

SERRANO-MIGALLÓN, Fernando y CORTINAS-PELÁEZ, León (coordinadores), *Desarrollo urbano y Derecho*, Ciudad de México. UNAM (Acatlán) / Departamento del D.F. / Plaza y Valdés Editores, 1988, 520 pp.

DESARROLLO URBANO Y DERECHO

1. Este volumen,¹ parte integrante de la colección *Desarrollo urbano-Desafíos de una gran metrópoli*, representa un hito por demás interesante en el conocimiento

profundo de la problemática urbana, particularmente en la transición "modernizadora" (1982-1994) que ha emprendido México con la ola privatizadora neoliberal y con la asimétrica incorporación comercial al acuerdo trilateral de libre comercio (que probablemente entrara, en vigencia el 1º de enero de 1994, entre Canadá, Estados Unidos de América y nuestro país).

El mérito y a la vez la oportunidad de las ponencias, radica en proporcionar un acertado planteo ordenador para discurrir los debates que se lanzan en cada uno de los quince trabajos aquí coordinados con rigor analítico, claridad pedagógica y excelencia documental.

De esta manera, sin pretender agotar el contenido de los mismos, respetando su propia sistematización anunciada,² nos proponemos en esta reseña exponer algunas impresiones inquietantes surgidas de una primerísima lectura.

2. La organización administrativa en las zonas metropolitanas (I)

Uno de los procesos álgidos en organización administrativa, la descentralización, parece recobrar potencia controversial en este apartado. No sólo por la problemática que en sí misma ella trae aparejada, como proceso que involucra a todos los ámbitos sociales, sino por sus nuevas dimensiones

de instrumento para gobernar las zonas metropolitanas.

La expansión de las ciudades ha determinado un complejo nuevo que rebasa ampliamente las constantes tradicionales en las estructuras político-administrativas.

Por ello, se persiste y se ha generalizado, como solución viable y oportuna capaz de absorber la complejidad, la instauración de "estructuras específicas", "que permitan la combinación de la participación ciudadana, con la eficacia del poder público"³

La problemática institucional se da, propiamente, en dos aspectos: a) la propuesta de lo específico está de suyo asentada en el reconocimiento teórico de una realidad: las áreas metropolitanas como unidades espaciales que se especifican al requerir objetivos de organización propios, instrumentos jurídicos adecuados y autonomía financiera.

¿Cuál será el costo político de aceptar que

las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.⁴

No es un planteo acabadamente comprendido. Las tendencias y los intentos descentralizadores en la administración metropolitana europea varían entre casos "prudentes" (España),⁵ "descentralizaciones incompletas" (Francia)⁶ o "descentralizaciones diversificadas" (Alemania Federal previa a la reunificación de 1989).⁷ De todas maneras, no ha triunfado definitivamente la "corporación local" por sobrela idea de organismos autónomos.

Conocemos sobradamente los fundamentos de la centralización y el modo de atacarlos; pero, las reacciones de las instancias del poder político basadas en la desconfianza y temor, por el hecho de que un nivel administre conjuntos urbanos de gran tamaño, parecen insoslayables; al menos, "el compromiso no será fácil".⁸

1. Colección que reúne en 6 vols. (1,792 pp.) las ponencias discutidas en coloquios propiciados por el Departamento del D.F., con diversas instituciones académicas, a través del Programa de Intercambio Científico y Capacitación Técnica (PICYCATEC) de la Secretaría General de Desarrollo Social del Departamento del D.F., cuyo director (1982-1988) era el profesor doctor Rafael Pérez-Miranda (UAM y UNAM). Ojalá pueda próximamente recensionarse, en esta misma revista, la totalidad de esta colección, cuyo coordinador científico fue el profesor doctor L. Cortiñas-Peláez.

2. La obra está articulada en tres partes: I. La organización administrativa de las zonas metropolitanas; II. Derecho urbano y seguridad pública, y III. Derechos financiero y ecológico metropolitanos.

3. *Derecho urbano y Derecho*, Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores, 1988, pp. 22 y 48.

4. *Ibid.*, cita 37, pp. 22-23.

5. *Ibid.*, p. 49.

6. *Ibid.*, pp. 55 y ss.

7. *Ibid.*, pp. 57 y ss.

8. *Ibid.*, pp. 60 a 65.

b) Por otra parte, los instrumentos jurídicos de ordenamiento territorial, referentes a desarrollo interior y exterior, imponen racionalmente al Estado la definición de las políticas y lineamientos generales y bases para el urbanismo.⁹

Una constante en los mismos es el descuido de la visión regional que propició y sostiene el desequilibrio entre lo urbano y lo rural.¹⁰ Además de la ausencia de coordinación, entre los niveles ya existentes, que tan pronto agravan la centralización como duplican competencias.

El comienzo de la certidumbre formal, en México, se señala, a partir de los fundamentos constitucionales, en la necesaria promulgación del código urbano, fusión y ordenación tentativas de las numerosas leyes y reglamentos sobre la materia.¹¹

Dentro de este marco, el instrumento de ordenación y planeación territorial por excelencia es y debe ser la planeación general, con fuerza generadora de los consiguientes programas de uso del suelo y construcción urbana.¹²

3. Derecho urbano y seguridad pública (II)

a) Los estudios dedicados al "Derecho urbano" muestran detalladamente una relación compleja entre las dos disciplinas: urbanismo¹³ y Derecho urbano.

La ponencia "De la posesión y de la propiedad",¹⁴ investigación sobre cuatro asentamientos populares en la ciudad de México, constituye una descripción del urbanismo como proceso social que pareciera "<al margen) de la ley, con lo que queda la impresión de que no existe conexión alguna entre el orden jurídico y los procesos sociales que tienen lugar en las colonias".¹⁵ Esto como resultado de la ilegalidad que domina en la urbanización popular y, sobre todo, lo más interesante, las diferencias entre lo previsto en la legislación para abordar los conflictos que se suscitarían en asentamientos irregulares y las soluciones que de hecho se utilizaron para resolverlos.¹⁶

Resalta en ello el caso Ajusco. No se recurrió a las acciones civil y penal, instrumentadas en el

ordenamiento, para protección de la propiedad. Fue la expropiación el recurso legal, que se tradujo en algún beneficio para los propietarios de los predios ocupados. En este caso se puso en controversia la misma naturaleza de la institución.¹⁷ Problemática que induce también la ponencia de Martín Díaz y Díaz, en su epígrafe "Propiedad relativa y expropiación poderosa", al expresar:

La expropiación se perfila como elemento constructivo de la realidad social, cuyos alcances se fincan en la ingente discrecionalidad con la que el acto puede ejecutarse. Se trata de una expropiación sumamente politizada en sus propósitos, a través de la cual los poderes constituidos y particularmente el Ejecutivo federal, ejercen un arbitraje efectivo de los recursos apropiables y de las relaciones sociales de propiedad.¹⁸

b) En otro orden, "Seguridad pública" se aborda con toda precisión y claridad. Nos acerca con máxima elocuencia al concepto amplio de seguridad y riesgo, además de explicitar la relación estrecha entre ambos conceptos. La exigencia de "libertades concretas" define sin más al Estado como el responsable para intervenir y dirigir, nulificando los peligros o los riesgos a que está sometido el habitante de la gran ciudad.¹⁹

4. Derechos financiero y ecológico metropolitanos (III)

a) Con la premisa de que el urbanismo pasa a ser actualmente cometido del Poder público, en México —y para enfrentar este reto—, se señalan desajustes estructurales que padece la legislación urbana, aunados a insuficiencias financieras para enfrentar un desarrollo urbano. La transformación cualitativa del Derecho urbanístico, se añade al factor cuantitativo de las situaciones de hecho que padece la ciudad de México para alcanzar inusitada significación financiera.

De esta manera, el análisis teórico invita a la revisión del Derecho urbanístico en sus matices económico y financiero, particularmente que no tenía en su origen pero que ya destacaba Andrés Alarcón Segovia, fundador mexicano de la ciencia del derecho urbanístico en su hoy casi inhallable tesis.

Para clarificar este enfoque se utiliza la expresión de cuño nuevo: "fiscalidad del urbanismo", que es fiscalidad particular y de origen reciente, concebida como al servicio del urbanismo, financiamiento del urbanismo, financiamiento de las contribuciones

9. *Ibid.*, p. U2.

10. *Ibid.*, p. 173.

11. *Ibid.*, p. 175.

12. *Ibid.*, pp. 113 y ss.

13. Entiendo por urbanismo el estudio y empleo de los medios de que dispone el Poder público para dirigir o encauzar la creación, el desarrollo, la modificación, el mantenimiento y la conservación de los espacios poblados, en orden a las necesidades materiales y humanas de vida.

14. *Ibid.*, pp. 199 y ss.

15. *Ibid.*, p. 203.

16. *Ibid.*, pp. 229 y ss.

17. *Ibid.*, pp. 232 y ss.

18. *Ibid.*, pp. 262 y ss.

19. *Ibid.*, pp. 333 y ss.

exigidas a los particulares²⁰ para sustentar la ejecución de este cometido polivalente.

En México la fiscalidad del urbanismo arranca para solventar, en parte, el obstáculo de insuficiencia financiera. A la vez que desalienta el "recurrir a procedimientos (autoritarios) o, al ejercicio de otras facultades soberanas del Estado como la expropiación para el cumplimiento del cometido urbano".

b) La posibilidad de un derecho ecológico metropolitano se hace eco del cuestionamiento generalizado en urbanismo y derecho: la centralización.

Aunque con crítica a la técnica confusa se señala la "federalización del cometido ecológico": "La nación tendrá en todo tiempo..."²¹ Situación que se agrava con la "concurrencia legislativa", si es el Congreso de la Unión el facultado para expedir leyes que "establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios", "en materia de protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico".

A mayor abundamiento, se recuerda al respecto la inexistencia de una materia y competencia de origen municipales.

Con ello, el antecedente para un Desarrollo urbano, como es la concepción de una entidad o región como corporación local, queda totalmente desprovista de posibilidades, además de todo intento de ordenar adecuadamente la problemática que enfrentamos.

5. A manera de conclusión podríamos recapitular algunas reflexiones ocurridas en la lectura sobre las cuales deberá continuar la evaluación doctrinal seria y objetiva:

a) La ilusión y optimismo con que se trata el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la acepción atribuida de "descentralización legislativa material",²² desaparecen ante el texto constitucional. La facultad de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno no constituye en estricto sentido función legislativa. Al no existir con rigor transferencia de tal facultad, se extingue la posibilidad de anunciar a este organismo como "fórmula de autogobierno democrático".

A resultas, nos preguntamos: ¿no es la Asamblea de Representantes del Distrito Federal un desgaste institucional en el sentido de instancia ineficaz?

b) La riqueza y profundidad del aporte de derecho comparado recrea la magnitud en las reacciones

centralizadoras en Europa occidental.²³ Si bien no es una tendencia generalizada, contiene casos significativos como la supresión del Gran Londres en 1986.

Una meditación sería recae necesariamente en los argumentos loables que enmascararon la crisis que enfrentaba el poder político. Además, sin descuidar, la relevancia en las consecuencias que se generaron a raíz de esta gestión

c) Con motivo de seguridad pública y un ámbito del problema, la delincuencia juvenil, la administración pública mexicana sufre un grave cuestionamiento: "incumplimiento de la educación como cometido constitucional" para alcanzar el "desarrollo integral del individuo".²⁴ A mayor abundamiento, ¿hasta dónde hemos comprendido y enseñamos la evolución y cambio que se origina en las relaciones familiares, como derivado de la incorporación de la mujer en el trabajo productivo?, y ¿cuál es el impacto de este fenómeno en el mismo concepto de familia y las funciones de sus integrantes?

Cuestionamientos, todos, que involucran al poder público y la necesidad en la sociedad de servicios que inciden en seguridad pública y que son diversos, anteriores y con mayor oportunidad que posibles reformas en la represión de delitos.

d) Dentro del régimen tributario del urbanismo,²⁵ no se agota en el discurso la función y ordenación de las contribuciones como instrumento del Estado gestor, democrático, con responsabilidades por las que deberá expandir su acción a la prestación de servicios de diversa índole, inmanentes en la problemática del urbanismo.

e) Las situaciones de ilegalidad irreversible en el actuar de la administración pública y la posibilidad de acción popular²⁶ son cuestiones de justicia administrativa.

Para ello, la idea de jurisdicción en el contencioso administrativo indica un proceso de legalidad y tutela efectiva de derechos. La doctrina sugiere, con rigor por demás fundamentado, atacable toda conducta de la administración pública que violente el ámbito vital de un sujeto. El recurrir acontece por interés legítimo. No se requiere que el interés sea directo y personal. Pero, en este estado, ¿qué es interés legítimo?, ¿cuál es la esencia de legitimidad para calificar un interés y en consecuencia habilitar?, y por último, ¿derecho puede equipararse a interés legítimo?

Por lo dicho, estimamos que este volumen resulta una útil contribución, en un tema no por novedoso menos arduo y poco estudiado en nuestra lengua.

20. *Ibid.*, pp. 377 y ss.

21. *Ibid.*, pp. 462 y ss.

22. *Ibid.*, pp. 34 y ss.

23. *Ibid.*, pp. 61 y ss.

24. *Ibid.*, p. 347.

25. *Ibid.*, pp. 408 y ss.

26. *Ibid.*, pp. 503 y ss.