarrollo urbano integral en los centros de población; c) propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamientos urbanos, y d) mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 1984 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo, que se denominara Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El artículo tercero transitorio

de este decreto derogó el decreto de 19 de mayo de 1978 por el que se aprobó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 comprendía nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno, es decir, una para el desarrollo urbano y otra para la vivienda.

Actualmente contamos con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1990. Consta de cinco capítulos: 1) Diagnóstico, 2) Objetivos, 3) Estrategia, 4) Metas, y 5) Instrumentos; más dos anexos, uno de las ciudades medias del Sistema Urbano Nacional y, otro, de los criterios de desarrollo urbano.

Los tres temas básicos sobre los que se funda el Programa son los siguientes: el reordenamiento territorial, el mejoramiento de los servicios urbanos, y el fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Dichos objetivos derivan del PND 1989-1994.

Para el logro de estos objetivos, el programa propone la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para "controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana".

Los convenios únicos de desarrollo celebrados entre la Federación y las entidades federativas dispondrán el aumento de la capacidad municipal en cuanto a la administración del desarrollo urbano.

## VI. CONCLUSIONES

Lo anteriormente expuesto es apenas un esbozo del marco legislativo que rige tanto a la planeación nacional como a la urbana.

La planeación urbana está estrechamente vinculada con la planeación económica del país, por lo que con la nueva LGAH se intenta lograr esta coordinación que debe existir con la Ley de Planeación, para así evitar la creación de una serie de planes inconexos entre sí.

Un fenómeno característico de nuestra época es la zona metropolitana, que desborda las divisiones político-administrativas actuales. De esta manera, ya no se trata sólo de planear una ciudad, sino toda una región y sus alrededores y las repercusiones que ello conlleva, por lo que se hace necesario buscar nuevas formas de organización para estos tipos de asentamientos humanos.