

DE LA POSIBILIDAD DE UN DERECHO  
LATINOAMERICANO DE LOS ASENTAMIENTOS  
HUMANOS, EL URBANISMO Y LA VIVIENDA \*

Dr. León Cortiñas-Peláez

Catedrático de Derecho Administrativo en el Instituto Nacional de Administración Pública y en la Universidad Nacional Autónoma de México,  
*Ancien-Maitre-Assistant de droit public* en la Universidad de París I  
(Panteón-Sorbona)

A

*Miguel Valdés-Villarreal,*  
coautor de la legislación federal mexicana  
sobre Asentamientos Humanos de 1976,  
con gratitud por su Magisterio  
de pensamiento y acción.

\* Versión castellana del original alemán de la Ponencia general de derecho administrativo, presentada al Congreso Mundial de Investigadores y ex-becarios de la Fundación Alexander von Humboldt (Ludwigsburg, 10-14 octubre 1978, Alemania Federal), convocado bajo el tema de "Desarrollos recientes del Derecho Público Comparado (Internacional, Constitucional y Administrativo)". Las sesiones fueron presididas por los catedráticos alemanes Peter BADURA (Munich), Dieter BLUMENWITZ (Würzburg) y Fritz OSSENBUHL (Bonn).

SUMARIO: INTRODUCCION. 1.A) Tantos interrogantes como términos de la cuestión.—2.B) Una estructura normativa social, periférica y dominante.—3.C) Expresión normativa mexicana de las diferencias entre Administración Pública y administración privada.—4.a) El hexágono administrativo público del capitalismo dependiente.—5.b) Del fracaso de la Administración abstencionista en los Estados Unidos del Norte.—6. El caso del municipio de Nueva York.—I. DE LA POSIBILIDAD EXTRANORMATIVA EN DERECHO LATINOAMERICANO. 7. Desesperanza ante la urbanización dependiente.—8.A) Factores disfuncionales.—9.B) Capacidad económica limitada y expansión ilimitada de las zonas metropolitanas.—10.C Capitalismo dependiente y estructura rural/urbana. 11.D) Hacia un desequilibrio permanente: economía urbana y estratificación social.—II. DE LA POSIBILIDAD DE UN COMETIDO POLIVALENTE DEL PODER PUBLICO.—12. Especificidad del análisis "latinoamericanista medular".—13.A) La pretendida panacea: *el cometido malthusiano, reaccionario* hoy como ayer. 14.a) La contribución del Club de Roma.—15.b) La contribución de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas.—16.c) La aportación de la doctrina mexicana. 17.B) *El cometido educativo*: del desorden de la empresa privada a la participación ciudadana y los derechos humanos.—18.C *El cometido tributario*.—19.D *El cometido dominical*: multiplicidad.—20.a) Sinrazón económica de la propiedad particular de la tierra.—21.b) La función social de la propiedad, urbana y rural, en la Constitución mexicana vigente.—22.c) La nacionalización del suelo sin compensación. 23.d) La planificación de los asentamientos humanos.—24.e) Planificación y liberalismo presupuestario.—25.E) *El cometido de transporte*.—PERSPECTIVAS: 26. Máscara formal y contenidos concretos.

## INTRODUCCION

1.A) *Tantos interrogantes como términos de la cuestión.*—La posibilidad de un derecho latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda, plantea casi tantas interrogantes como los términos del enunciado de la cuestión. América Latina, como continente privilegiado —en lo material— dentro del Tercer Mundo, tiene ciertamente mejores posibilidades de plasmar ese derecho que los restantes países subdesarrollados. Pero inclusive considerando a nuestra América<sup>1</sup> como una "vanguardia" de los países pobres, no es fácil articular a su respecto una visión unívoca de los conceptos de Administración Pública, de Derecho Administrativo y de Derecho en sentido estricto, para poder preguntarnos a partir de ellos respecto de las modalidades, rigurosamente interdependientes, que los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda podrían presentar según ese marco jurídico-administrativo.

2.B) *Una estructura normativa social periférica.*—Si el ser del Derecho es una estructura normativa social en la cual los elementos de poder y regla jurídica se entrelazan en síntesis dialéctica indisoluble,<sup>2</sup> resulta claro que a escala planetaria esta estructura no es la misma en países de economía central o dominante que en países de economía periférica o dominada. En este sentido, hay un derecho administrativo de países no-industrializados, en el amplio marco del derecho público planetario.<sup>3</sup> En esta distinción, es capital la diferencia entre Administración Pública y administración privada. En efecto, la estructura y el funcionamiento de la

<sup>1</sup> Por oposición a la América Sajona, nos referimos a la América Latina, así entendida (*Nuestra América*) en la célebre obra homónima de José Martí.

<sup>2</sup> Para esta concepción postkelseniana y por ende no-idealista sino realista del ser del Derecho, cfr. *in totum*, la obra del iusfilósofo Julio Luis MORENO, *Los supuestos filosóficos de la ciencia jurídica*, Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Sección III, vol. CXXV, 1963, 184 pp.

<sup>3</sup> Cfr., para el derecho constitucional comparado, André HAURIUO, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1ª ed., París: Montchrestien, 1966; hay 5ª ed. francesa, póstuma, de 1974, y trad. castellana en Barcelona: Ariel.

Administración Pública en nuestros países subdesarrollados de América Latina permite distinguirla en forma múltiple de las administraciones privadas, mediante criterios tanto extranormativos como normativos.<sup>4</sup>

3.c) *Expresión normativa mexicana de las diferencias entre Administración Pública y privada.*—Las diferencias políticas, económicas, sociales y técnicas que realzan en nuestros países la oposición entre Administración Pública y administración privada, nos llevan a su expresión normativa, que, a manera de ejemplo, podemos visualizar en el derecho administrativo mexicano, que es ciertamente un derecho constitucional concretizado.<sup>5</sup>

Catapultada a la realización efectiva del Estado Democrático y Social de Derecho impuesto por los valores constitucionales del Poder Público,<sup>6</sup> la Administración Pública mexicana se propone la concreción de la democracia<sup>7</sup> obedeciendo a una imperatividad teleológica de derecho público que le exige una acción transformadora de su entorno.<sup>8</sup> Este enfoque teleológico supone una utilización *instrumentalizada* de categorías estructurales y funcionales de derecho privado<sup>9</sup> conjuntamente con las de derecho público, para fines macropolíticos obviamente contradictorios con los fines *igualmente políticos* de las administraciones privadas. Estas, por ejemplo empresas de fraccionamientos o de construcción, encarnan los principios liberales de la Constitución derogada de 1857, contribuyendo a la perpetuación de un concepto de libertad identificado con el Poder Público abstencionista del siglo XIX, apto —mediante su muy reducido número de cometidos— a la

4 Cfr. León CORTIÑAS-PELAEZ, "Estado democrático y administración prestacional", Montevideo: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 1971; Ciudad de México: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Madrid: Revista de Administración Pública*, 1972, sus parágrafos 1. a 7d., cap. II.

5 Cfr. nuestras *Seis lecciones de derecho administrativo*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1975, ed. mimeografiada, siguiendo para el derecho mexicano la aportación clásica del presidente del Tribunal Administrativo federal alemán Fritz WERNER, "Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht", Köln/Berlín: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1959, 527 ss.

6 Cfr., en la Constitución federal de 1917 vigente, en particular los arts. 3, 5, 27, 28, 39, 123, 135 y 136.

7 Imperativo de la Administración Pública según el artículo 3, fracción I, apartado a), de la Constitución federal mexicana.

8 Acción patentizada en las competencias *ratione materiae* atribuidas a las administraciones públicas centralizadas y paraestatales por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 17 en 1977; 12 mayo 1977 y 10 ab. 1978).

perpetuación de una sociedad *predemocrática* en la cual el Estado no se preocupa por la creciente desigualdad social, económica y política generada por el *laissez faire*. Sometida a reglas de contabilidad, de control y de responsabilidad muy distintas y más severas que las administraciones privadas,<sup>10</sup> la Administración Pública mexicana asume el reto del umbral del siglo XXI, encarnado por complejas prioridades que desbordan los objetivos de la Administración Pública de países industrializados.

4a.) *El hexágono administrativo público del capitalismo dependiente.*—El derecho administrativo de países industrializados rige a una Administración Pública que prepara, propone y ejecuta decisiones claves en el *triángulo* del pleno empleo, la estabilidad de precios internos y el equilibrio de la balanza de pagos.<sup>11</sup> En forma más compleja, el derecho administrativo de los países no-industrializados (*capitalistas dependientes*) parecía deber proponerse un *hexágono* administrativo, atendiendo a seis prioridades dialécticamente entrelazadas:

*Primera:* El acceso libre y efectivo de las mayorías a los bienes y servicios de la comunidad, y en particular a la ciencia y a la cultura, para hacer más consciente y responsable su participación en un Nuevo Poder Público;

*Segunda:* La determinación por este Nuevo Poder Público de una racional absorción de la desocupación apoyándose en una potente Administración Prestacional, la cual se propone una reestructuración dinamizante de los espacios inexplorados;<sup>12</sup>

9 Cfr., agudamente, Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Tomás Ramón FERNANDEZ, *Curso de derecho administrativo*, Madrid: Civitas-Revista de Occidente, I, 1974, esp. pp. 39-51; en derecho mexicano, precursoramente y con directa aplicación a las novísimas normas citadas supra, nota 8, Miguel ACOSTA-ROMERO, *Teoría general del derecho administrativo*, Ciudad de México: U. N. A. M., textos universitarios, 1ª ed. 1973, reimpresión 1975, esp. pp. 17 y 33.

10 Cfr. CORTIÑAS-PELAEZ, 1971, ibídem, cpa. II, parágrafos 5m./5o.

11 León CORTIÑAS-PELAEZ, "Las ciencias administrativas en América Latina", Caracas: *Archivo de derecho público y ciencias de la administración*, Instituto de derecho público de la Universidad Central de Venezuela, vol. II, 1970-1971, pp. 11-130, esp. 127-128.

12 Cfr., por todos, I. L. P. E. S., *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria S. A. y Ciudad de México: siglo veintinueve editores, S. A., 1970 XXX + 210 pp., esp. las contribuciones de Carlos MATUS sobre "El desarrollo interior de América Latina: ¿tesis fantaseosa o interrogante fundamental?" y "Reflexiones sobre una nueva estrategia latinoamericana de desarrollo" (pp. 1-15, 23-59 y 89-131).

*Tercera:* La plena participación de las mayorías en este aparato prestacional, tanto de la administración pública centralizada<sup>13</sup> como de la administración pública paraestatal y de la administración pública territorialmente descentralizada;<sup>14</sup>

*Cuarta:* La superación del divorcio entre Estado y Sociedad,<sup>15</sup> mediante la quiebra de los sectores feudales del poder político, sean ellos económicos o sociales, nacionales o extranjeros;

*Quinta:* La extensión y coordinación sectorial<sup>16</sup> y el perfeccionamiento técnico-gerencial de los cometidos del Poder Público;

*Sexta:* La atenuación de la dominación y deformación ejercidas por centros de poder externos, corolario apenas separable de las precedentes prioridades.

Estas modalidades están apuntando a rasgos esenciales del elemento poder en la estructura normativa social de nuestro derecho administrativo, estructura que muy poco tendrá así que ver con la de los países industrializados dominantes. Conviene empero, antes de seguir adelante, recordar *pour mémoire* el abrumador fracaso de la administración pública abstencionista en la primera potencia dominante, precisamente respecto del cometido de Poder Público que preside estas líneas.

5.b) *Del fracaso de la Administración abstencionista en los Estados Unidos del Norte.*—En efecto, es más fácil enviar Hombres a la Luna que resolver la crisis angloamericana en materia de

13 Precisada ahora en derecho administrativo mexicano por la precitada L. O. A. P. F. de 29 dic. 1976, art. 1º, párrafo 2º.

14 *Idem*, arts. 1, párrafo 3º y 3. Las "Entidades Federativas" mexicanas no son tales sino, en verdad, entidades territorialmente descentralizadas, como apunta Jorge CARPIZO, *Federalismo en Latinoamérica*, U.N.A.M.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1973, p. 78.

15 Cfr. Ernst-Wolfgang BOECKENFOERDE, edición e introducción, *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1976, XVI + 520 pp., esp. las contribuciones de Herman HELLER, 3-19, Horst EHMKE, 241-274, del mismo *Boeckenfoerde*, 395-431, y de Konrad HESSE, 484-502.

16 En el sentido de los precitados Acuerdos 13 ene. 1977, esp. arts. 1º y 2º.

asentamientos y urbanismo.<sup>17</sup> La industrialización angloamericana tiene el precio de una anárquica concentración urbana, cuya imagen caricaturada le devuelven nuestras megalópolis tercermundistas. La concentración encarece los terrenos, y la mano de obra, y "embotella" la producción y los servicios; pero el costo de las soluciones teóricas es aún más alto.<sup>18</sup> El desastroso decenio de 1960 ha sido seguido por años aun peores y las autoridades federales estimaron a principios de 1970 que una tentativa de salvamento de las ciudades de los Estados Unidos del Norte costaría alrededor de una centena de miles de millones de dólares: nadie consideró, siquiera por un instante, que un gobierno cualquiera pudiera liberar créditos tan importantes.<sup>19</sup> La pesadez y la ineficiencia de administraciones urbanas poderosas, la amplitud y a veces la violencia de las manifestaciones de inconformidad, revelan una misma situación crítica: por su gigantismo, la concentración urbana, más allá de cierto límite, escapa a los controles democráticos.

6. *El caso del municipio de Nueva York.*—Con una prosperidad comparativamente sin precedentes, la crisis urbana no ha dejado de agravarse: dentro de la lógica crematística del capitalismo, están en juego intereses demasiados poderosos, como nos lo ilustra el caso de la municipalidad de Nueva York. A pesar de muchos despidos, Nueva York anuncia un déficit anual de trescientos millones de dólares en un presupuesto de cinco mil millones; cuenta con 3.3 policías por mil habitantes (el promedio nacional angloamericano es 2.2), y esta proporción tiende a aumentarse, pues N.Y. tiene la marca máxima de la criminalidad entre las veintiséis ciudades que, con sólo un sexto de la población total, registran la mitad de los crímenes cometidos en la Unión Angloamericana. Por comparación con la media nacional, los alumnos de Nueva York, en cuanto a la aptitud para la lectura, tenían un retraso de diez meses en 1969, de catorce meses en 1970, y este retraso no cesa de crecer, a pesar de que los gastos por alumno en la enseñanza pública llegan en Nueva York a 1.028 dólares contra 620 en Detroit, 560 en Cincinnati y 552 en Cleveland. Además, Nueva York tiene una

17 Claude JULIEN, *Le suicide des démocraties*, Paris: Bernard, 1972, trad. castellana, *El suicidio de las democracias*, Buenos Aires: Extemporáneos argentina, 1975, p. 53.

18 JULIEN, *ibidem*, 51.

19 JULIEN, *ibidem*, 52.

cama de hospital por 200 habitantes, en lugar de una para 120, como en el promedio nacional angloamericano; la mortalidad infantil es de 38.4 por mil en la población no-blanca, es decir, en la población más pobre, aunque la ciudad cuenta con un médico por 400 habitantes, contra la cifra nacional de 620. La carga fiscal es de 274 dólares por cabeza en Nueva York, contra 73 en Nueva Orleans y 113 en Miami. Sea que se trate de la salud pública, de la calidad de la enseñanza, de la seguridad de las personas y de los bienes, la situación en Nueva York es más desfavorable y más onerosa que en las ciudades industriales menos pobladas. Simultáneamente, una mayor densidad de viviendas hace subir los precios de terrenos y alquileres, y en consecuencia las remuneraciones del personal de la municipalidad; igualmente, están inflados los gastos de conservación de las calles, de la recolección de basura, del alumbrado público, de los transportes, del agua y de la electricidad.<sup>20</sup> Esto no sólo es económicamente una aberración, también lo es socialmente pues la fuerte concentración urbana pesa duramente sobre el presupuesto social: primero, porque la mayoría de los "pobres" son ciudadanos; pero, además, porque siendo el costo de la vida más alto en la ciudad que en el campo, el "umbral de la pobreza" de una familia urbana es 40 por ciento mayor que el de una familia rural, de donde todo cuesta más caro en la ciudad y, sobre todo, la pobreza.<sup>21</sup>

## DE LA POSIBILIDAD EXTRANORMATIVA DE DERECHO LATINOAMERICANO

7. *Desesperanza ante la urbanización dependiente.*—Esta sumaria ejemplificación, en el país relativamente más rico y tecnológicamente más avanzado del planeta, justifica la desesperanza:

*If the affluent do so badly,  
how will the underprivileged manage better?*<sup>22</sup>

<sup>20</sup> JULIEN, *ibidem*, 54.

<sup>21</sup> JULIEN, *ibidem*, 55.

<sup>22</sup> Barbara WARD, *The Home of Man*, Introduction by Enrique PEÑALOSA, Toronto: the International Institute for Environment and Development/The Canadian Publishers, McClelland and Stewart Limited, 1976, 297 pp., esp. p. 193.

Pero, además, la coyuntura de expansión demográfica, de urbanización salvaje y de populismo que caracteriza a la urbanización dependiente,<sup>23</sup> se deriva de una causación circular acumulativa,<sup>24</sup> de un círculo vicioso, totalmente inasimilable, por su ausencia de macroindustrialización, a la coyuntura de la urbanización "desarrollada".

8.A) *Factores disfuncionales.*—La urbanización latinoamericana alimenta la concentración económica en los sectores secundarios y terciarios mediante las fuertes migraciones rurales, cuyo ritmo acelerado no da tiempo a la sociedad para adaptarse o para solucionar por adelantado los problemas socioeconómicos inherentes a la disfuncionalidad de la estructura agropecuaria. En consecuencia, tenemos cinco factores que autoalimentan el proceso: i) la deserción del campo y el subaprovechamiento consecuente de las potencialidades del espacio rural; ii) el subaprovechamiento de los recursos minerales; iii) la existencia de vastas zonas vacías de población al lado de zonas saturadas; iv) la no satisfacción de las necesidades básicas de un alto porcentaje de la población y la existencia de numerosos grupos marginales urbanos; y v) los costos crecientes de las grandes ciudades, que requieren la dedicación de la mayoría de los escasos recursos disponibles.<sup>25</sup>

Las cuatro grandes aglomeraciones de Buenos Aires, São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Caracas, concentraban a comienzos de los setentas el 17% de la población latinoamericana y los más altos niveles de ingreso, la mayor densidad de instalaciones industriales e infraestructuras, así como los mejores servicios públicos y técnicos; las cinco zonas metropolitanas aledañas concentran el 6% de la población total, el conjunto de ciudades medianas y pequeñas apenas albergaba el 27% de la población; y en las zonas rurales se distribuía el 50% restante. Simultáneamente, se registraban índices bajísimos de densidad de población rural en

<sup>23</sup> Cfr. Manuel CASTELLS, 2a. ed. castellana de *La Cuestión Urbana*, Ciudad de México: siglo veintiuno editores, 1976, XIX + 517 pp., esp. XVIII.

<sup>24</sup> Gunnar MYRDAL, *Economic Theory and Under-developed Regions*, Londres: Gerald Duckorth & Co., 1957, XII + 168 pp., trad. castellana, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, múltiples reimpresiones, *in totum*.

<sup>25</sup> Fernando PEDRÃO y Karl-Heinz STANZICK, directores, Seminario sobre *Planificación regional y urbana en América Latina*, Ciudad de México: siglo veintiuno editores, I. L. P. S. S. / I. L. D. I. S., 1974, XVI + 408 pp., 135.

algunas zonas: en más del 40% del territorio latinoamericano, la densidad de población no alcanza al 1 habitante por kilómetro cuadrado y en casi dos tercios de la superficie no llega a 5.<sup>26</sup>

9.B) *Capacidad económica limitada y expansión ilimitada de las zonas metropolitanas.*—De este modo, la ausencia de la más elemental planificación y la caótica acumulación de inversiones, servicios y poder, han estimulado la concentración de la población en zonas metropolitanas, cuyas tasas de crecimiento demográfico son superiores a la capacidad de la economía para proveer empleos y servicios suficientes. De donde, el surgimiento de amplios y crecientes grupos marginales de población que hacen más dramáticos los déficit de servicio, distorsionan el mercado del empleo no calificado y trasladan a los centros urbanos la carga de conflictos sociales generada en el campo por el estancamiento, el pauperismo y las expectativas insatisfechas de muchas generaciones. Tal "metropolitanización" ha desalentado la formación y consolidación de polos secundarios y ciudades medianas, que fueron en el pasado los núcleos de desarrollo de muchas regiones interiores y que podrían ser en el presente los puntos de avanzada hacia una estrategia de desarrollo regional. La polarización de la población hace más difícil y costoso el suministro y el manejo de los servicios urbanos porque se desbordan todas las escalas apropiadas para su organización y financiamiento. Como resultado de la polarización de oportunidades, los individuos y grupos más dinámicos y mejor capacitados abandonan en forma progresiva y creciente las zonas rurales y las ciudades medianas y pequeñas para dirigirse a los grandes polos. Así, aquellos pierden sistemáticamente sus recursos humanos potenciales para progresar y quedan, cada vez más, a la merced de los grupos más tradicionalistas y menos dispuestos a luchar por la transformación local. De ahí que, en muchos países, los cambios sociales en las zonas rurales sean más lentos y, en caso contrario, que conduzcan a veces a mayor empobrecimiento y a nuevas formas de dependencia para el campesino. Ello contrasta con el caso de los centros urbanos que se "modernizan" aceleradamente.

Finalmente, la población conduce también a una concentración de la modernización, y se crean "islas de modernidad" que

<sup>26</sup> PEDRÃO y STANZICK, *ibidem*, 302-303.

contrastan notoriamente con la periferia subdesarrollada y a veces primitiva y que, además, no tienen capacidad para transformar el sector no moderno.<sup>27</sup>

10.C) *Capitalismo dependiente y estructura rural-urbana.*—Las indicadas concausas de nuestro círculo vicioso apuntan a una causa aparentemente capital, aunque ciertamente no única: la estructura agraria y el relegamiento de las zonas rurales. Ahora bien, éste es en buena medida resultado de una economía capitalista dependiente, pues el carácter monoexportador de materias primas determinó históricamente un desarrollo prioritario y privilegiado de las respectivas regiones productoras con el consecuente olvido de las no comprometidas en el proceso exportador. Dentro de tal esquema, *los beneficios netos son sistemáticamente exportados a la capital nacional o a los centros internacionales, con lo cual no se producen mayores efectos multiplicadores en las respectivas regiones.*

Por otra parte, como resultado del progresivo abastecimiento logrado por los países industrializados así como por el impulso cobrado en los últimos decenios por la política de sustitución de importaciones a través de la industrialización urbana, el sector agropecuario y la pequeña minería latinoamericanos han venido perdiendo prioridad y dinamismo. *La falta de expansión sistemática de los mercados internos no ha permitido un reemplazo de la demanda tradicional; ello ha contribuido a un incremento de la economía urbana y a un decrecimiento de la economía rural.*

11.D) *Hacia un desequilibrio permanente: economía urbana y estratificación social.*—El horizonte causal del mundo rural se ve complementado por repercusiones de economía urbana y de estratificación social, que condicionan rígidamente la política de asentamientos humanos, urbanismos y vivienda. La importación indiscriminada de bienes de capital y tecnologías de los países industrializados, que sólo pueden operar eficientemente con altas

<sup>27</sup> PEDRÃO y STANZICK, *ibidem*, 306-307.

<sup>28</sup> Cfr. Jorge Enrique HARDOY, coeditor, *La urbanización en América Latina*, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 1969 y José Luis ROMERO, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires: siglo XXI argentina editores, 1976, ambos *in totum*.

## DE LA POSIBILIDAD DE UN COMETIDO POLIVALENTE DEL PODER PUBLICO

12. *Especificidad del análisis "latinoamericanista medular".*

Las consideraciones que anteceden perfilan suficientemente la diferencia específica<sup>31</sup> entre la problemática urbana en los países industrializados y en los países de América Latina, especificidad que —sin legitimar posturas de un "particularismo" de campanario—<sup>32</sup> aconseja suma cautela en la aceptación de enfoques "universalistas"<sup>33</sup> y torna plausible la profundización de un análisis "latinoamericanista medular".<sup>34</sup> En éste, obviamente, la Administración Pública deberá asumir, en gestión directa, un cometido polivalente que no sólo va de la ordenación del territorio a la vivienda, sino que comporta una muy interpenetrada acción de atribuciones educacionales, tributarias, dominicales y de transporte, entre otras. Pero antes, parece previa una palabra referente a la "panacea", el cometido demográfico del Poder Público.

13.A) *La pretendida panacea: el cometido malthusiano, reaccionario hoy como ayer.*—Con referencia a la situación en los Estados Unidos Mexicanos, que parece válida para toda América Latina, el presidente de la Asociación Mexicana de Población ha rechazado la existencia de una "sobrepoblación" como fenómeno global,<sup>35</sup> la cual no es nuestro principal problema:<sup>36</sup> fervoroso malthusiano, ha sustentado empero que dicha postura se limita a las tendencias actuales e inmediatamente previsibles de la economía,<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Innegable hasta para CASTELLS, *ibidem*, XVII *in fine* y XV ("no se habla de los mismos").

<sup>32</sup> Para la categorización metodológica de *universalismo, particularismo y latinoamericanismo medular*, cf. CORTIÑAS-PELAEZ, 1970-1971, *ibidem*, párrafos 2-3, pp. 13-17.

<sup>33</sup> CORTIÑAS-PELAEZ, 1970-1971, *ibidem*.

<sup>34</sup> CORTIÑAS-PELAEZ, 1970-1971, *ibidem*.

<sup>35</sup> Cfr. Víctor L. URQUIDI, coautor, *La explosión humana*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, col. testimonios del fondo, 1974, 66 pp. in 4º, 13.

<sup>36</sup> URQUIDI, *ibidem*, 20.

<sup>37</sup> URQUIDI, *ibidem*, 11.

escalas de producción, induce a ubicar los emplazamientos industriales justamente en los grandes centros urbanos legados por, o derivados del, período colonial:<sup>28</sup> ello implica abandonar las zonas rurales y regiones periféricas, al margen del proceso de industrialización. Al mismo tiempo, tales equipos y tecnologías fueron concebidos para producir bienes y servicios que, si bien son de consumo popular en los países industrializados, en el medio latinoamericano sólo pueden ser comprados por los sectores de más altos ingresos, por lo cual, al dejarse de lado la demanda popular, *la expansión del mercado sólo puede operar en sentido "vertical", es decir, haciendo que el mismo grupo de compradores compre más cosas, o las mismas cosas con mayor frecuencia.* Así, a efectos de la política nacional de asentamientos humanos, resulta que los polos tradicionales logran mediante la concentración del ingreso y del mercado, el afianzamiento de su posición de beneficiarios más o menos exclusivos de los frutos del desarrollo, con la consecuente exclusión de la población de las regiones periféricas. Simultáneamente, como resultado de la innovación tecnológica indiscriminada, el aumento de la producción —industrial y agropecuaria— y de la inversión no se traducen en una ampliación proporcional del empleo. Estos efectos desequilibrantes de la relación rural-urbana tienden a hacerse permanentes, pues los objetivos instrumentales de productividad y calidad conducen a la introducción de nuevas y más complejas tecnologías y a la concentración y contracciones del empleo, lo cual puede afianzar cada vez más la dependencia y ampliar la marginalidad social. Esto permite pensar que la población rural seguirá emigrando hacia las zonas metropolitanas en busca de empleo y ello determinará mayor congestión urbana y mayor desequilibrio en la estructura regional.<sup>29</sup> En general, más del 50% de la población subsiste en condiciones marginales y, sin capacidad efectiva de ingresos, está excluido de las pautas económicas y culturales de la civilización contemporánea,<sup>30</sup> con grave deterioro potencial de su dignidad de Hombres: la precariedad y fragilidad del techo familiar no es sino una muestra de la consecuente privación de bienes y servicios en una sociedad capitalista dependiente.

<sup>29</sup> PEDRÃO y STANZICK, *ibidem*, 308-310.

<sup>30</sup> PEDRÃO y STANZICK, *ibidem*, 223.

vinculando la carencia de educación funcional con los bajos niveles de remuneración y la desigual distribución del ingreso,<sup>38</sup> reconociendo que *podría haber una política económica distinta que asegure mayor ritmo de empleo*,<sup>39</sup> pronosticando el agravamiento y complicación de las crecientes insuficiencias en la prestación de los cometidos del Poder Público; pero confesando:

"es decir, para hacer frente a 135 millones, la economía mexicana, tendría que *hacer un esfuerzo* de desarrollo que no tiene precedente; mucho mayor del que ha hecho en los últimos 30 o 40 años. (...) *No quiero decir que no pueda hacerse*, simplemente que el que tenga que hacerse, deberá ser mucho más intenso, mucho más coordinado, mucho más racional y eficiente que el que se ha hecho hasta la fecha, para hacerle frente a esa población (...). *Si tiene éxito la planificación familiar* podrá haber, en lugar de 135 millones, algo menos: 130 o 125. Ojalá así sea. Pero *no varían los términos del problema del desarrollo*".<sup>40</sup>

Estas manifestaciones, precisamente de quien quiso interpretar malthusianamente las recientes enmiendas constitucionales<sup>41</sup> y legales<sup>42</sup> mexicanas en materia de población, nos llevan a recordar las recientes experiencias de la India y de China Popular. A pesar de la presión demográfica de unos 1,300 millones de habitantes, el despeque de ambas economías es manifiesto. Sólo en India, entre el 4º y el 1er. plan, las inversiones en minería e industria se multiplicaron cincuenta y tres veces. Pero, además, parece oportuno mencionar aquí recientes aportaciones del Club de Roma, de la CEPAL y de la doctrina mexicana.

14.a) *La contribución del Club de Roma*.—En 1976 en su reunión de Filadelfia, el Club de Roma modificó su hipótesis

38 URQUIDI, *ibidem*, 10-11.

39 URQUIDI, *ibidem*, 8.

40 URQUIDI, *ibidem*, 14, cursivas nuestras.

41 Nuevo texto del artículo 4º de la Constitución federal mexicana, desde 1975: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".

42 Ley General de Población de 1974, y reglamentaciones legales del nuevo texto constitucional precitado.

catastrófica de 1972 mediante modelos<sup>43</sup> y estudios que demuestran que es técnicamente posible producir víveres y energía suficientes para sostener grandes poblaciones mundiales en la abundancia, sin que haya contaminación indebida; con excepción de Asia, las principales regiones subdesarrolladas del mundo podrían lograr una satisfacción de las necesidades humanas fundamentales para el fin del siglo XX, siempre que el sistema económico pudiera ser orientado hacia metas públicas, no privadas.

15.b) *La contribución de la C.E.P.A.L.*—Reunida casi simultáneamente en Lima con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la CEPAL subrayó que América Latina es capaz de ofrecer al mundo la gran reserva proteínica que necesita.<sup>44</sup> Su secretario ejecutivo, aludiendo a los cien millones de subalimentados que hay en América Latina, señaló que la situación es contradictoria, porque entre 1970 y 1974 la región suministró al mundo el 78% de los plátanos que consume, el 60% del café, el 51% del azúcar, el 28% de la carne, el 18% del cacao, el 17% del tabaco y el 15% del maíz; sin embargo, es decepcionante ver que aún hay países latinoamericanos que dependen de la importación de alimentos porque no son autosuficientes en trigo, arroz, frijoles, aceites, grasas y leche, siendo que podrían cultivarse todos esos productos en cantidades más que suficientes para satisfacer las necesidades latinoamericanas. Los expertos confirmaron la existencia en América Latina de un enorme potencial agrícola de unos 542 millones de hectáreas arables que no han sido todavía aprovechadas; en la actualidad, sólo unos 1,200 millones de hectáreas están incorporadas a la producción, entre ellas 712 millones de bosques, 365 millones de pastizales y 122 millones de tierras arables.<sup>45</sup>

43 Elaborados por Mijailo MESAROVIC ("Case Western Reserve University") y Eduardo PESTEL, de la Technische Hochschule de Hannover, bajo el título *Menschheit am Wendepunkt*, Stuttgart, 1974; y Amílcar HERRERA (Fundación argentina de Bariloche): cfr. ciudad de México: *Excelsior*, "El Club de Roma reclama cambios profundos", 16 ab. 1976, pp. 1-8A.

44 Declaraciones del maestro Enrique IGLESIAS, su secretario ejecutivo, según Ciudad de México: *Excelsior*, "100 millones de latinoamericanos, subalimentados: CEPAL", 27 ab. 1976, p. 21-A.

45 Enrique IGLESIAS, *ibidem*.



16.c) *La aportación de la doctrina mexicana.*—La doctrina agrícola, mexicana en particular,<sup>46</sup> ha señalado que la falsedad del dilema del reverendo Thomas Malthus (¿niños o alimentos?) deriva, en este umbral del siglo XXI como a fines del siglo XVIII, no sólo de ser una abogacía reaccionaria de la clase dominante ante un posible cambio (antes por la Revolución Francesa, hoy por el socialismo), sino de fundarse en el desconocimiento de las posibilidades tecnológicas de ilimitada renovación económico-social de la especie humana. Es cierto que la Revolución Verde podría generar una población rural "excedente" pero insolvente en las ciudades para la adquisición de la nueva producción agrícola, orientada torcidamente hacia el lucro; también es cierto que la Revolución Verde implica un horizonte incierto de riesgos ecológicos, despojo de arrendatarios, desempleo, migración urbana, desvío de la industrialización y del bienestar en beneficio de las minorías, tensiones sociales y formación de una "mancuerna" fuerte de ricos hacendados y comerciantes urbanos. Pero esta objeción, de innegable lucidez, comportaría un "fijismo" político en su concepción, prescindiría del Poder Público comprometido a la realización del Estado democrático y social de Derecho, y regresaría al Estado abstencionista del siglo XVIII, ignorando que todo cambio tecnológico radical conlleva a mediano plazo un cambio político sustancial:

"Al principio las nuevas tecnologías serán aprovechadas por los agricultores ricos, dueños de las tierras fértiles de riego (...). Las nuevas tecnologías requerirán más mano de obra y más días de trabajo al año (...) no parece probable que aumente la desocupación (...). Cuando las nuevas técnicas cundan más allá de las grandes fincas, la necesidad de crédito se volverá aguda, ya que sin éste muchos pequeños campesinos no podrán aprovechar la nueva tecnología. Así, *la desigualdad económica entre las mejores fincas y los mejores agricultores y los campesinos marginales se acentuará.* Esto, por supuesto, no ocurrirá en los países socialistas, los cuales aprovecharán las nuevas técnicas sin mayores fricciones".

<sup>46</sup> Edmundo FLORES (Selección y prólogo), *Lecturas sobre desarrollo agrícola*, N° 1 de la col. de "El Trimestre Económico", Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974, 472 pp., p. 98, y su clásico *Tratado de economía agrícola*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964, 4ª reedición 1976, 446 pp.

"En los próximos quince años, aumentarán las existencias de excedentes agrícolas, que tendrán precios cada vez más bajos y que, sin embargo, nadie comprará (...) los donativos internacionales de excedentes habrán cesado y el comercio internacional, en plena crisis, se reducirá (...) como la relación entre los precios (...) será desastrosa para los países agrícolas y éstos carecerán de divisas, las cuantiosas transferencias unilaterales de equipo y maquinaria necesarias para los países en vías de industrialización no podrán efectuarse (...)"

"Los efectos demostración de la acumulación progresiva de excedentes, la parálisis del comercio internacional y el desempleo creciente corroerán el *statu quo* (...) y llevarán, tarde o temprano, a distribuir la tierra productiva, para dar así los excedentes alimenticios necesarios a los campesinos, y, de paso, para mejorar su *status* social. Así llegarán las grandes reformas agrarias del futuro, que redistribuirán ingreso, tierra, posición social y poder (...). La abundancia de alimentos permitirá construir (...) sin temores atávicos al racionamiento y a la inflación".<sup>47</sup>

En una palabra, la complejidad del desarrollo agrícola excluye las soluciones fáciles del maniqueísmo malthusiano, "repugnante blasfemia en contra de la naturaleza y de la humanidad",<sup>48</sup> que al inventar un inexistente callejón sin salida para la *expansión* demográfica (que sólo la ignorancia, o quizá el temor racial o elitista, permite calificar de "explosión"), oculta que todo exceso de mano de obra aparece siempre enlazado con un exceso de riqueza, de capital y de propiedad sobre la tierra. No es por esto casual que sean las grandes fundaciones angloamericanas, la Fundación Rockefeller asociada a la Fundación Ford, quienes encabezen desde 1948 la orquestada campaña mundial que ya Malthus resumiera afirmando que "el pobre viene a la mesa solemne de la naturaleza y no encuentra para sí ningún cubierto: la naturaleza

<sup>47</sup> Edmundo FLORES, 1974, *ibídem*, 293-294.

<sup>48</sup> Federico ENGELS, *Estudios económicos varios*, Ciudad de México: Grijalbo, 1962, pp. 17 ss.

le ordena irse".<sup>49</sup> O como lo dice sarcásticamente la doctrina agrícola mexicana

"Darwin se inspiró en Malthus para formular su teoría de la supervivencia del más apto (...). Estas predicciones neomalthusianas recuerdan la futilidad de los letrados al borde de la carretera que dicen: *derrumbes*. Si la profecía se cumple cuando uno cruza, es demasiado tarde para impedirlo; y si no hay derrumbe, la advertencia tampoco sirve de nada".<sup>50</sup>

"(...) la tesis malthusiana sólo se aplica a los pobres, como los derrumbes en las carreteras a quienes se colocan debajo de ellos (...)"<sup>51</sup>

"(...) el malthusianismo sólo aqueja a los pobres y sólo preocupa a los ricos".<sup>52</sup>

Confundir la Revolución Verde con la Reforma Agraria (inseparable compañera de la Reforma Urbana si bien se lee el artículo 27 de la Constitución mexicana), implicaría la falsificación de ésta pues no debe confundírsela con el aumento de la eficiencia. La Revolución Verde no altera básicamente ni la distribución del ingreso —básica en una política de reordenación territorial y de planificación de los asentamientos humanos— ni la estructura política social.<sup>53</sup> Esa confusión, impulsada por "parodias dentro del marco de la Alianza para el Progreso",<sup>54</sup> derivó a la explotación de tierras improductivas o a la colonización de áreas inhabitadas, mala política económica pues para la doctrina mexicana,

"lo que inhibe el desarrollo de estos países no es la falta de tierras productivas sino los sistemas monopolistas, socialmente perjudiciales, tecnológicamente atrasados y anti-económicos,

49 "She bids him to be gone", realizado por Federico ENGELS, *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Buenos Aires: Futuro, 1965, 269 ss.

50 Edmundo FLORES, 1974, *ibidem*, 288.

51 Edmundo FLORES, 1974, *ibidem*, 288.

52 Edmundo FLORES, 1974, *ibidem*, 289.

53 Edmundo FLORES, 1974, *ibidem*, 306.

54 Edmundo FLORES, *ibidem*.

de tenencia y aprovechamiento de las tierras de que ya se dispone".<sup>55</sup>

En resumen, permitiéndonos comprender la naturaleza ideológica del neomalthusianismo contemporáneo, esta aproximación al tema de la Revolución Verde nos muestra que si bien ella no es la Reforma Agraria, sí la torna inevitable pues

"al darnos los elementos para matar el hambre la Revolución Verde destruirá muchos intereses creados, nos obligará a enfrentarnos a la carencia de tierra de los campesinos del mundo, a la desocupación de los obreros y a la enajenación de las masas; y, en último análisis, precipitará prodigiosas transformaciones económicas, sociales y políticas en los países en vías de desarrollo".<sup>56</sup>

Puesta así de manifiesto la naturaleza de "sofisma de falsa oposición" insita en el pretendido cometido demográfico, cuya actualidad e importancia justifica este extenso parágrafo, podemos volver sobre las otras atribuciones interrelacionadas en un cometido polivalente de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda [*infra*, parágrafos B), C), D) y E)].

17.B) *El cometido educativo: del desorden de la empresa privada a la participación ciudadana y los derechos humanos.*—En la urbanización europea del siglo XVIII liberal, donde el urbanismo está concebido desde la perspectiva de los propietarios del suelo y no desde la perspectiva de la comunidad en general,<sup>57</sup> tenemos un espejo, valioso en su crueldad deformante, del desorden urbano implantado en nuestra América por la anarquía de la iniciativa privada:<sup>58</sup> errática,<sup>59</sup> para ricos,<sup>60</sup> erige el mercado contra la comu-

55 Edmundo FLORES, *ibidem*.

56 Edmundo FLORES, 1974, *ibidem*, 294.

57 Cfr. Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, *Apuntes de derecho administrativo 2º*, Explicaciones de cátedra en la Universidad Complutense, "El Urbanismo", Madrid: Facultad de Derecho/Artes gráficas Benzal, 1972-73, tomo III, 36 l 161.

58 Cfr. Jorge Enrique HARDOY, *Las ciudades en América Latina - Seis ensayos sobre la urbanización contemporánea*, prólogo por Marcos KAPLAN, Buenos Aires: Paidós, Biblioteca América Latina (Serie Mayor), 1972, 248 + 7 pp., esp. 147.

59 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 147.

60 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 224.

nidad,<sup>61</sup> destruye el irremplazable paisaje natural,<sup>62</sup> bloquea la radicación del inmigrante mediante el elevado costo de la tierra,<sup>63</sup> acentúa la miseria<sup>64</sup> y su actividad ha sido decisiva en el desordenado y especulativo origen de la crisis urbana.<sup>65</sup>

Para así poder comprenderlo, los habitantes de la ciudad (*urbanitas*) requieren una vigorosa expansión del cometido público educativo, el cual no sólo les brindará una preparación cultural para el cambio<sup>66</sup> potenciando el conocimiento y la conciencia finalista sobre los que descansa el margen de libertad del Hombre,<sup>67</sup> sino que desbordándose hacia la enseñanza preescolar, podría liberar a la mujer habilitándola para más amplios niveles de integración en la vida económica del país y de creciente participación ciudadana.

Esta, en efecto, requiere a nivel territorial local una opción entre habitantes-ciudadanos o habitantes-súbditos (administrados o incluso propietarios),<sup>68</sup> y precisamente *el tránsito del mayor número del estadio de súbditos al estadio de ciudadanos*<sup>69</sup> es una de las metas más señaladas de las instituciones de enseñanza de nuestro tiempo; sólo así existiría conciencia de que este tema pone en juego derechos fundamentales<sup>70</sup> del Hombre, que exigen un cometido prestacional insoslayable<sup>71</sup> del Poder Público.

61 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 151.

62 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 156.

63 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 170.

64 Jorge Enrique HARDOY, 1972, *ibidem*, 219.

65 Jorge Enrique HARDOY, 1972 *ibidem*, 220.

66 Arturo GONZALEZ-COSIO, *Clases medias y movilidad social en México*, Ciudad de México: Extemporáneos, S.A., 1976, 173 pp., esp. 48.

67 Arturo GONZALEZ-COSIO, 1976, *ibidem*, 153.

68 Cfr. Maurice BOURJOL, *La réforme municipale. Bilan et perspectives*, Paris: Berger-Lévraut, 1975, 428 pp., esp. 43 ss.

69 Paul RICOEUR, "Perspectivas de la Universidad Contemporánea para 1980", en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués-Laso* (Uruguay), prófate de Marcel WALINE, 5 tomos, Madrid: I.E.A.L., 1969, reimpresión 1976 / Montevideo: Amalio M. Fernández, I. 3-20, esp. 4.

70 *Habitat*, Conferencia de Vancouver, Debate general, numeral 16.

71 Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1972-1973, *ibidem*, III, 64, 66, 168, empleando la expresión "función pública", en nuestro sentido de *cometidos del Poder Público*: "el urbanismo compete a la Administración, constituye una función pú-

18.C) *El cometido tributario*.—La generación de beneficios adicionales derivados de la construcción de obras públicas en favor predios urbanos, es decir, la plusvalía carente de un cambio de valor catastral, propicia un uso ineficiente de los terrenos y fomenta su encarecimiento por encima de su valor normal. Por ello parece obvio que el Poder Público cuente con mecanismos adecuados para apropiarse de las rentas monopólicas que genera el espacio urbano y suburbano, como para regular las reservas, los usos y destinos<sup>72</sup> de dichos espacios para fines de beneficio social y de conservación de la ecología de las grandes ciudades.<sup>73</sup>

Ahora bien, la ineficiencia del sistema tributario, si tomamos otra vez el derecho positivo mexicano como ejemplo, se refiere tanto a la captación de plusvalía como a la contribución a los gastos públicos. Así, el impuesto predial adolece de valores subestimados y envejecidos, y de exenciones inactuales; la aportación por mejores materiales se funda en indicadores estáticos e inadaptados; y el régimen sobre ganancias de capital emerge de una imputación diferida y estimula la subdeclaración.

Parece sencillo instrumentar una reforma tributaria donde el Poder Público sea el principal beneficiario del aumento en los precios de los terrenos o propiedades circundantes a la obra que rea-

blica (...) no siempre ha sido así. Hoy se puede afirmar, en cambio, que el urbanismo es una función pública (...). Hasta tal punto que esta concepción es la que hoy nos parece natural y obvia" (p. 64). Cfr. para las doctrinas alemana y francesa, los nuevos desarrollos de Hans-Julius WOLFF y Otto BACHOF, *Verwaltungsrecht*, München: C.H. Beck, 9a. ed., 1974, tomo I, 624 pp., parágrafo 38, esp. 260-280; y André de LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, Paris: L.G.D.J., 6a. ed., 1975, tomo II, 534 pp., esp. 363-520 y parágrafos 718-720 ("la conception du rôle de la puissance publique en matière immobilière et son évolution").

72 Conceptos definidos en los artículos 37 de la Ley General mexicana de Asentamientos Humanos, y 47 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal Mexicano.

Cfr. ampliamente la contribución de Miguel VALDES-VILLARREAL, *El Nuevo Derecho que Regula los Asentamientos Humanos*, Ciudad de México: VIVIENDA, N° 9, abril 1977, pp. 2-35, *in totum*; en el mismo sentido, vid. Luis CARBALLO-BALVANERA, *Alternativas para el financiamiento del desarrollo urbano en los Estados Unidos Mexicanos*, Ciudad de México: *Vivienda*, vol. 3, núm. 2, marzo/abril de 1978, pp. 134-156.

73 Cfr. para este cometido tributario, por todos, la reciente aportación guanajuatense de José Manuel SUAREZ-MIER, "Notas sobre el tratamiento impositivo a la propiedad urbana" recogida en *Economía y Derecho Urbanos*, Ciudad de México: Infonavit/Porrúa S.A., 1979, en preparación, esp. su parágrafo 4.

liza.<sup>74</sup> En ese sentido, la imposición de una tasa diferencial para plusvalías superiores, detectadas mediante un catastro actualizado, potenciaría la eficiencia del impuesto predial; la plusvalía anual latente de terrenos improductivos, aun cuando la propiedad no fuese enajenada, generaría gravamen inmediato; respecto de obras con características específicas de beneficio desigual para los inmuebles, un sistema de aportaciones por mejoras es el método más seguro de recuperación de la inversión; en cuanto a la tributación aplicable al fraccionamiento de terrenos, el pago forzoso mediante transferencia de terrenos por equivalente dotaría de reservas territoriales a un Poder Público que tendría que apoyarse en un catastro eficiente y sistemas apropiados de valuación, sin perjuicio de la creación de una empresa inmobiliaria estatal, interventora en un mercado oligopólico y destinataria de los suelos expropiados.<sup>75</sup>

Complementariamente, podría pensarse en la adopción de un impuesto progresivo a los propietarios de más de un lote urbano sin construir,<sup>76</sup> así como en un impuesto de acción urbana que gravaría los terrenos baldíos susceptibles de ser edificados;<sup>77</sup> el otorgamiento al Poder Público de un derecho del tanto en cualquier transacción inmobiliaria, además de las oportunidades de adquisición, propiciaría la veracidad en las transacciones y evitaría la evasión tributaria.<sup>78</sup>

19.D) *El cometido dominical: multiplicidad.*—La referencia al dominio público y a las atribuciones dominicales, en sentido amplio, lleva a uno de los puntos más sensibles del tema. En efecto, el dominio directo del suelo, tanto urbano como rural, la gestión pública o privada del mismo así como sus modalidades, la planificación urbanística y territorial, los alcances del plan en la determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria, las relaciones entre el plan y el derecho presupuestario, tales son algunas de las facetas que veremos sumariamente, permitiéndonos visualizar la ardua posibilidad del título de este trabajo.

<sup>74</sup> Jose Manuel SUAREZ-MIER, *ibidem*, parágrafos 1, 12 y 17.

<sup>75</sup> José Manuel SUAREZ-MIER, *ibidem*, parágrafo 15.

<sup>76</sup> Julio GARCIA-COLL, *El proceso de reforma urbana*, Toluca: Encuentro sobre el desarrollo urbano del Estado de México, sept. 1973, ed. mimeografiada, parágrafo 3.2.2.c).

<sup>77</sup> Julio GARCIA-COLL, *ibidem*, parágrafo 3.2.2.a).

<sup>78</sup> Julio GARCIA-COLL, *ibidem*, parágrafo 3.2.3.c).

20.a) *Sinrazón económica de la propiedad particular de la tierra.*—A nivel doctrinal resulta obvio que los terrenos sobre los cuales se asienta una ciudad no han sido creados por ningún hombre, y en consecuencia, no tienen por qué ser de propiedad particular.<sup>79</sup> No tienen por qué serlo, desde luego, en una sociedad socialista, pero tampoco en una sociedad capitalista. En esta última, los hombres pueden ser propietarios de los bienes de capital o de uso que han producido, pero no hay ninguna razón económica que justifique la propiedad particular de la tierra. Esta propiedad sólo puede ser atribuída a la comunidad, lo mismo para fines agrícolas que para fines urbanos; y de hecho, en los lugares donde se ha implantado la propiedad particular de la tierra, la única fórmula que permite identificar al propietario original es la ley del primer ocupante.<sup>80</sup> La evolución del derecho de propiedad, que no ha sido siempre igual desde los tiempos primitivos a la Edad Contemporánea, muestra que los avances tecnológicos no han logrado —como se pretendía en la teoría aún a fines del siglo XIX— una reducción de los costos, sino que hoy nos encontramos con todo lo contrario, una elevación del precio de la tierra “inalcanzable para la realización de casas modestas”. La tierra urbana constituye solamente el asiento de las actividades humanas y no produce nada por sí misma. Por lo tanto no debiera incrementar su valor y menos aún a un ritmo de aumento mayor que el del salario, fenómeno puramente inflacionario que, reforzado por tasas absurdamente altas de interés fijadas por nuestra banca central —pretendidamente actuante en el interés general—, tiende a crear un círculo vicioso que propicia la adquisición de más terrenos, orientándose a la especulación del suelo, en transferencias que no añaden nada al desarrollo del país, recursos que debieran destinarse a actividades productivas.<sup>81</sup>

21.b) *La función social de la propiedad, urbana y rural, en la Constitución mexicana vigente.*—El artículo 27 de la Constitución federal mexicana de 1917 afirma, indistintamente para el suelo urbano como para el suelo rural, que “La Nación tendrá en

<sup>79</sup> Julio GARCIA-COLL y Mario SCHJETNAN, *México urbano*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, col. testimonios del fondo, 1975, 66 pp., 39.

<sup>80</sup> Julio GARCIA-COLL y Mario SCHJETNAN, *ibidem*, *idem*.

<sup>81</sup> Julio GARCIA-COLL y Mario SCHJETNAN, *ibidem*, 40.

todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público": este célebre texto que retano no se aplica pues sólo a la tierra trabajada, las aguas y los recursos naturales en general, sino que su garantía constitucional institucionaliza la función social de la propiedad de la tierra, en general, tanto la trabajada como la habitada.<sup>82</sup> De donde, en concordancia con la doctrina universal más reciente y autorizada,<sup>83</sup> no existe en derecho mexicano positivo una concepción jusnaturalista del derecho de propiedad sino *una concepción constitucional estatutaria*,<sup>84</sup> no existiendo otro freno para la acción dominical del Poder Público que la garantía de la ley formal, instrumento de la voluntad general.<sup>85</sup> El Poder Público tiene que enfrentarse a los problemas y aprovechar con madurez las bases constitucionales de su derecho administrativo: éstas postulan metas sociales, de interés general, reñidas con los objetivos distorsionantes de la libre empresa. La eficacia del derecho positivo no tiende a brindar satisfacción o apoyatura a los intereses privados —particulares, que han determinado hasta ahora el patrón de desarrollo de nuestras ciudades—, sino a contribuir al aumento del bienestar colectivo de sus habitantes.<sup>86</sup> El dominio conlleva la naturaleza jurídica de la gestión, ambos presiden la planificación urbanística y la ordenación territorial, más allá de las contradicciones y renunciamentos de tal o cual sexenio presidencial, de tal o cual administración pública concreta. En este sentido, la doctrina extranjera más ilustre<sup>87</sup> recuerda que *la función social de la propiedad* no es un puro principio de orden moral, sino que *puede formalizarse jurídicamente a través de varias técnicas*, la más enérgica de las cuales es la de la

82 Rafael B. VELAZCO, "Interrelación del Catastro con el Registro Público de la Propiedad y el impuesto territorial en el desahurbano", en *Economía y Derecho Urbano*, *ibidem*: cfr. igualmente, Rafael B. VELAZCO, "El Catastro - Registro de la Tenencia y Uso del Suelo en el Estado de Derecho Social" en *Ciudad de México: Vivienda*, No. 8, feb. 1977, 44-57.

83 Cfr. Ramón MARTÍN-MATEO, "La determinación del contenido de la propiedad inmobiliaria", en *Homenaje a Sayagués-Laso*, cit. supra, nota 69, V., 151-202, esp. sus epígrafes 1 a 21, y su bibliografía.

84 Cfr. por todos, los manuales de constitucional y administrativo de Daniel MORENO y Miguel ACOSTA-ROMERO.

85 José LOPEZ-PORTELLO Y PACHECO, "Palabras con la Iniciativa Privada de San Luis Potosí" el 8 ab. 1976, Ciudad de México: *Documentos de la República*, No. 380, ab. 1976, pp. IX-XVI, esp. XII.

86 Julio GARCIA-COLL y Mario SCHJETNAN, 1975, *ibidem*, 5.

87 Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1972-1973, *ibidem*, tomo IV, 50, 51, 57.

expropiación-sanción,<sup>88</sup> cuyo pago se realiza mediante un precio inferior al comercial, mediante el llamado "precio de castigo" fundado en categorías legales precisas.<sup>89</sup>

22.c) *La nacionalización del suelo sin compensación*.—Los Estados Unidos Mexicanos no tienen, por lo demás, necesidad alguna de recurrir a "modelos" importados en esta materia. El artículo 27 de la Carta Magna permite al legislador ir tan lejos como la voluntad nacional lo decreta. *La reforma urbana*, como la *reforma agraria*, es un acto de soberanía que transmite poder político, riqueza y posición social, de un grupo de la comunidad a otro. Es una medida redistributiva, una exacción de capital a unos cuantos terratenientes, que se distribuye entre los destinatarios de los terrenos o casas y el Poder Público. Comparándola con el impuesto progresivo sobre la renta vigente en los países exportadores de capital, tenemos que éstos utilizan sus recaudaciones para sufragar gastos y mantener y ampliar los cometidos del Poder Público, no existiendo correlación entre el tributo —que nadie llamaría hoy confiscación— y los eventuales cometidos del Poder Público, sean estos esenciales, públicos o sociales. En aquellos países, el Estado no indemniza al contribuyente, no le da bonos ni le exime del pago de futuros tributos. Resarcirlo sería absurdo porque el fin del impuesto, como en general, el de todo tributo, radica precisamente en restarle poder de compra, y en captar parte de su ingreso, para redistribuirlo de acuerdo con los objetivos generales que la comunidad se ha fijado en su Constitución Política. Hay alguna doctrina europea que tiende a exaltar estos mecanismos fiscales, rechazando las medidas de reformismo administrativo por vía expropiatoria,<sup>90</sup> pero admitiendo las privaciones de valor a los súbditos mediante medidas de alcance general.<sup>91</sup> A esto último apuntamos concordantemente: dadas nuestras marcadas insuficiencias político-sociales y administrativas, los prerequisites de esa política fiscal

88 Tipificada, por ej., en la Ley del Suelo española, arts. 142 a 151. Su texto puede consultarse en la exhaustiva recopilación de Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y José A. ESCALANTE, *Código de la Administración Local y del Urbanismo*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2a. ed. 1973, 3106 pp., pp. 1673 a 2411, esp. 1741-1745.

89 Por ej., las preindicadas por ley española cit. en nota 88.

90 Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1972-1973, *ibidem*, tomo IV, 96-97.

91 Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1972-1973, *ibidem*, tomo IV, 96 y 97 in fine.

harto sofisticada no se cumplen en América Latina, gobernada casi siempre por grupos que no persiguen sino el poder y el enriquecimiento personal;<sup>92</sup> en países así gobernados, la redistribución como la nacionalización del suelo, comprendida en las modalidades del 27 constitucional y que la doctrina,<sup>93</sup> en acuerdo con jurisprudencia y práctica internacionales,<sup>94</sup> separa hoy de la expropiación clásica mediante indemnización. Pretender que cuando un gobierno emprende la reforma urbana está obligado a indemnizar la nacionalización de casas y terrenos de la vieja oligarquía equiva- le, como insiste la doctrina mexicana<sup>95</sup> por reducción al absurdo, a proponer que un país exportador de capital indemnice a quienes pagan impuestos sobre la renta; *pour mémoire*, cuando los Estados Unidos del Norte aplicaron la enmienda XIII de la Constitución Federal, los propietarios de esclavos no fueron compensados.

Ahora bien, estas facetas del cometido dominical pueden igualmente matizarse desde las perspectivas espacial (d) y presupuestaria (e).

23.d) *La planificación de los asentamientos humanos.*— Los esfuerzos realizados, incluso en países industrializados, para “dispersar” a la administración centralizada,<sup>96</sup> tienden a fundarse en el tipo de planificación regional conocida como “polarizada” o de los polos de desarrollo. Ahora bien, también aquí podríamos

92 Eduardo FLORES, 1974, *ibidem*, 308-312, esp. 311.

93 Cfr. por todos, la aguda investigación de Eduardo NOVOA-MONREAL, *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional*, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1974, 135 pp., *in totum*, esp. su capítulo II, “La nacionalización como concepto jurídico autónomo”, pp. 32-66.

94 Cfr. Eduardo NOVOA-MONREAL, *Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros*, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, 222 pp., *in totum*.

95 Eduardo FLORES, 1974, *ibidem*, 312.

96 Cfr. Pierre LAVIGNE, coordinador, *Dispersion géographique des administrations centrales de l'Etat*, París: Recherches Panthéon-Sorbonne (Université de Paris I), série: sciences juridiques/administration publique, 126 pp., 1976, con actualísimos estudios sobre Francia, Suecia, Gran Bretaña, Países Bajos, Bélgica y Alemania Federal; y el Decreto Presidencial expidiendo el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de los Estados Unidos Mexicanos (D.O., 19 mayo 1978), cuyo texto detallado puede verse en la publicación conjunta de Secretaría de Promulgación y Presupuesto/Comisión Nacional de Desarrollo Urbano/Secretaría de Asentamiento Humano y Obras Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, 8 vols, Ciudad de México: 1978.

hablar de la desesperanza derivada de la modestia de los resultados alcanzados por los países ricos;<sup>97</sup> pero, además tenemos experiencias concretas de nuestros países que moderan todo entusiasmo respecto de nuestras *posibilidades*. En efecto, el resultado visible de las estrategias “polarizadas” en América Latina ha sido la creación de “polos de subdesarrollo”<sup>98</sup> donde el crecimiento industrial se acompaña del agudizamiento de *los desniveles sociales y económicos típicos de las relaciones de dominación y dependencia*, tales como el creciente desempleo, la urbanización salvaje y las viviendas deficientes o inexistentes. El esquema de los “polos” concebido en sociedades maduras, sólo sería viable en ciertas condiciones políticas y económicas, las cuales contrastan con notorias insuficiencias latinoamericanas: i) la dificultad de difundir en la periferia las ganancias del centro; ii) la unilateralidad puramente funcional o geográfica de ciertas aplicaciones; iii) la frustrante incapacidad para situar correctamente en el espacio geográfico el polo opuesto: éste, deslocalizado de su entorno natural (*hinterland*), desvía sus efectos de modernización sobre las zonas ya capitalizadas del país; iv) la inexistencia de una acción concomitante y posterior que sostengan la “polarización” ya sembrada; v) el uso diseminado e ineficiente de los recursos.

En verdad, *por implícito mecanismo, se ha descuidado la naturaleza harto compleja de los pretendidos “polos”* cuya “misión” les exigiría: 1) poseer industrias interdependientes, dominantes y dinámicas, de tamaño relativamente grande; 2) contar con una población considerable; 3) presentar un grado aceptable de complejidad interna en el subsistema espacial correspondiente, y una baja propensión marginal al consumo de bienes importados; 4) concordantemente, tender estratégicamente al “cierre exterior” del sistema; 5) buena ubicación en la red nacional e internacional de polos; 6) existencia de un sistema urbano claramente estructurado con respecto al centro de crecimiento, para evitar la *transformación de los polos en enclaves*; 7) asociación predominante de la estructura social del subsistema a valores modernos más que a valores tradicionales, estructura psicosocial favorable al cambio que debiera reflejarse en la gestión administrativa de las entidades públicas y de las empresas privadas. *Requisitos complementarios*

97 Pierre LAVIGNE, *ibidem*, con la relativa excepción británica (pp. 77-108).

98 PEDRÃO y STANZICK, *ibidem*, 10 ss.

imponen para expandir los efectos positivos de la localización "polar" hacia el resto del país y atenuar la concentración de los efectos negativos en el subsistema: a) transformación, básicamente, de insumos zonales; b) tecnología intensiva de mano de obra; c) sobrepasar los umbrales económicos de las actividades no básicas de abastecimientos de bienes y servicios, mediante el nivel de demanda derivado de las poblaciones anteriores y nueva; d) la reinversión de los empresarios locales, contribuyendo a un frente sectorial amplio; e) el manejo de la comercialización y el financiamiento por los mismos grupos locales de empresarios; f) conveniente integración, en la estructura social de la región, de los grupos sociales participantes directamente en las nuevas actividades; g) concierto de las acciones, privadas como públicas, mediante la elaboración de un programa coherente.

Esta misión de reestructuración territorial y económica supera las posibilidades de las empresas privadas, usufructuarias eventuales de los nuevos asentamientos humanos así polarizados. Dependientes de capitales y centros de decisión externos, *las empresas privadas latinoamericanas tienden a presentar rasgos inconciliables con un desarrollo democrático*: a) desdoblamiento entre plantas ubicadas en función de insumos y beneficios marginales, ofrecidos por el aparato estatal, y las casas matrices en el centro nacional de decisiones o el exterior; b) función de la inversión como típico enclave; c) incapacidad de absorber la abundante oferta local de mano de obra, pues utilizan tecnologías de baja densidad humana; d) casi inexistentes efectos de las actividades dominantes, así como posibilidad de ubicar filiales en la zona favorecida por los subsidios directos e indirectos, dados los recursos financieros disponibles. Esta localización de los empleos en los nuevos asentamientos humanos, así como la permanencia de los beneficios y decisión en el centro, lleva a hablar de *una estructura urbana y económica desconcentrante*, y de una macrounificación de *poder económico centralizante*, como resumen del modelo territorial y económico latinoamericano.<sup>99</sup>

En resumen, esta centralización urbana y económica frustra la planificación de los asentamientos humanos: dada la reducción relativa de costos de elaboración en las plantas deslocalizadas, la

hegemonía urbana y económica de los centros de origen colonial se verá reforzada por su mayor capacidad de apropiación del excedente económico. De este modo, las políticas de fomento regional que se vienen aplicando en beneficio de las zonas con mayor dotación de recursos naturales inexplorados, *sólo favorecen la implantación de enclaves tecnológicamente desarrollados*, de propiedad de las empresas que pueden aprovecharlos por su capacidad financiera y su acumulación histórico-técnica.

24.e) *Planificación y liberalismo presupuestario*.—La misión planificadora así confiada al sector público se visualiza muy particularmente en materia de gasto público: su monto y composición adquieren una importancia sustantiva en la conformación de una región, en la creación de un polo y en el tipo de vinculación con el resto del país. Pero el *dirigismo de la planificación* —que hace al plan fuente duradera de las modalidades de la propiedad del suelo urbano—<sup>100</sup> *contrasta con las técnicas liberales del presupuesto*, cuyas decisiones anuales confiadas al juego libre de las fuerzas sociales, pueden hacer nugatorias las disposiciones del plan, máxime en cuanto sólo son autorización pero no mandato de ejecución de gastos.<sup>101</sup> Por ello, la naturaleza meramente legislativa o aun reglamentaria del plan es inconciliable con su preceptiva conformidad con las reglas presupuestarias, formalmente actos legislativos. En este sentido, incluso en países altamente desarrollados del mundo capitalista, se tiende a integrar el presupuesto con la planificación, mediante las fórmulas de los presupuestos económicos, de los precios/sombra y de instrumentos normativos de técnica presupuestaria plurianual.<sup>102</sup> En otros términos, el condicional

<sup>100</sup> Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, 1972-1973, *ibidem*, III, 169 ss.: "La propiedad definida en el artículo 348 del Código Civil ha cambiado profundamente de sentido como consecuencia de la planificación": "El plan urbanístico, en contraposición a la abstracta e igualitaria ordenación de la propiedad por Ley, singulariza y concreta en cada parcela de terreno planeado un tipo concreto de utilización y determina también unas limitaciones singulares" (p. 173).

<sup>101</sup> Manuel RACHADELL, prólogo a CHI-YI CHEN y Ramón MARTÍN MATEO, *Aspectos Administrativos de la planificación. El sistema venezolano*, Caracas: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/Universidad Católica Andrés Bello, 1973, 206 pp., p. 11.

<sup>102</sup> Cfr. León CORTIÑAS-PELAEZ, *Los principios rectores del presupuesto en Francia*, Montevideo: Seminario de Finanzas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1958, multigráfico; igualmente las publicaciones británicas sobre los *budgets économiques*. Adde, la reciente bibliografía alemana occidental, esp. Günter SCHMÖLDERS, *Finanzpolitik*, Berlín/Heidelberg/New York, 1970, 3a.

miento del presupuesto tanto de egresos como incluso de ingresos por las metas del plan, conlleva una reestructuración de la división de funciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que permita vincular a futuro la voluntad presupuestaria legislativa por los planes promulgados por el Ejecutivo. Ello supone una coherencia institucional insólita en nuestra América, y un ritmo de trabajo constante, para que la elaboración del presupuesto anual coincida con la desagregación del plan a mediano plazo en plan operativo anual.<sup>103</sup>

25.E) *El cometido de transporte.*—La reordenación del territorio y de sus asentamientos, la humanización del urbanismo, la industrialización de la Vivienda, implican una socialización espacial. Esta pierde toda eficacia sin una paralela socialización temporal: tal es la meta de la última atribución del cometido polivalente, la de transportes. Las libertades públicas —de circular, de comunicarse, incluso de tener acceso al trabajo o al esparcimiento— devienen retóricas si el dominio público se convierte en el patrimonio de uso de la minoría de automovilistas y no de todos los habitantes. Ante la contaminación, el ruido,<sup>104</sup> la pérdida de millones de horas/hombre, el chantaje “ocupacional” de las industrias petrolera y automovilística se debilita. El transporte, como la educación, la tributación o la dominicalidad, es un cometido *colectivo* del Poder Público, y éste no puede por ello tolerar la inutilización del dominio público por una minoría que tiende a destruir la economía, la vida toda, de los habitantes de la ciudad. Estos serán ciudadanos sólo en función de las facilidades que tengan para desplazarse y circular libremente en su ciudad, confortablemente y en un tiempo mínimo; la libertad económica, social y cultural de los ciudadanos no existe si los intercambios y desplazamientos regulares u ocasionales no están al alcance de todos.

Desde un punto de vista económico, que ningún jurista acreedor a esa dignidad debiera descuidar, ha llegado el momento de

rechazar en América Latina el ejemplo desquiciado de las economías industrializadas: es menester reconvertir progresiva y selectivamente la producción de vehículos individuales con motor a explosión, para orientarla hacia transportes privados y colectivos no contaminantes, silenciosos y confortables para todos, y que impidan un uso antisocial, del dominio público.

*La vivienda se convierte en prisión* si la insuficiencia del transporte impide al habitante su plenitud relacional ciudadana. Una concepción democrática de la ciudad exige la plena participación de las mayorías, no sólo en el espacio sino también en el tiempo urbano.

## PERSPECTIVAS

26. *Máscara formal y contenidos concretos.*—El título de esta contribución plantea una disyuntiva. Es muy fácil, es posible, dar “forma”, a puras normas cuya efectividad social sería nula, si se descuidaran los elementos extranormativos del Derecho que acaban de insinuarse. Los derechos fundamentales no agotan *su ser dialéctico* en la forma, éste requiere contenidos concretos. Sería falsear la generalidad de la ley el pretender la naturaleza “jurídica” de un Derecho cuya forma fuera máscara de la inexistencia de verdaderas libertades<sup>105</sup> urbanas, de irritantes privilegios habitacionales. Semejante *posibilidad* nos reta a su superación.

Entre *ser* y *deber ser*, entre *acto* y *sentido*,<sup>106</sup> tenemos la Historia. Toda lucubración científica tiene que formularse de modo que esté en aptitud de regresar a la realidad. *El Estado Moderno se justifica por sus cometidos*, en la medida que liberan a cada Hombre de la miseria y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los Hombres.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Cfr. Enrique Pedro HABA, *La idea de totalitarismo y la libertad individual*, Bogotá: Temis, 1976, XXXVI + 258 pp., *in totum*.

<sup>106</sup> Cfr. José LOPEZ-PORTILLO Y PACHECO, *Génesis y Teoría general del Estado moderno*, Ciudad de México: Manuel Porrúa S.A., textos universitarios, 2a. ed., 1975, 700 pp., 526.

<sup>107</sup> Cfr., José LOPEZ-PORTILLO Y PACHECO, 1975, *ibidem*, 666-667, 674, 694 y 700.



## LAS PRINCIPALES REGLAS DEL NUEVO DERECHO FEDERAL MEXICANO SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Adiciones y Reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal de 1917 (*Enmienda Constitucional Federal Mexicana de 1976*: iniciativa del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en función constituyente), en "Diario Oficial de la Federación" de 6 de febrero de 1976.—V. también en SILVA-HERZOG FLORES, Jesús/GONZALEZ-AVELAR, Miguel y CORTIÑAS-PELAEZ, León (directores), *Asentamientos Humanos, urbanismo y vivienda*, Ciudad de México: Porrúa, 1977, 788 págs., pp. 453-465.

*Ley General de Asentamiento Humanos*, en "Diario Oficial de la Federación", 26 de mayo de 1976.—V. también en SILVA-HERZOG FLORES/GONZALEZ-AVELAR y CORTIÑAS-PELAEZ, *idem*, pp. 467-504.

*Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de los Estados Unidos mexicanos*, en "Diario Oficial de la Federación", de 7 de enero de 1976.—V. también en SILVA-HERZOG FLORES/GONZALEZ-AVELAR y CORTIÑAS-PELAEZ, *idem*, pp. 505-540.

*Decreto presidencial aprobando el Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, en "Diario Oficial de la Federación" de 19 de mayo de 1978.—V. el detalle en los ocho volúmenes de la publicación oficial indicada *supra* en nota (96).

## ESCUELAS CRIMINOLOGICAS

Dr. Enrique Castillo Barrantes\*

\* Profesor Asociado de Derecho Penal y Sociología Criminológica, Universidad de Costa Rica.