

## DERECHO URBANO EN MÉXICO ADMINISTRACIÓN FEDERAL

SUMARIO: I. *Generalidades*. II. *La migración del campo a la ciudad*. III. *El derecho urbano*. IV. *Legislación federal urbana*. 1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2. *Ley General de Asentamientos Humanos*. 3. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. 4. *Ley Federal de Vivienda*. 5. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 6. *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*. V. *Epifonema*.

### I. GENERALIDADES

La ciudad antigua se forma, al decir de Numa Dionisio Fustel de Coulanges, mediante la unión —no la fusión— de varias tribus, así como la tribu nació de la asociación de diversas fratrías, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de diferentes familias.

La familia, como la fratría y la tribu griegas, se integró como ente independiente poseedor de un culto propio, especial para sus antepasados, diferente a los de las demás familias, distinto asimismo a los de las fratrías y tribus que integraba, culto vedado a todo extraño.

Una vez constituida una tribu ya no se admitía en ella a ninguna otra fratría o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse, el culto de cada una de ellas lo impedía, al no permitir el acceso de extraños. Mas, de la misma manera como varias fratrías se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. El día en que se celebró esta alianza, nació la ciudad.<sup>1</sup>

La tribu representa la vida nómada y guerrera basada en la tendencia salvaje y primitiva de los hombres. La ciudad significa el arraigo a la tierra, la estructura de la vida estable donde se depositan el saber, la riqueza y el trabajo, para crear —como su nombre lo

<sup>1</sup> Fustel de Coulanges, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Barcelona, Editorial Iberia, 1961, p. 167.

indica— la civilización. Como señala Gabriel Alomar: “La ciudad es la obra maestra del instinto pacífico de la Humanidad”.<sup>2</sup>

En su contexto histórico, la ciudad, ubicada en el tiempo, en ocasiones crece y se transforma, en otras se atrofia, y siempre proyecta la imagen de las organizaciones humanas que han contribuido a su creación. Su estudio evidencia que la ciudad no tiene razón de ser en sí misma, pues sólo existe en la medida en que los seres humanos la habitan, y se compone más de ideas que de cemento y piedra.

## II. LA MIGRACIÓN DEL CAMPO A LA CIUDAD

En las postrimerías del siglo XVIII dio principio, en el mundo occidental, la llamada Revolución industrial que modificó sustancialmente a la sociedad, a partir del empleo de la máquina como instrumento de producción y de transporte, creando el mito del progreso.

A dos siglos de distancia del inicio de la Revolución industrial se advierte una despoblación de las zonas rurales, producto de un movimiento migratorio incesante del campo a la ciudad que en algunos casos ha alcanzado dimensiones monstruosas para albergar a cerca de veinte millones de habitantes, a costa de que muchos de ellos destinen la cuarta parte de su tiempo a su transportación, vivan en habitaciones donde jamás entra un rayo de sol, y pasen largas temporadas sin poder contemplar la naturaleza, por no salir de la selva de asfalto.

México no es la excepción en este fenómeno universal de la corriente migratoria del campo a la ciudad, por lo que en el último medio siglo, de ser un país predominantemente rural, pasó a ser fundamentalmente urbano, no sólo porque las tres cuartas partes de su población viven en las ciudades —una de las cuales es la más grande del mundo—, sino porque en ellas se registra la mayoría de los procesos y acontecimientos socioeconómicos más importantes para la nación.

Tal es el resultado de ese proceso eminentemente demográfico que, dada su magnitud y velocidad, modifica radicalmente la composición rural y urbana de la población, así como la organización económica y social de la sociedad.

Por lo anterior, en lo sucesivo, no se debe pretender construir ciudades gigantescas sino humanas, cuyo objetivo fundamental sea el

<sup>2</sup> Alomar, Gabriel, *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 17.

adecuado desarrollo físico y moral de sus habitantes, donde la vivienda y los sitios de recreo y esparcimiento tengan prelación sobre las áreas industriales.

Ciudades cuyo diseño y estructura obedezcan primordialmente al bienestar y a la dignidad de los seres humanos que las habitan, propiciando una convivencia pacífica, ordenada, armónica y justa.<sup>3</sup>

### III. EL DERECHO URBANO

Para llegar a ese resultado que se antoja utópico es indispensable elaborar el marco jurídico adecuado, partiendo precisamente de la idea de que la ciudad se organice en función del bienestar y de la felicidad de los seres humanos que la habiten. Ese propósito alienta la aparición del derecho urbano o urbanístico.

Para Federico Spantigati "La disciplina urbanística es un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí".<sup>4</sup> En mi opinión, se puede entender el derecho urbanístico o urbano, como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.

Acorde con la apreciación anterior, en nuestro país se pueden distinguir tres niveles diferentes en el derecho urbanístico: el federal, el de las entidades federativas, y el municipal; de ellos me circunscribiré tan sólo al análisis y comentario del primero, o sea, al federal.

En la normativa urbana destacan, como materias fundamentales, la ordenación y regulación de los centros urbanos de población en sus rubros básicos, a saber: uso del suelo, medio ambiente, vivienda, obras públicas y servicios públicos.

Descuellan, asimismo, entre los aspectos primordiales del derecho urbano:

- La asignación de atribuciones al poder público para regular la sistematización y utilización del suelo;

<sup>3</sup> *Idem*, p. 21.

<sup>4</sup> Spantigati, Federico, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1973, p. 71.

- la regulación de la propiedad urbana conforme a las modalidades impuestas por el Estado;
- el establecimiento de los controles y de las sanciones que garanticen la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo;
- la instauración de controles y de sanciones que aseguren el uso del suelo urbano en los destinos predeterminados por el poder público;
- y el control y la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y de la prestación de los servicios públicos de la ciudad.

#### IV. LEGISLACIÓN FEDERAL URBANA

El derecho positivo urbano de México tiene su base fundamental en la Constitución vigente en el país y se integra, a nivel federal, con diversas disposiciones contenidas en diferentes ordenamientos, entre los que destacan la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente, la Ley Federal de Vivienda, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley del Servicio Público de energía eléctrica, así como los reglamentos, manuales y acuerdos derivados de tales ordenamientos legales.

##### 1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Aun cuando desde el siglo pasado existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macrocefálico de ciuda-

des, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.

Hacia hincapié, la iniciativa en cita, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, se generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema.

También puso de relieve, la multitudada iniciativa de reformas constitucionales, que la aparición de ciudades perdidas y de cinturones de miseria se debía, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e ingente requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población.

Atenta a dichas consideraciones, la iniciativa de referencia, propuso la instauración de instituciones jurídicas que posibilitasen procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro.<sup>5</sup>

Como consecuencia de la citada iniciativa, se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 6 de febrero de 1976, cuyo texto, en su parte relativa, quedó en los siguientes términos:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en *beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, *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;*...

<sup>5</sup> Cfr. "Iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos", Silva-Herzog Flores, Jesús, González Avelar, Miguel, y Cortiñas Peláez, León (directores), *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Editorial Porrúa, 1977, pp. 456 a 463.

La iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, a que nos hemos referido, estimó que en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a la adición de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, del tenor siguiente:

El Congreso tiene facultad: (...)

XXIX. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

## 2. *Ley General de Asentamientos Humanos*

La reforma constitucional antes transcrita sirvió de base y proemio a una abundante legislación que tiende a vertebrar y sistematizar nuestro derecho urbano, en cuyo primer término figura la *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 26 de mayo de 1976, la cual fue abrogada por el artículo segundo transitorio de la ley del mismo nombre, publicada en el diario citado, el 21 de julio de 1993.

El ordenamiento legal publicado el 28 de enero de 1988 se inserta en el marco de las llamadas "leyes generales", en las que el calificativo general no es el antónimo de "particular" sino que tiene la connotación polivalente de observancia en la esfera federal, en el ámbito de las entidades federativas y en el nivel municipal, mediante la respectiva jurisdicción concurrente, que no se compagina con el tradicional sistema residual que establece el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Las disposiciones de la *Ley General de Asentamientos Humanos* en vigor —como lo fueron también las de la abrogada ley de 1976—, son de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en establecer la adecuada concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios en la ordenación y regulación de las ciudades y demás asentamientos humanos en el territorio nacional.

También tiene por objeto la ley de referencia determinar las bases para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la creación, conservación, progreso y desarrollo de los centros de población; fijar, asimismo, los principios para señalar las provisiones, reservas, usos y destinos de bienes raíces que regulen su propiedad en los centros de población; y señalar, además, los principios para la participación social en materia de asentamientos humanos.

La ley en análisis, en la fracción II de su artículo 2, entiende por centros de población:

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.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la adecuada urbanización de los centros de población, según lo dispuesto por el artículo 3º de la ley en comentario, deberá procurar elevar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, entre otras acciones, mediante la promoción de centros de población de tamaño medio; la descongestión de las zonas metropolitanas; la adecuada interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; el establecimiento de condiciones propicias para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación; y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La puesta en práctica de planes o programas de desarrollo urbano; el establecimiento de reservas territoriales para vivienda y desarrollo urbano; la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vivienda popular; la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico de los centros de población, se consideran acciones de utilidad pública en el artículo 5º de la referida ley.

Entre las principales herramientas que para el logro de su objeto señala la Ley General de Asentamientos Humanos en su capítulo tercero, figuran el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano, los programas de ordenación de zonas conurbadas

y los programas de desarrollo urbano de centros de población, mencionados en el artículo 12 de dicho ordenamiento legal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujeta, en los términos del artículo 13 de la citada ley general, a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Del contenido de dicho programa conviene destacar su diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos del país y la valoración de sus causas y efectos; también la estrategia aplicable al desarrollo urbano; así como los requerimientos que en el rubro de desarrollo urbano presente la población, en razón de su estructura, cantidad y crecimiento.

El presidente de la República aprueba y —en su caso— modifica, mediante decreto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el cual se sujeta a un permanente proceso de control y evaluación, según lo dispuesto en el artículo 14 del citado ordenamiento que también contempla la promoción de la Secretaría de Desarrollo Social para lograr la participación social en la formulación, actualización y realización del referido programa.

Como una medida de seguridad jurídica, el artículo 17 de la ley en comentario dispone la inscripción obligatoria en el Registro Público de la Propiedad, de los planes o programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, en los plazos señalados para tal efecto en la legislación local.

En su capítulo cuarto, la Ley General de Asentamientos Humanos se ocupa también de regular las conurbaciones, a cuyo efecto considera los convenios y las comisiones de conurbación, así como los programas de zonas conurbadas a que hace referencia en su capítulo cuarto.

Para reglamentar lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en lo relativo a la creación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la multicitada ley, también en su artículo 27, dispone que el ejercicio de los derechos de propiedad, posesión o cualquier otro deducido de la tenencia de inmuebles situados en esos centros, queda supeditado a las reservas, usos y destinos determinados por las autoridades competentes, en los programas de desarrollo urbano respectivos.

La fundación de centros de población sólo podrá efectuarse mediante decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, en tierras de vocación urbana, previa evaluación de su impacto ambiental, como lo determina el capítulo quinto de la citada ley, que deja a la legislación estatal el señalamiento de los



requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El capítulo sexto se ocupa, en la ley en análisis, de las reservas territoriales, para lo cual dicta disposiciones encaminadas a coordinar las acciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, tendentes a determinar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales que dé congruencia al mercado inmobiliario, especialmente al relativo a la vivienda popular y al desarrollo urbano, y evite la especulación en el mismo.

Lo anterior significa que el mencionado capítulo sexto, además de promover acciones y obras para que haya vivienda digna para todos los mexicanos, trata de evitar que unos cuantos se beneficien con la plusvalía generada por las obras públicas sufragadas por el pueblo.

En el capítulo séptimo, la Ley General de Asentamientos Humanos trata de la participación social, en tanto que el fomento al desarrollo urbano lo regula en su capítulo octavo, y las medidas de control de dicho desarrollo las determina en el capítulo noveno y último de este ordenamiento legal.

Entre tales medidas de control destacan las contenidas en los artículos 53 y 55 que establecen la nulidad absoluta tanto de los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan los planes o programas de desarrollo urbano, como de los actos, convenios y contratos celebrados en contravención de dichos planes o programas, de la Ley General que comentamos o de la legislación estatal en la materia.

Desde luego, la Ley General de Asentamientos Humanos representa un logro muy importante para la vertebración e integración del derecho urbano en México, sin embargo no incluye los últimos mecanismos registrados por el derecho comparado para evitar al máximo la llamada "lotería del planeamiento" y lograr una más justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística. Sería deseable que, en próximas modificaciones a nuestro Derecho Urbano, se valore la conveniencia de incorporar esos nuevos mecanismos.

Entre tales mecanismos distributivos podemos citar el del "aprovechamiento medio" establecido en España en la Ley de Reforma de la del Suelo, del 2 de mayo de 1975, conservado en el Texto Refundido del 9 de abril de 1976.

Partiendo de la clasificación española del suelo en urbano, urbanizable —programado y no programado— y no urbanizable, el "aprovechamiento medio" se puede explicar como el mecanismo distributivo de cargas y beneficios derivados de la ordenación urbanística, empleado en un proyecto dado de desarrollo urbano, que permite

la comparación de los diversos predios que integran el universo del proyecto, de manera que los asignados a usos no lucrativos, como vialidades, equipamiento urbano, servicios públicos, zonas verdes y recreativas, por ejemplo, se transfieran a la administración pública; mientras que el suelo lucrativo se reparte entre los propietarios y la administración de acuerdo con determinados factores y fórmulas. Como aclara Ricardo Santos Díez:

El aprovechamiento medio es, pues, el valor total de los usos lucrativos, dividido por la superficie total, todo ello referido a una clase de suelo, el urbanizable programado. La Ley reconoce a todos los propietarios de ese suelo el derecho al aprovechamiento medio, y sólo a ese aprovechamiento, cualquiera que sea el destino que el Plan prevea para cada finca en concreto.<sup>6</sup>

### 3. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

Contenida en 194 artículos repartidos en seis títulos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, abroga, en los términos de su artículo segundo transitorio, a la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el referido *Diario*, el 11 de enero de 1982.

En su título primero, de disposiciones generales, la referida ley general enuncia su carácter reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en nuestro país.<sup>7</sup> También establece las bases para la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia; así como la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

Asimismo, en su primer título, la ley en comentario define diversos conceptos, entre otros: ambiente, contaminación, contaminante,

6 Santos Díez, Ricardo, *Tratado de derecho urbanístico*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1978, p. 118.

7 Mediante reforma constitucional publicada el 10 de agosto de 1987 en el *Diario Oficial de la Federación*, se modificó el artículo 27 y se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73. Mediante la modificación del artículo 27 se asignó al Estado la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Con la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73, el Congreso quedó facultado "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

contingencia ambiental, ecosistema, equilibrio ecológico, emergencia ecológica, impacto ambiental y residuos peligrosos. Igualmente se determinan en este título las atribuciones en materia ecológica de la actual Secretaría de Desarrollo Social y se precisan los principios de la política ecológica nacional.

El título cuarto de esta ley en análisis se refiere a la protección del ambiente, por lo que dedica sus tres primeros capítulos a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y de los ecosistemas acuáticos, y del suelo, respectivamente. En los cinco capítulos restantes regula las actividades consideradas como riesgosas, el manejo de los materiales y residuos peligrosos, la energía nuclear, así como las cuestiones relativas al ruido, a las vibraciones, a la energía térmica, a los olores y a la contaminación visual.

Finalmente, en el título sexto y último, la ley que nos ocupa determina las medidas de control, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, los recursos administrativos, así como los delitos —y sus penas— de orden federal, en materia ecológica.

De todos es sabido que los principales agentes de la contaminación ambiental son la industria y el tráfico vehicular. Sobre este particular, María Ángeles Parra Lucán afirma:

Pese a que la contaminación del medio ambiente no sólo es causada por la industria directamente, sino también de modo indirecto a través de sus productos, e, incluso, existe una contaminación creada por los particulares (ruidos, gases de sus vehículos, residuos...), es precisamente la contaminación industrial la principal causa de la situación actual. Fundamentalmente, el desarrollo industrial reporta beneficios al hombre, pero con frecuencia ello tiene lugar en detrimento de la calidad del agua, del aire y del nivel sonoro.<sup>8</sup>

Es notorio que el tráfico vehicular y la industria se concentran en las zonas urbanas con los serios problemas que ello representa. Sin embargo, como observa Marco Negrón: "Es ocioso seguir discutiendo si las 'grandes ciudades' son o no un obstáculo al desarrollo: ellas se han instalado entre nosotros para permanecer y el reto es cómo sacar el máximo provecho de su potencial".<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Parra Lucan, María Angeles, *La protección al medio ambiente*, Madrid, Editorial Tecnos, 1992, p. 11.

<sup>9</sup> Negrón, Marco, "Realidad múltiple de la gran ciudad", *Nueva sociedad*, Caracas, núm. 114, julio-agosto de 1991, p. 83.

Interesa, pues, al derecho urbano asimilar las normas del derecho ecológico o ambiental, en la medida en que se refieren a la regulación de las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades.

El derecho ambiental puede definirse —en opinión de Raúl Brañes— como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.<sup>10</sup>

Como puede comprobarse fácilmente el derecho ambiental o ecológico<sup>11</sup> se encuentra fuertemente imbricado con el derecho urbano o urbanístico, habida cuenta que una parte muy importante de las normas del primero encuentran su principal ámbito de acción en el marco ciudadano, merced a que dos de las principales fuentes de contaminación ambiental —el tráfico vehicular y la industria— se alojan primordialmente en las ciudades.

Así, por ejemplo, los Reglamentos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de residuos peligrosos y en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, así como el Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas y el Reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido, encuentran en la ciudad su más importante campo de aplicación.

Otros ordenamientos de la normativa ambiental únicamente tienen aplicación en la ciudad, tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente para la prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada.

<sup>10</sup> Brañes, Raúl, *Derecho ambiental mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno, AC, 1987, p. 2.

<sup>11</sup> "Quizá pudiera afirmarse que derecho ambiental equivale a derecho ecológico, pero pensamos que tal punto de vista en realidad remite a una comprensión excesivamente amplia de la rama ordinamental que aquí tratamos de caracterizar, porque una cosa es que efectivamente el derecho ambiental responda a consideraciones ecológicas y otra el que deba aglutinarse, sometiendo a un tratamiento relativamente unitario todos los sectores de normas que en definitiva trascienden a las relaciones del hombre con la naturaleza". Martín Mateo, Ramón, *Derecho ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 72.

Esa imbricación tan fuerte registrada entre el derecho urbano y el derecho ambiental podríamos enunciarla, en términos de la teoría de conjuntos, como la intersección de dos ramas del derecho positivo en la regulación de un área específica de la conducta externa humana. Esta intersección permite incluir en el derecho urbano los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, aplicables al ámbito ciudadano.

#### 4. *Ley Federal de Vivienda*

El artículo 4º constitucional, en su párrafo cuarto postula: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

La Ley Federal de Vivienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1984, viene a ser reglamentaria del postulado constitucional antes transcrito, con el propósito de instaurar y regular los dispositivos y mecanismos para que toda familia quede en posibilidad de ocupar una vivienda digna y decorosa.

Tanto el derecho positivo como la doctrina reconocen de tiempo atrás el derecho subjetivo a la vivienda. En efecto, hace ya medio siglo que Alberto Martín Artajo escribió:

De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya nacido lo que llamaríamos el derecho familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aun para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social.<sup>12</sup>

En su capítulo primero, la Ley Federal de Vivienda marca los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, instaura el Sistema Nacional de Vivienda, determina los instrumentos y apoyos para la implementación de la política nacional de vivienda, sujeta a sus disposiciones a las instituciones de la administración pública federal involucradas en programas de vivienda o acciones habitacionales, y detalla las facultades, en materia de vivienda, de la —ahora— Secretaría de Desarrollo Social.

Entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda descuellan los propósitos de hacer llegar el beneficio de la vivienda al

<sup>12</sup> Martín Artajo, Alberto, "El derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio-diciembre, 1945, p. 74.

mayor número de personas, especialmente a la población urbana y rural de bajos ingresos; de constituir reservas territoriales para vivienda de interés social, para evitar la especulación; de ampliar la cobertura social de los apoyos financieros para la vivienda de los marginados de las zonas urbanas, entre otros sectores económicamente débiles de la población.

Destacan también, entre los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, la determinación de coordinar, en materia de vivienda, las acciones gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal, con las del sector social y privado; de apoyar la construcción de infraestructura de servicios para la vivienda, y la integración de ésta a su entorno ecológico, con el fin de preservar los recursos y características del medio ambiente.

La ley que ahora analizamos se ocupa de regular, en su capítulo segundo, el programa sectorial de vivienda, así como la demás programación de las acciones públicas de vivienda; en tanto que en el capítulo tercero, establece las normas relativas al suelo destinado a la vivienda, y en el capítulo cuarto, da las reglas para la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.

Las normas de diseño y tecnología para la vivienda las establece la ley federal de la materia en su capítulo quinto; en el capítulo sexto regula el otorgamiento de créditos para vivienda otorgados con recursos federales y de asignación de viviendas construidas con dichos recursos.

El capítulo séptimo de la ley cuyo análisis estamos realizando, define las sociedades cooperativas de vivienda y sienta las bases que, junto con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, regulan la creación y funcionamiento de tales sociedades cooperativas. Por último, en su capítulo octavo, esta ley impone la normativa referente a la coordinación de la Federación con los Estados y municipios, así como la concertación de los sectores social y privado, en materia de vivienda.

Como puede advertirse fácilmente, el urbano es el principal ámbito de aplicación de la Ley Federal de Vivienda, por cuya razón se insertan en el derecho urbano, la mayor parte de las disposiciones de este ordenamiento legal, junto con la normativa conexas a la vivienda, contenida en diversas leyes y reglamentos, como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (sección cuarta del capítulo sexto), el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

de los Trabajadores del Estado (sección primera del capítulo séptimo), entre otras.

Como lo apunta Pedro Escribano Collado, "Entre los bienes que se consideran de indispensable acceso para todo individuo está la vivienda".<sup>13</sup> Esto es indiscutible porque se trata de uno de los bienes fundamentales de la vida comunitaria, dada la función social que desempeña; por ello, la ciudad es impensable sin la vivienda, razón por la cual su regulación jurídica es una parte esencial del derecho urbano.

##### 5. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La organización de la administración pública federal, tanto la centralizada como la llamada paraestatal, encuentra sus bases en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo título segundo, referente a la Administración Pública Centralizada, dedica su capítulo primero a las Secretarías de Estado; siendo el artículo 32 el que se ocupa de las atribuciones encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Social.

De los asuntos cuyo despacho encomienda el referido precepto legal a la Secretaría de Desarrollo Social —ya sea de manera exclusiva, o conjuntamente con otras dependencias del Ejecutivo, o en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales—, muchos de ellos inciden directamente en el ámbito del derecho urbano, como son:

- La formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social, específicamente las de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología (fracción I).
- La coordinación, concertación y ejecución de programas especiales para la atención de los colonos de las áreas urbanas, para mejorar su nivel de vida (fracción VI).
- La coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas de grupos populares en áreas urbanas (fracción VIII).
- La ordenación territorial de los centros de población, así como la coordinación de las acciones convenidas por el Ejecutivo Federal con los ejecutivos estatales en esta materia (fracción IX)
- La previsión a nivel nacional de las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda (fracción X).

<sup>13</sup> Escribano Collado, Pedro, *La propiedad privada urbana*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1979, p. 227.

- La elaboración y ejecución de programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano (fracción XI).
- La promoción y concertación de programas de vivienda y desarrollo urbano (fracción XII).
- La promoción de mecanismos de financiamiento para el desarrollo urbano, la vivienda y la protección al medio ambiente (fracción XIV).
- La promoción de construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo urbano y la protección y restauración del ambiente (fracción XV).
- La determinación de las normas y ejecución de las acciones que garanticen la conservación o restauración de los ecosistemas indispensables para el desarrollo de la comunidad, especialmente en casos de emergencia o contingencia ambiental (fracción XXVI).
- La vigilancia del cumplimiento de las normas y programas para la preservación y restauración del ambiente (fracción XXVII).
- El establecimiento de criterios ecológicos y normas de carácter general que deban cumplir las descargas de aguas residuales, para impedir la contaminación

## 6. *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*

El suministro de energía eléctrica es vital para la operación de las ciudades y las actividades cotidianas de sus moradores, por tal razón la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica —cuya base se ubica en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional—, y las normas reglamentarias que de la misma se desprenden, inciden de manera importante en el derecho urbano.

El referido ordenamiento legal satisface razonablemente los caracteres de generalidad y continuidad señalados por la doctrina para el servicio público; y por medio de su reglamento deja satisfechos los requisitos de regularidad y de igualdad o uniformidad. En cuanto a los caracteres jurídicos del servicio público, Manuel María Díez apunta: “La doctrina señala cuatro caracteres fundamentales de los servicios públicos. Se dice que deben reunir los siguientes: continuidad, regularidad, igualdad y generalidad”.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967, t. III, p. 206.



La continuidad implica que el servicio público no se interrumpa o paralice, por satisfacer una necesidad colectiva; la regularidad significa someter el servicio público a normas específicas preestablecidas, las cuales deben ser cumplidas fielmente.

Por la característica de igualdad o uniformidad se requiere que el servicio público se preste en condiciones iguales y con las mismas tarifas para todos los usuarios; en tanto que en atención a la generalidad, todos los miembros de la comunidad tienen derecho a acceder a los servicios públicos, en la forma y términos de las normas que los regulan.

Por lo que ve a la generalidad, en el capítulo relativo al suministro de energía eléctrica, la citada Ley dispone:

Art. 25. La Comisión Federal de Electricidad deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna dentro de cada clasificación tarifaria.

El reglamento fijará los requisitos que debe cumplir el solicitante del servicio, y señalará los plazos para celebrar el contrato y efectuar la conexión de los servicios por parte de la Comisión.

En cuanto a la continuidad, el artículo 27 de la ley de referencia sólo exime de responsabilidad al prestador, por la interrupción del servicio, cuando se deba a caso fortuito o fuerza mayor, o bien, a defectos en las instalaciones del usuario o a su culpa o negligencia. Tampoco incurrirá en responsabilidad el prestador del servicio, cuando éste se interrumpa, mediante previo aviso, para efectuar trabajos de mantenimiento, modificación o ampliación de sus instalaciones.

En lo tocante a la uniformidad o igualdad del servicio público de suministro de energía eléctrica, el artículo 18 del reglamento de la ley de la materia dispone que el prestador ofrecerá y mantendrá el servicio en forma de corriente alterna, en una, dos o tres fases, en las tensiones (con tolerancia en su voltaje de 10 % de más o de menos) baja, media o alta, utilizables en la zona respectiva, a una frecuencia de 60 ciclos, con tolerancia de 0.8 % de más o de menos.

De conformidad con la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, el suministro del fluido eléctrico queda a cargo de la Comisión Federal de Electricidad, prácticamente en calidad de monopolio y monopsonio. Monopolio por ser el único prestador del servicio público de suministro de energía eléctrica (artículo 7º de la Ley); mo-

nopsonio por ser el único comprador de la corriente eléctrica que produzcan los particulares (artículo 36 de la Ley). Respecto de tal monopolio, Andrés Serra Rojas hace notar:

Los servicios públicos federales pueden ser:

1. *Exclusivos*, con el carácter de monopolios como en el caso del artículo 27 constitucional en materia de petróleo, energía eléctrica y los diversos casos que señala el artículo 28 de la propia Constitución.<sup>15</sup>

Para ser usuario del servicio público de energía eléctrica se requiere celebrar con el prestador del mismo, el contrato de suministro correspondiente, debiendo garantizar el usuario sus obligaciones contractuales, mediante depósito cuya cuantía se fija en las reglas de aplicación de las tarifas respectivas.

El capítulo primero del Manual de Servicios al Público en Materia de Energía Eléctrica, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 1993, señala los datos mínimos que deberán contener los contratos para el suministro de energía eléctrica, como son, entre otros, el número de contrato; los nombres tanto del suministrador como del usuario y, en su caso, las claves del registro federal de contribuyentes; el domicilio tanto del suministrador como del lugar donde será proporcionado el suministro; uso y características del suministro; la carga y demanda contratadas; la tarifa aplicable; la duración y la fecha de celebración del contrato; las garantías otorgadas por el usuario; las causa de suspensión del suministro y los requisitos para su reanudación; y las responsabilidades del suministrador por interrupción o reducción del suministro.

Las tarifas del suministro de energía eléctrica, a propuesta de la Comisión Federal de Electricidad, las fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de Comercio y Fomento Industrial, en los términos del artículo 32 de la ley de la materia.

La modificación de las tarifas implica la consiguiente modificación automática de los contratos de suministro de energía eléctrica que estuvieren vigentes. La aplicación de las tarifas y de sus respectivas modificaciones requiere la correspondiente publicación previa en el *Diario Oficial de la Federación* y cuando menos en otros dos periódicos diarios de circulación nacional.

<sup>15</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. I, p. 121.

## V. EPIFONEMA

Al final del siglo la población urbana del país representará el 75% del total, con una preocupante macrocefalia que concentra en unas cuantas ciudades a la mitad de la población nacional. De ahí la necesidad de actualizar y sistematizar el derecho urbano o urbanístico, para dar el marco jurídico adecuado a la reorientación y sano desarrollo de las ciudades, y a la satisfacción de las necesidades individuales y sociales latentes en la sociedad urbana.

Para México, el siglo XX fue el siglo de la Reforma agraria exigida por una población rural que represento —a inicios del siglo— las tres cuartas partes de la población total.

El siglo XXI, a cuyo inicio el 75% de la población del país será urbana, habrá de ser el siglo de la Revolución urbana que consagre y dé vigencia plena y efectiva al subjetivo *derecho a la ciudad*, entendido como el derecho a la vida urbana en un hábitat digno, objeto primordial del derecho urbano.

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ