



Escud.
Escud.

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

“ El Derecho Urbano en México ”

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

José Gustavo Acero Rodríguez



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION

En los últimos tiempos, los estudios y artículos referentes al fomento urbano han sido abundantes, y una rama existe para que este crezca. El Urbanismo adquiere día con día una importancia tal, - que la organización demográfica-ecológica de la sociedad futura, en - buena medida, depende del tipo de planeación y regulación jurídica -- que se haga del espacio disponible actualmente.

Desde el hombre primitivo que habitó en cuevas situadas en - los bosques de cuevas, para así obtener sus alimentos en forma segura, - hasta el hombre moderno que construye grandes y funcionales ciudades - para su beneficio y comodidad, la actividad de planificación urbana - ha estado latente. Claro es que, en cada etapa evolutiva del ser hu - mo, ha sido diferente la concepción del proceso urbanístico, esto es - imaginable, pero también es cierto que desde los tiempos más antiguos, se percibe el hecho de que el hombre, como ente pensante, adopta medi - das tendientes a regular y planear los pueblos, villas, ciudades y -- regiones en las cuales construye su morada.

El no ejercitar correctamente el intelecto en buscar, origi - nar y planificar las ciudades conforme a un principio rector, ha traí - do grandes problemas para las posteriores generaciones, así como el - permanecer pasivos ante el desordenado crecimiento de los núcleos hu - manos, es la consecuencia de males sufridos y que subsisten en la ac - tualidad.

Por lo tanto, y ante esta situación, debe la Ciencia del -- Derecho intervenir para que se planifique correctamente toda disponi - bilidad del espacio y así convertir al proceso de urbanización en --

Inductores de la humanidad, constituyéndose los principios jurídicos en un plan rectos, que determinan en forma racional y funcional, el orden y estructura de los asentamientos humanos en la ciudad y su región, garantizando de esta manera el bienestar social.

Con las páginas siguientes, se tratará de hacer un estudio técnico de cuatro cuestiones:

1a. Determinar en qué consiste el Urbanismo, lo cual nos servirá de guía y orientación para comprender su carácter de fenómeno social;

2a. Analisar teóricamente y tratar de estructurar jurídicamente el Nuevo Derecho Urbano, que se constituirá en el ordenamiento regulatorio del proceso urbano;

3a. Comparar los diferentes estudios y tesis expuestas en varias países acerca de este Derecho Urbano, para obtener los antecedentes que han motivado la creación del mismo en México; y,

4a. Encuentrar en México la naturaleza, objeto, fuentes y tipos de normas que configuran esta Rama Jurídica; y, consecuentemente elaborar como CONCLUSIONES aquellas ideas que tratan de sintetizar — los puntos nodulares del presente trabajo.

INDICE

* EL PERIODO URBANO DE URUGUAY *

CAPITULO PRIMERO.

EL URBANISMO.

I.- Qué se entiende por Urbanismo.

A). El Fenómeno Urbano.

- 1.- Definición de conceptos. Pág. 1
- 2.- Problemática actual del Urbanismo. Pág. 4
- 3.- Urbanización y Desarrollo Económico. Pág. 9
- 4.- Variados enfoques para definir el Urbanismo. Pág. 10

B). Características del Urbanismo.

- 1.- Desde un punto de vista Sociológico. Pág. 14
- 2.- Desde un punto de vista Económico. Pág. 16
- 3.- Desde un punto de vista Demográfico. Pág. 18

C). Grados de Urbanismo.Pág. 20

B). Efectos producidos por el Fenómeno Urbano.	Pág. 27
---	---------

II.- Análisis Histórico del Fenómeno Urbano.

A). El Urbanismo Natural y el Empírico.	Pág. 25
B). El Urbanismo como Arte o puramente Estético.	Pág. 27
C). El Urbanismo Orgánico o Funcional.	Pág. 28
D). Etapa de la Vitalidad Urbana.	Pág. 29
E). El Urbanismo Social.	Pág. 30
F). La Ciudad. Base y Campo de Acción del Urbanismo. ...	Pág. 33

III.- El Urbanismo y sus Implicaciones con otras Disciplinas del Conocimiento.

A). Urbanismo y Zoología Humana.	Pág. 43
B). Política Demográfica y Urbanismo.	Pág. 46
C). El Urbanismo y la Economía.	Pág. 49
D). Urbanismo y Sociología.	Pág. 51
E). La Política y el Urbanismo.	Pág. 57
F). El Urbanismo y la Arquitectura.	Pág. 53
G). El Urbanismo y la Sanidad Colectiva.	Pág. 54

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO URBANO.

I.- Necesidad de una Regulación Jurídica del Fundamento Urbano y Asentamientos Humanos.

- A). El Derecho como ordenador del fundamento urbano. Pág. 59
- B). Situación que guarda esta Disciplina frente al Jurista. Pág. 62
- C). Características y contenido de lo que constituye la Urbanística para el Derecho. Pág. 65

II.- Bases Fundamentales que Sustentan el Derecho Urbano.

- A). Los Planes Urbanísticos. Pág. 72
- B). La Propiedad Urbana. Pág. 73
- C). Los Instrumentos de Control de la aplicación del Derecho Urbano. Pág. 74

III.- La Estructura y Contenido del Derecho Urbano.

- A). El Objeto del Derecho Urbano. Pág. 76

- B). La Catagoría de las Jermas que confirman el Derecho Urbano. Pág. 82
- C). Algunas Propuestas de la Teoría General del Derecho que se modifican con la Disciplina Urbanística. Pág. 84

IV.- Las Relaciones del Derecho Urbano con otras Ramas de la Ciencia Jurídica.

- A). El Derecho Administrativo y el Derecho Urbano. Pág. 82
- B). El Derecho Fiscal y el Derecho Urbano. Pág. 91
- C). El Derecho Procesal y la Disciplina Urbanística. Pág. 93
- D). El Derecho Privado en General y la Normativa Urbanística. Pág. 96

CAPITULO TERCERO.

PERSPECTIVAS RECIENTES DEL DERECHO URBANO EN OTROS PAISES.

I.- Análisis en el Derecho Comparado de Europa Occidental.

- A). Las Orientaciones del Derecho Japonés. Pág. 97
- B). Planteamiento del Problema en el Derecho Francés. ... Pág. 100
- C). Las Características del Caso Italiano. Pág. 106
- D). La Legislación Urbanística en Gran Bretaña. Pág. 110

II.- Algunas Consideraciones de Derecho Comparado respecto a la Legislación Urbanística en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y en China.

- A). Legislación Urbanística en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Rusia). Pág. 120
- B). Legislación Urbanística en China. Pág. 125

III.- Perspectivas Recientes del Derecho Urbano en América.

- A). Las Características del Derecho Urbano en los Estados Unidos de Norteamérica. Pág. 129
- B). Tendencias y Orientaciones de la Disciplina Urbanística en Brasil. Pág. 135

IV.- Convenciones Internacionales en Materia de Urbanismo y Asentamientos Humanos.

- A). Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).
Pág. 139
- B). La Carta de Atenas. Pág. 141
- C). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Pág. 145

V.- Breves Consideraciones respecto a la Evolución de la Legislación Urbanística de los Países en Estudio.

4). El Derecho Urbano en Europa Occidental.

1.- España.	.....	142.	152
2.- Francia.	.....	142.	152
3.- Italia.	.....	142.	152
4.- Gran Bretaña.	.....	142.	152

5).- El Derecho Urbano en la U. S. S. R. y China.

1.- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.	...	142.	152
2.- China.	.....	142.	152

6).- El Derecho Urbano en América.

1.- Estados Unidos de Norteamérica.	.....	142.	157
2.- Brasil.	.....	142.	157

CAPITULO CUARTO.

EL DERECHO URBANO EN MEXICO.

I.- Antecedentes Históricos del Proceso de Urbanización en México.

A). Patrones Prohibicionistas de Asentamiento.	.....	Pág.	159
B). La Fundación de la Capital de la Nueva España.	....	Pág.	163

6). La Urbanización Colonial.	Pág. 164
7). La Organización Urbana en el México Independiente (Período - 1810-1900).	Pág. 166
8). La Urbanización en el Siglo XX (de 1900 a 1970).	
1.- Etapa de desarrollo lento (que va de 1900 a 1940).	Pág. 169
2.- Etapa de desarrollo acelerado (que va de 1940 a 1970).	Pág. 172
9). El Proceso de Urbanización durante la Década 1970-1980.	Pág. 174
10). Proyecciones del Proceso de Urbanización para la Década 1990 a 1990.	Pág. 176
11). México en el Contexto Mundial de Urbanización.	Pág. 177
12). Análisis de Resultados del Desarrollo del Proceso Urbanístico Hasta 1980.	
1a.- El proceso de metropolización en México. ...	Pág. 178
2a.- El proceso de urbanización regional en México. Pág.	180
II.- Antecedentes Históricos de la Población Jurídica del Páramo Urbano.	
1). Constitución de Apaxtla.	Pág. 182
2). Constitución Mexicana de Oaxaca.	Pág. 183

0). Reglamento Político Provisional del Imperio de 1823. ...	Pág. 111
1). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.	Pág. 112
2). Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1825.	Pág. 113
3). Proyecto de Leyes Constitucionales de 1840.	Pág. 114
4). Constitución Política de la República Mexicana de 1842. ...	Pág. 115
5). Bases Organicas de la República Mexicana de 1843.	Pág. 116
6). Constitución Política de la República Mexicana de 1857. ...	Pág. 117
7). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1931.	Pág. 120
10.- Artículo 27.	Pág. 122
20.- Artículo 73 Fracción III.	Pág. 124

III.- Estudio de la Consolidación del Derecho Urbano en México.

A). Desde un Punto de Vista Estrictamente Jurídico.

10.- El Objeto del Derecho Urbano en México.	Pág. 127
20.- Los Tipos de Conductas Implicitos en el Objeto del Derecho Urbano.	
a). Conductas que inciden creando el espacio. ...	Pág. 200

b). Conductas que implican el uso del espacio. Págs. 201	
c). Conductas encaminadas a lograr una apropiación del espacio Págs. 201	
3).- Las Bases Fundamentales que sustentan el Derecho Urbano en México.	
a). Los planes urbanísticos. Págs. 203	
b). La propiedad urbana. Págs. 207	
c). Los instrumentos de control de la aplicación del Derecho Urbano. Págs. 209	
4).- La configuración de las normas que configuran el Derecho Urbano en México.	
a). Leyes de planeación. Págs. 211	
b). Leyes de control. Págs. 211	
c). Leyes de fomento y servicios. Págs. 212	
d). Normas que regulan aspectos administrativos. Págs. 212	
e). Normas que regulan aspectos fiscales. Págs. 213	
f). Normas que regulan aspectos de seguridad jurídica. Págs. 213	
5). Desde un Punto de Vista Regulador del Poder Judicial Urbano.	
1. Los sistemas de ciudades. Págs. 216	
2. Las conurbaciones. Págs. 219	

3. Las municipalidades.	Pág. 220
9). Puntos de Vista de Política Urbana.	
1. Análisis.	Pág. 222
a). Leyes estatales acerca de Emisiones Fiscales: ...	
1. Industria.	Pág. 224
b). Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Preexistentes.	Pág. 224
c). Créditos a la pequeña y a la mediana industria.	Pág. 225
d). Programa Nacional Preparatorio.	Pág. 226
e). Parques y zonas industriales.	Pág. 226
2. Las Políticas de Desarrollo y Población.	Pág. 227
3. Políticas Urbanas Recientes.	Pág. 229

IV.- Comentarios y Críticas en Torno al Sistema Jurídico Mexicano en Materia de Asentamientos Humanos y Urbanismo.

COMENTARIOS.	Pág. 234
CRÍTICAS.	Pág. 236
CONCLUSIONES.	Pág. 244
MINISTERIO FEDERAL.	Pág. 251
LEGISLACION VILENA: CÁMARA CONSULTIVA.	Pág. 260

TESTES CATEGORIZADOS JURÍDICOS CULTURAIS.	pág. 261
TESTES CATEGORIZADOS JURÍDICOS CULTURAIS.	pág. 262

CAPÍTULO PRIMERO. EL URBANISMO.

- I.- Qué se entiende por Urbanismo.- A). El Proceso Urbano.
- 2.- Definición de conceptos.- B.- Problemática actual del Urbanismo.- C).- Urbanización y Desarrollo Económico.- D.- Varias enfoques para definir el Urbanismo.- E). Características del Urbanismo.- 1.- Desde un punto de vista Sociológico.- 2.- Desde un punto de vista Económico.- 3.- Desde un punto de vista Demográfico.- C). Grados de Urbanismo.- D). Efectos producidos por el Fenómeno Urbano.- II.- Evolución Histórica del Fenómeno Urbano.- A). El Urbanismo Natural y el Agrario.- B). El Urbanismo como arte e instrumento político.- C). El Urbanismo Orgánico o Funcional.- D). Etapas de la Evolución Urbana.- E). El Urbanismo Social.- F). La Ciudad. Base y campo de acción del Urbanismo. III.- El Urbanismo y sus relaciones con otras disciplinas del conocimiento.- A). Urbanismo y Sociología Humana.- B). Política Demográfica y Urbanismo.- C). El Urbanismo y la Economía.- D). Urbanismo y Sociología.- E). La Política y el Urbanismo.- F). El Urbanismo y la Arquitectura.- G). El Urbanismo y la Salud Colectiva. IV.- El Proceso y la contaminación del Medio Ambiente.

CAPITULO PRIMERO

EL URBANISMO

1.- QUE ES URBANISMO POR URBANISMO.

A). EL URBANISMO URBANO.

1.- Definición de urbanismo.

Antes de analizar en qué consiste el fenómeno denominado -- Urbanismo, por conveniencia lógica resulta pertinente delimitar la -- definición de los conceptos que se van a manejar en el presente trabajo, buscando con esto unificar los términos creados por las diversas corrientes doctrinarias y tener una base firme para, con posterioridad, elaborar los temas que pretenden dar una explicación, amplia y -- completa, de los elementos que componen este proceso urbanístico.

Una vez considerado lo anterior, podemos exponer señalando que los conceptos conocidos por nosotros como URBANISMO y su derivado de URBANISTA, son dos palabras recientemente creadas en el lenguaje y que desde 1911 y 1914 han tenido un aperiodo y uso, respectivamente.

Citando al Maestro Domingo García Ramos, cabe mencionar que tratándose del primero de estos dos términos, es " Un conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazadas entre sí, tendiendo a formar un cuerpo de doctrina. " (1)

(1). Introducción al Urbanismo.- Arq. Domingo García Ramos.- Escuela Nacional de Arquitectura.- U.S.A.M. Edición, 1974. Pág. 21.

Efectivamente, es necesario reconocer que en la actualidad es en el concepto de Urbanismo una teoría de ideas, en virtud de -- que tiene una serie de hipótesis que, una vez verificadas, van creando doctrinas. Estas doctrinas al agruparse dan nacimiento a leyes, -- que con el tiempo se tornarán en ciencia. Así sea, podemos completar el concepto expuesto por el Excmo. Sr. D. Carlos Masera, señalando que el Urbanismo es un sistema o conjunto de principios que regula la actividad urbana.

Pero en este de "a. urbis urbana" hay que hacer una observación importante, ya que la mayoría de los autores han confundido sus opiniones, para ratificar que el actual concepto de Urbanismo no se debe limitar al estudio de la ciudad, sino por lo menos a la región.⁽²⁾

Esto es importante, puesto que la ciudad tiene una influencia decisiva en la región o cuando en donde está ubicada, y en forma recíproca los aspectos económicos y social de la ciudad se ven afectados por las características de la región que la circunda.

En cuanto al tipo de influencias y grados de estas, será materia de posteriores consideraciones.

Pero bien, como se ha sostenido en líneas anteriores, no es de la posibilidad de concebir a la ciudad sin el campo y viceversa, -- por lo que se puede resumir la definición del concepto de Urbanismo -- con las siguientes palabras del Excmo. Sr. D. Carlos Masera:

(2). Carta de Atenas. PRIMERA PARTE. GENERALIDADES.

Punto 1o.- "La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región."

Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas).--

La Cartabier.-- Editorial Ariel.-- Barcelona, España, 1971.--

" ... no se puede señalar un límite entre lo regional y lo urbano -- que, haciéndole extensivo, vendría a ser lo rural y lo urbano, y en consecuencia la tarea del ruralista, del urbanista y del " regionalista ", vienen a ser una misma cosa; por eso digo que planificación, planeación y urbanismo, son tres palabras que definen una misma actividad o, al no quiera, grados de una misma actividad. " (3)

Derivado de lo anterior, se puede decir que el término -- URBANISTA se aplica a la persona encargada del estudio de los fundamentos y procesos que implican al Urbanismo, y que su campo de estudio -- está en la ciudad y en región.

Lo anterior quiere decir que el Urbanista ya no se limitará a la concepción de " urbano " que se tenía en los tiempos de Alfonso X " El Sabio " durante la Edad Media, puesto que se define a la ciudad como " todo aquel lugar que se corra de los muros con los campanales et los edificios que se tiene con ellos. " (4)

Por tanto, por lo tanto, concluir con la idea expuesta en la Carta de Atenas, en el sentido de que el Urbanista no debe considerar un problema urbanístico sin que se remita con anterioridad y constantemente a los elementos que constituyen la región y en forma primordial a la situación geográfica de la ciudad. De tal suerte, se ree-

(3). Introducción al Urbanismo. Obra citada. Pág. 22.

(4). Ley 6a., Título XXXIII, Partida 7a.- Breve Historia del Urbanismo.- Fernando Chacón Ocaña.- Alianza Editorial.- Madrid, --- España, 1970.- Pág. 9.

variable que se se toma decisión alguna sin que se tenga la consulta entre la ciudad y su región.

Como se verá posteriormente, el Plan Urbanístico de una ciudad determinada no es más que uno de los componentes de un todo que configura el Plan Regional, que es la base de todo sistema urbanístico.

2.- Problemática actual del Urbanismo.

La problemática actual del Urbanismo gira alrededor de tres cuestiones fundamentales y de un punto largamente controvertido, a saber:

1o. La observación del acelerado incremento en el ritmo de urbanización dentro del contexto de asentamientos humanos a nivel mundial;

2o. La incidencia de ciertas grandes concentraciones urbanas en aquellas regiones denominadas " subdesarrolladas ", sin que exista una correspondencia de éstas con el desarrollo económico que se presentó en las primeras urbanizaciones de países capitalistas industrializados;

3o. La aparición de formas urbanas nuevas antes conocidas, - siendo una de estas el nacimiento de grandes metrópolis (THANE KENNEDY); y.

40. La correlación evidente entre el fenómeno urbano con — curvas formas de articulación social, derivadas del modo de tipo de — producción capitalista, pero que trata de superarlo.

Por lo que se refiere a la primera de estas cuatro cuestiones, hay que señalar que como resultado de las estadísticas levantadas a nivel mundial, existe la opinión generalizada de que "... el crecimiento demográfico es alto, el de la población urbana es aún más espectacular y las formas especiales que toma son predominantemente — expresivas y están cargadas de significación política." (5)

Lo anterior quiere decir que, si bien es cierto existe actualmente una explosión demográfica causada por dos factores primordiales: a) el descenso de la mortalidad en virtud de la difusión repentina del progreso de la medicina, y b) la fuerte tasa de natalidad mundial que se incrementa día con día; también lo es el hecho de que tal aumento demográfico no se compara con el crecimiento acelerado de las aglomeraciones urbanas, originadas por un aumento en la tasa de — crecimiento humano vegetativo, tanto urbano como rural, y una constante y creciente migración del campesinado hacia la ciudad. Este último punto será tratado con más detalle en posteriores consideraciones.

Tratándose de la incidencia de estas concentraciones humanas en los países " subdesarrollados ", mencionados en el segundo punto, basta citar la obra de Samuel Castella, " La Cuestión Urbana ", — en donde una vez elaborado un profundo estudio se afirma que " la ur-

(5). La Cuestión Urbana.— Samuel Castella.— Siglo Veintiuno Editores, S. A.— México, 1976.— Pág. 49.

terminación actual en los países subdesarrollados no es una repetición del proceso por el que pasaron los países industrializados. Al nivel de población urbana que tienen hoy los países " subdesarrollados ", el nivel de industrialización de los países " desarrollados " era mucho mayor. (6) Efectivamente, así como lo anterior es virtud de que estas concentraciones humanas en grandes ciudades (VRASH EN-SALGOLIN), no presentan una valerosa integración en redes urbanas, lo cual es conocido como " neorocafalia urbana ", puesto que dichos asentamientos devienen en gigantescas aglomeraciones sin orden ni concierto. Otra de las características que se presenta en estos fundamentos es la inexistencia de un CONTINUM en la jerarquía urbana, ya que se pierde toda ligazón entre la apropiación del espacio y el ritmo de la dinámica social de las ciudades con su región. Lo anterior lleva consigo el agravamiento de los problemas de distribución de satisfactores sociales, sobre todo de vivienda y servicios públicos (como agua, alumbrado, pavimentación de calles, etcétera). Sin embargo, — con especial atención debemos considerar que si en un país " subdesarrollado " el empleo de mano de obra es poco importante, debido a la mucha oferta y poca demanda de ésta en la deficiente industria, esa masa de población flotante que no tiene empleo, constituye la base — del enajenado crecimiento urbano comprobado. Y es cierto que esta población desempleada influye enormemente en la aceleración de los asentamientos humanos, pues como ya se ha señalado, constituye la reserva de mano de obra para una industria inexistente.

(6). La Cuestión Urbana.— Obra citada.— Pág. 51.

Por otro lado, en los países capitalistas se llegó a un gran avance en cuanto a la organización de su espacio, y por ende se presentó una correlación positiva entre los dos componentes del progreso: nivel de desarrollo económico y grado de urbanización. Esto quiere decir que para lograr un punto óptimo en el sistema económico-capitalista (considerando que este trae consigo un porcentaje considerable de población en las zonas metropolitanas), se debe lograr un equilibrio entre la diversificación industrial, el desarrollo tecnológico y la multiplicación de los intercambios exteriores de la sociedad con el nivel de urbanización presentada. La debida integración de estos elementos en el espacio, trae consigo un considerable desarrollo de la sociedad capitalista.

Respecto al tercer punto de problemática del Urbanismo, — esto es, la aparición de nuevas formas urbanas, el mismo Manuel Castells nos indica que tomando como ejemplo a los Estados Unidos de Norteamérica, por ser el país prototipo del capitalismo, el crecimiento urbano tiene dos características: una, el ritmo elevado de desarrollo económico con una tasa inicial de urbanización, y que posteriormente se da en vistas a la emigración de zonas atraídas por el rápido desenvolvimiento industrial; y la otra, a la preponderancia que adquiere la región metropolitana "... como forma espacial de este crecimiento urbano". (7) Basicamente se debe este fenómeno a la aceleración del fortalecimiento económico y su concentración sobre puntos específicos del espacio. Para esto, la situación geográfica de la

(7). La Geografía Urbana. Obra citada. Pág. 13.

región metropolitana y sus relaciones con las demás ciudades de la red urbana, condicionan en definitiva en el conjunto territorial.

Desde este punto de vista, una metrópoli ejerce en términos funcionales, económicos y sociales una influencia determinante en la red urbana en donde se inserta, representando uno de los puntos fuertes de la región, a la que domina y administra.

Por lo tanto, esta dinámica de crecimiento social ha dado origen a una nueva forma especial de asentamiento, conocida por los estudiosos como *NOVA METROPOLITANA* y cuya última consecuencia es la *MEGALOPOLIS*. Esta se encuentra constituida por una organización o "... conjunto articulado de varias áreas metropolitanas dentro de una misma unidad funcional y social". (8)

Por último, respecto a la relación entre el fenómeno urbano y las nuevas formas de articulación, materia del cuarto punto citado y de una larga controversia, nuestro autor ha afirmado por un lado que, el proceso de urbanización se debe estudiar con una teoría evolutiva, en donde cada formación social se va creando por el desarrollo de los componentes de la antigua formación, modificación que se produce sin ruptura alguna, siendo estas formas especiales utilizadas en varias ocasiones para clasificar las etapas de la historia universal. En el otro extremo, y es el que nosotros comparti-

(8). Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States.- J. Gottmann. Citado en La Cuestión Urbana. Pág. 26.

nes, está la opinión de que es incorrecto situar el fenómeno urbano - en su contexto, ya que la problemática sociológica de la urbanización trae aparejada una organización y un desarrollo, por lo que, es vital para la comprensión de este fenómeno el estudio de las fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales (siendo el espacio uno de ellas) en su interacción.

3.- Urbanización y Desarrollo Económico.

Como ya hemos apuntado en líneas anteriores, es usual relacionar el proceso de urbanización con el desarrollo económico de las ciudades, pero ¿ hasta qué punto es válido hacer depender el primer proceso del segundo, o viceversa ? Para contestar la anterior conviene aclarar que a partir de los finales del siglo XVIII es cuando se presenta en realidad un aumento considerable en el crecimiento de las ciudades, puesto que en estos años se presenta la revolución industrial en Inglaterra.

El pensarse que es a partir de este dato cuando se presenta la urbanización, tendríamos que llegar a la afirmación de que tal — surge económico (que tiene su desenvolvimiento en la industrialización) es la causa primera y fundamental de este proceso. Pero no es así, puesto que tal y como lo sostiene Luis Valhal, "... los procesos de desarrollo económico - e industrialización - y urbanización constituyen una relación circular, necesaria y recíproca ..." (9).

(9). El Desarrollo Urbano de México. Magnéticas e Implacables Futuras.- Luis Valhal en colaboración con Guadalupe Ruiz — Chiapetto y Gustavo Carlos Villareal.- Centro de Estudios Demográficos y Demográficos.- El Colegio de México.- México, 1976.- Pág. 12.

Esto quiere decir que, efectivamente, una vez operada la industrialización se da origen a la intensa aceleración de la que consistió de la población, pero el proceso inverso también es importante al encontrarse la población aumenta la mano de obra, la creación de mercados para los productos manufacturados y la constitución de centros industriales. " Las ciudades atraen a la industria justamente por estos dos factores esenciales (mano de obra y mercado), y a su vez la industria atrae nueva mano de obra y nuevos servicios ". (10). Por eso decimos para concluir que, entre el desarrollo económico y el proceso de urbanización hay una relación circular, necesaria y recíproca.

4.- Variables que sirven para definir al Urbanismo.

Hay ciertas discrepancias en cuanto al origen del proceso de urbanización y su relación con el desarrollo económico, que nos obligan a exponer, por lo que pensamos como de gran utilidad al incluir en el presente estudio una visión panorámica de los variados aspectos para definir al Urbanismo.

Una definición conocida y comúnmente utilizada es la demográfica-ecológica, en donde se señala que el Urbanismo es "... un proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración individual ". (11). Louis Uchiel agrega a este concepto que --

(10). La Cuestión Urbana. Obra citada. Pág. 22.

(11). Hope T. Hildridge, " The Process of Urbanization ", en J. Spangler y G. Duncan (Eds.), Demographic Analysis, Nueva York, - The Free Press of Glencoe, 1951, Pág. 130. (traducción libre).

" es un proceso de concentración de población en virtud del cual aumenta la proporción de la población urbana en relación a la total del territorio ". (12).

La segunda definición que antes nos será desde un punto de vista sociológico, afirmando que " la urbanización significa el paso o salida de un estilo de vida rural a un estilo de vida urbano o bien, un cambio gradual de una sociedad de tipo rural a una sociedad de tipo urbano. Este cambio, se dice, puede verificarse de dos maneras o en dos etapas: i) el crecimiento de las ciudades existentes y - la creación de nuevas ciudades, ii) la extensión del estilo de vida urbano sobre las áreas rurales que las circundan ". (13).

En tercer término cabe señalar el enfoque estructural-funcionalista, en donde se combinan las dos partes anteriores, para afirmar que " la urbanización consistiría, en términos generales, en un proceso mediante el cual la población de una área determinada, y al mismo tiempo la propia área, se convierten en urbana. Este cambio se manifiesta paralelamente en dos niveles: i) en una concentración de la población en determinadas áreas, consideradas urbanas, que sobrepasa la proporción que antes representaban en el total del país, y - ii) por el surgimiento, y desarrollo paralelo, de un modo de vida urbano que se difundiría a las restantes áreas no urbanas. (14).

(12). El Desarrollo Urbano de México. Otra citada. Pág. 12.

(13). Jaime Durand y Alfonso Gregory, La urbanización en América Latina, t. I, Bogotá, Fureo, Pág. 12.

(14). Carlos Niles L., " Tendencias teóricas en el análisis del proceso de urbanización en Latinoamérica ", Revista de planificación, Universidad de Chile, Edn. 7, noviembre de 1970, Pág. 14.

Por su parte John Friedmann opina que, " la urbanización es aquel — proceso que: i) da origen a una ciudad, como una matriz ecológica básica para la vida social y la producción, y la lleva a su expansión, multiplicación y, finalmente, a su transformación en el espacio; ii) da origen a estructuras sociales y estilos de vida urbanos; incorpora elementos cada vez mayores de la población en esas estructuras y promueve su transformación en organizaciones siempre nuevas ". (13).

Una de las definiciones más amplias y complejas que se conocen es la de Aníbal Quijano, en donde " El proceso actual de urbanización en Latinoamérica consiste en la expansión y la modificación de los sectores urbanos ya existentes en la sociedad, como cuya consecuencia tienden a alterarse las relaciones urbano-rurales dentro de ella, simultáneamente y estimulando cambios correspondientes en los propios sectores rurales. Estas tendencias no se producen solamente en el orden ecológico-demográfico, sino en cada uno de los varios órdenes institucionales en que puede ser analizada la estructura total de la sociedad, v. gr., económico, ecológico-demográfico, social, cultural y político. Se trata de un fenómeno multidimensional que es una de las expresiones mayores del proceso general de cambio de nuestras sociedades ". (14).

La crítica a las cuatro primeras definiciones ha sido en el sentido de que son poco explicativas del fenómeno; con relación a la última, también se menciona que en el caso de la urbanización en los

(13). John Friedmann, " Dos conceptos de urbanización: Comentario ", Santiago, Chile, 1967 (mimeógrafo), Pág. 1.

(14). Aníbal Quijano B., " Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica ", Revista Mexicana de Sociología, Año — XXX, Vol. XXX, Núm. 3, julio-septiembre, 1968, Pág. 523.

Estados Unidos es implacable esta fórmula (buscando resultados precisos), y que además no detalla las variantes concretas que pueden presentarse en una situación histórica dada.

Ahora bien, según nuestra opinión la falta de estas definiciones estática en que pretenden considerarse al proceso de urbanización como causa única y fundamental para el cambio social. Pero como ya -- hemos visto, este fundamento está íntimamente relacionado con el desarrollo económico, y que la interacción de ambos conceptos da como resultado el progreso.

Para el presente estudio será considerado como válido el enfoque demográfico-ecológico, ya que "... el proceso de urbanización es una parte integrante del proceso de desarrollo económico en general. Su característica específica está constituida por el aumento y multiplicación de los centros de concentración de la población y por el aumento constante de la participación de la población urbana respecto a la total ". (17).

(17). El Desarrollo Urbano de México. Otra ciudad. Pág. 14.

3). Características del Urbano.

1.- **Estado en punto de vista Sociológico.**

Si nuestros análisis desde un punto de vista sociológico al Urbano, observamos que presenta una serie de rasgos, que con fiereza al hombre urbanizado las siguientes características:

1a. **TRANSITORIEDAD.** - " El hombre urbanizado se orienta entre la noche y el día. No se perturba ante el ir y venir de la gente, de aquí que siempre haga nuevos amigos y olvide los antiguos ". (18). Lo anterior quiere decir que el hombre de la ciudad no tiene permanencia dentro de las capas sociales en donde se desenvuelve, no puede encontrar una plena identificación con sus compañeros de trabajo o con sus vecinos, pues sus actividades diarias están regidas por un acelerado cronómetro que no le deja tiempo para convivir con ellos.

2a. **SUPERFICIALIDAD.** - Intimamente relacionado con lo anterior, cabe señalar que el hombre de la ciudad esta impedito para "... conocer bien a todas las personas relacionadas con él y — quizá ni tan siquiera le desea ..." (19). Esto es así, en virtud de que como el hombre urbano se orienta entre la noche y el día no tiene la capacidad para identificarse con sus semejantes, o si no, cuando de nosotros llegamos a conocer perfectamente a nuestros superiores jerárquicos de la oficina, o bien a nuestros correligionarios de partido político ?.

3a. **ANONIMATO.** - En virtud de que como ya expusimos, " el — hombre urbano no puede conocer a toda la gente — ni tan siquiera le —

(18). Sociología de la Comunidad Urbana. Una perspectiva — mundial. — Solo Américas. — Fondo de Cultura Económica. — México, 1963. — Pág.

(19). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 15.

donde - , adquiere la capacidad de moverse entre la multitud sin preocuparse de quién está a su lado y sin sentir el acortamiento (20). De tal forma, a nadie de nosotros puede preocuparnos la identidad del sujeto que viaja en el mismo autobús, o que está frente a nosotros en la mesa de una biblioteca, o bien, que comparte uno de nuestros asientos en el estadio de fut-ball.

4a. MOVILIDAD.- Como podemos observar, " El hombre urbano es, con lo que sea, siempre un va ajustando a la novedad y al cambio. En la medida en que es ciudadano de iniciativa, quizá sea también interesado con la tradición o ésta obstaculiza el que las cosas se hagan ". (21). Esto deja ver que guardará relaciones con sus familiares inmediatos, pero que irá perdiendo el contacto con los demás parientes. Lo anterior hace que al hombre de la ciudad sea más individualista de lo que sería en una sociedad no urbana.

5a. INFLUENCIA MEREDECENDARIA.- Toda vez que los agricultores e campesinos escuchan los mismos programas de radio y televisión, ven las mismas películas y leen las mismas noticias que el hombre urbano, se descubre que el Urbanismo ejerce una cierta influencia mercedaria en el campo. Tal y como opina Solo Anderson, " Parece existir una especie de red mediante la cual toda la gente tiende a orientarse recíprocamente ". (22). Mas no únicamente la influencia se queda en la relación ciudad-campo, sino que por el contacto de esta red viajan las creencias y el pensamiento de un país a otro, y las

(20). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Páginas 15-16.

(21). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 16.

(22). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 17.

movimientos del mercado se entienden de una ciudad a otra, causando inmediatas respuestas en los mercados e industrias de trabajo.

2.- Dando un punto de vista Económico.

Se hasta hace unos cuantos años que la ciudad aparece a los ojos del economista como un factor autónomo, del que se desprenden las siguientes características:

1a. EXPANSION DEL AREA PERIFERICA.- " El crecimiento urbano - implica la declinación relativa o absoluta de las actividades del área central y de la extensión y la expansión en el área periférica ". (23).

Lo anterior quiere decir que hay un doble efecto en el esquema cualitativo de la ciudad. Por un lado se presenta una saturación de población residente en el centro, por lo que las zonas residenciales se expanden hacia el exterior; y por otro lado, al centro citadino se añaden también de superficies industriales, de comercios y de empresas que prestan servicios personales o colectivos, dando como resultado que las zonas de actividad se extiendan hacia la periferia.

2a. LA DIVISION EN ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO URBANO.-
Varios doctrinarios han considerado que es la división en etapas una de las características esenciales del fenómeno urbano. En efecto, se puede ordenar a través de fases sucesivas en el tiempo el crecimiento urbano de la ciudad, considerando que hay cuatro de ellas: " la fase de especialización en una actividad de base; la del complejo de exportación; -

(23). La Economía Urbana. Ciudades y Regiones Mexicanas.-
Alfonso Corona Rosetta.- Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.- México, 1974.- Pág. 155.

la de maduración comunitaria y por último, la de metrópoli regional. - (24).

Respecto a la especialización, la comunidad local es una amplia función de una industria dominante o, inclusive, puede llegar a ser la verdad en grado de una sola empresa. En la segunda etapa, al expandirse la industria, se forma un complejo de exportación de bienes que trae consigo la diversificación de la comunidad local. Como tercera fase, se puede decir que está realizada con la sustitución de las importaciones por una verdadera producción local. Y en último lugar, ya superadas las tres etapas anteriores, se alcanza una maduración al convertirse la comunidad local en un punto nodal y a su vez núcleo, entre las ciudades vecinas entre sí mismas y sobre sus entornos.

10. APARICIÓN DE LAS ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN.- Esta última característica consiste en que "La ciudad presenta una forma de comunidad de aglomeración, ligada a la juxtaposición de empresas y de población". (25).

Esto significa que las economías de aglomeración serán consideradas urbanas, en tanto que la juxtaposición origina bienes para toda la comunidad y que una sola empresa no sería capaz de producir. Esto es conocido como "economías de urbanización", las cuales tienen su punto de partida en la concentración geográfica de actividades heterogéneas - en ciertos puntos centrales del espacio.

(24). La Economía Urbana. Obra citada. Pág. 37.

(25). La Economía Urbana. Obra citada. Pág. 42.

Tomemos como ejemplo el caso del Municipio de Sonolpan de --
Judres, en donde se han establecido un sinnúmero de industrias de las --
cuales más variadas, pero que en esa región geográfica se producen ma-
nufacturas que satisfacen las necesidades de una comunidad mayor que el Dis-
tricto Federal. Este fenómeno de concentración está íntimamente ligado --
al de la urbanización, puesto que con esta heterogeneidad de empresas --
industriales se incrementan los asentamientos humanos y se acrecienta --
la demanda de servicios públicos de la zona.

3.- Desde un punto de vista demográfico.

Desde este punto de vista encontramos que las características --
del Urbanismo son:

1a. AUMENTO DE POBLACION.- Se ha dicho que " La distribución --
de la población en el territorio de un país está condicionada por facto-
res socioeconómicos y políticos, por un medio ambiente físico de caracte-
rísticas variadas, y por una tecnología prevalente. " (26). De lo --
anterior se desprende que el medio ambiente físico, o más bien, la for-
ma de asentamientos urbanos, influye en la distribución y crecimiento --
de la población. Como ya se ha señalado, el aumento de población tiene --
como causas la disminución de mortalidad por los adelantos científicos --
y médicos y el alto índice de natalidad, entre otras, por lo cual con-
sideramos que a su vez el Urbanismo influye enormemente en la presenta-
ción de este crecimiento de población, ya que es a través de la concen-
tración de asentamientos humanos en puntos determinados del espacio, --
como se presenta este fenómeno.

Por lo tanto, la concentración de población en áreas geográ-
ficas determinadas es una de las características del Urbanismo.

(26). México Urbano.- Julio Careña Coll y Mario Schjetman.- --
Colección Testimonios del Fondo (23).- Fondo de Cultura Económica.- --
México, 1973.- Pág. 6.

20. MIGRACION DE POBLACION DEL CAMPO A LA CIUDAD.- Como ya se ha mencionado, esta es otra de las características que presenta el Uruguay en el campo de los fundamentos de la población, ya que " En su forma de uso más frecuente, la urbanización se relaciona con la migración, por lo general, de lugares menos urbanos a otros más urbanos y de lugares pequeños a otros mayores, o de un lugar muy urbano a otro. " (27).

Dentro de esto podemos señalar que la ciudad es un polo de atracción de la población rural, en virtud de que se considera que este cambio se abrirán nuevas y mayores expectativas de mejoría económica y social.

Acuerdo con lo anterior, el demógrafo Warren S. Thompson inclina ya en la Encyclopaedia of the Social Sciences, una definición de desdoblamiento urbanización al " movimiento de gente desde comunidades interconectadas principalmente en la agricultura, o sólo en ella, a otras comunidades, mayores por lo general, cuyas actividades están centradas sobre todo en el gobierno, el comercio, la manufactura o en intereses similares. " (28). Como se puede observar, esta característica es tan importante que ha dado origen a definiciones de la urbanización en general.

Se puede concluir diciendo que esta migración " se generará - por un doble juego de fuerzas: las que expulsan población rural (FUERZA CENTRIFUGA), debido entre otros factores, a la ineficiencia tenencia de la tierra, a la elevada presión demográfica sobre esos recursos y al aumento del marginalismo rural; las que lo atraen (FUERZA CENTRIFUGA) hacia las ciudades, con todas aquellas que representan para los migrantes, - mayores perspectivas, reales o esperadas, de superación, principalmente económicas. " (29).

(27.) Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 178.

(28.) Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 19.

(29.) La Economía Urbana. Obra citada. Pág. 55.

3o. EL GIGANTISMO.- El acelerado aumento de población influye directamente en el crecimiento urbano, de tal suerte que se origina un círculo vicioso en donde a mayor aumento de población más urbanización y hacinamientos humanos, y al incrementar el proceso de urbanización se recibe y trata de dar satisfacción a las necesidades de más gente, por lo que se forma una cadena difícil de romper.

Para dar solución a este problema, proponemos que por un lado se busque la forma más adecuada posible para mejorar el nivel de vida - en las ciudades, y por otro lado, se apliquen medidas técnicas y fundamentales para reorientar el desarrollo económico y social de los países evitando de esta manera el " gigantismo " en las urbes actuales.

En posteriores páginas se desarrollará con detalle esta política demográfica y urbanística.

6). Grados de Urbanismo.

Antes que nada, cabe destacar que el Urbanismo es un modo de vida, puesto que " ... no se confina a las ciudades y pueblos, aunque surge de los grandes centros metropolitanos. Es una forma de proceder y eso significa que una persona puede ser muy urbana en su modo de pensar y en su conducta aunque viva en una aldea. " (30).

En efecto, el Urbanismo es una forma de vida que lleva implícite cierta capacidad de la gente para comportarse de una forma determinada dentro de las ciudades y denota cierta elevación cultural de los individuos. Pero, dentro de esta forma de comportamiento hay cierta gradación, como por ejemplo: el caso de los pequeños pueblos, aldeas y villas rurales cuyos habitantes van a las grandes ciudades en busca de diversiones, bienes de consumo o trabajo, por lo que serán pueblos rurales con un cierto grado de Urbanismo en cuanto a estas actividades.

(30). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 13.

El caso contrario sería el de una ciudad en donde la mayoría de sus habitantes vive en pequeños pueblos rurales y van a ella a realizar su trabajo únicamente, pero que sus costumbres y forma de vida se inclinan más hacia lo aldeano o tribal. También aquí habría distintos grados para calificar el Urbanismo de estos lugares y formas sociales.

Se puede decir que los extremos del Urbanismo se encuentran en ciudades como Nueva York, Los Angeles, Tokio o México y que cada uno de ellos en otros lugares como Alejandría en Egipto y ciertas partes del Continente Africano.

Esto no quiere decir que el campesino como trabajador del campo se está extinguiendo, a pesar de que en número disminuye día con día en las ciudades industriales, más que el ruralismo como forma de vida tiende a desaparecer, siendo remplazado por el Urbanismo como comportamiento de las gentes dentro de la ciudad.

Puede también, este flujo de población que va de las ocupaciones de linaje agrícola a otros tipos de trabajo es una constante nueva dentro de la historia del hombre. Haciendo una revisión retrospectiva a la humanidad encontramos que una dirección urbana de esta magnitud no pudo suceder antes de la Revolución Industrial, con la característica de que, a partir de esta, ha ido todavía más lejos a los esfuerzos que se han hecho desde varios puntos de vista para frenarla o guiarla.

Haciendo un pequeño resumen, diremos que los elementos que configuran el Urbanismo se presentan en grados distintos, pues depende de la relativa medida de ruralismo y urbanización que se haga en áreas particulares para hablar de un grado mayor o menor. Por otro lado, la urbanización puede significar un cambio progresivo de un modo de vida rural a un modo urbano, aunque este no sea necesariamente con una emigración física del campo hacia la ciudad, ya que las influencias urbanizadoras, anteriormente mencionadas, afectan a la gente y promueven la urbanización, pudiendo ser en un momento dado superadas por la ciu-

En.

Desarrollando este punto, podemos afirmar que con la parte que-
osa del valle de occidente (VALLE NEPTALIENS) donde vive la gente, puede
ser descrita como más " orientada hacia lo rural " o más " orientada --
hacia lo urbano ", este quiere decir urbanizada en un grado mayor o me-
nor.

3). Maxima producción por el Indio Urbano.

Tendremos de señalar cuáles son los efectos que produce el -
Urbano, considerando que son mucho más potentes y constantes que sus
cousas, podemos clasificarlos a grandes rasgos en dos categorías: los -
que se producen dentro de las ciudades (VALLE PACHAKO INTAYANAS) -
y los que tienen lugar en el ámbito regional (VALLE PACHAKO INTAYANAS
-RANOS).

Las ciudades en primer término se originan en la concentración
de las actividades culturales, políticas y administrativas (que tie-
nen a generar economías y economías externas y de escala) en un pun-
to central del espacio y en los momentos extraordinarios de las necesi-
dades de prestación de servicios y otras públicas, además de la crecien-
te demanda de terrenos, viviendas, transporte, escuelas, etcétera.

Los efectos interurbanos son el resultado de la mayor interre-
lacionamiento entre las ciudades y entre los centros de éstas y en Inter-
land, teniendo, entre otras cosas, la creciente movilización de perso-
nas, vehículos de transporte, bienes de consumo e información.

En forma más general, se puede concluir que el Urbano, en-
tre otras cosas, trae aparejado una serie de efectos negativos, todos
que " las incongruencias de la ciudad moderna son, mientras tanto, -
particulares del modo de vida urbano, y se relacionan tanto con el congre-

tiamente, los barrios bajos, el desorden y la fealdad visibles, como con los propios problemas de la ganta. " (31).

Efectivamente, respecto al problema del congestionamiento del tráfico, parece que está siempre presente, no obstante las medidas que se adoptan para solucionarlo, y hasta la fecha no se ha perfeccionado - lo suficiente un medio efectivo que abra la posibilidad para aliviar - el tráfico urbano.

En cuanto a la aparición y proliferación de los llamados " barrios bajos " en México; " ghettos " en Estados Unidos; " favelas " en Brasil; " chabolas " en España o " casas de vecindad " en Venezuela, se ha dicho que está considerado " no sólo como un desafío continuo a la - comunidad urbana, sino también, visto en una perspectiva a largo plazo, como un barómetro de la evolución urbana. " (32).

Estos barrios bajos se caracterizan por que tienen una apariencia de elvilo y desorden, en donde habita gente de escasos recursos económicos y que se agrupan en forma amontonada en una sola área (VER EL ENCUADERNADO ENLACADO) o caserío, además de que sus chozas carecen de las normas mínimas de salud y sanidad.

Acuerdo con lo anterior, encontramos una definición de barrio-bajo contenida en el Informe de las Naciones Unidas sobre las políticas en tierras urbanas, considerando que es " Un edificio, grupo de edificios o zona caracterizadas por el hacinamiento, deterioro, condiciones insalubres o ausencia de servicios y comodidades que, a causa de estas condiciones o por cualquiera de ellas, ponen en peligro la salud, la seguridad o la moral de sus habitantes o de la comunidad. " (33).

Este problema parece ser " olvidado " por las Autoridades y - la aparición clandestina de estos " slums " se toma como un mal neces-

(31). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 263.

(32). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 262.

(33). Urban Land Policies, Nueva York, Secretaría de las Naciones Unidas, Documento ST/ECLA/3, abril de 1952, Pág. 200.

rio que hay que aceptar por la imposibilidad de proporcionar una merceda decente a cada uno de los habitantes de la ciudad.

Para terminar este Apartado, cabe destacar que estos problemas siempre se identifican con una manifiesta desorganización social y se presentan en grado mayor en las comunidades urbanas, pero que a pesar de esto prevalece en la ciudad un principio de equilibrio que tiene ciertas características de organización, balance y autodisciplina, lo que permite la evolución de la sociedad en general.

II.- ANÁLISIS HISTÓRICO DEL PROCESO URBANO.

En páginas anteriores hemos tratado de determinar en qué consiste el fenómeno urbano, por lo que en las subsecuentes líneas vamos a dar un repaso histórico de la forma en que los estudiosos de esta materia han considerado al Urbanismo. Para esto vamos a dividir el análisis en las siguientes etapas:

A). El Urbanismo Natural y el Neolítico.

En virtud de que en los albores de la humanidad los hombres se agrupaban formando contingentes, en donde fuera más fácil la defensa de todos y cada uno para con los animales salvajes y los elementos naturales, y que su actividad básica era la recolección de frutos que la madre tierra les proporcionaba; fue que con el descubrimiento de la agricultura estos grupos se fueron convirtiendo paulatinamente en sedentarias, por lo que de acuerdo con investigaciones arqueológicas se ha demostrado que estos primeros asentamientos humanos con una cierta densidad, pueden ser situados a finales del período neolítico, caracterizado por los avances en la técnica y por que las condiciones sociales y naturales permitieron que estos hombres prehistóricos de la antigüedad, produjeran a través de la agricultura más de lo que sus necesidades requerían.

Como expresa Mumford en su obra " La Ciudad a través de la Historia ", es a partir de ese momento que el hombre desarrolla una cierta capacidad técnica y da muestras de un determinado nivel de organización social, tomando como base a la ciudad.

Ahora bien, según V. Gordon Childs las primeras aglomeraciones urbanas están caracterizadas por: " la existencia de especialistas productivos a tiempo completo (tales como sacerdotes, funcionarios y trabajadores de servicios) ; población de talla y densidad suficientes; existencia de un arte peculiar; escritura y números; actividad científica; sistema tributario que concentra al excedente de produ-

edificios; Estado; arquitectura pública monumental; concreto a larga distancia; existencia de clases sociales. ¶ (34).

De lo antes expuesto se infiere que dentro de las primeras — etapas evolutivas del hombre, se dieron soluciones prácticas a los problemas urbanos que se presentaron, pudiendo nosotros citar la inscripción de Tel-el-Amarna en Egipto, el cual contiene un ordenamiento jurídico-urbanístico que determina la altura de los edificios, la ubicación de las áreas verdes y otras disposiciones por el estilo. Esta inscripción precede de la XVIII Dinastía Faroukita y se remonta a los años — 1372 a 1344 antes de Cristo, aproximadamente.

Por igual, en el Código de Hammurabi se consideraron una serie de sanciones talismanas para los constructores que infringían las normas urbanísticas correspondientes.

Las soluciones a que nos hemos referido pueden, inclusive, resultar ejemplares para nuestra época, y esto es así por que las necesidades físicas del hombre siempre se satisfacen de la misma manera, — Es decir, en el orden físico, las necesidades físicas poco o nada se han modificado, pues el ser humano sigue conservando su talla, respira, come, duerme, camina, se reproduce, etcétera, en la misma forma que lo ha hecho desde su creación, y que seguirá siendo lo mismo hasta la desaparición del género sobre el planeta. — (35).

Por lo tanto, las soluciones dadas en estos períodos pueden ser consideradas como parte de un Urbanismo " natural ", en donde las respuestas a los requerimientos de alojamiento y resguardo contra los elementos meteorológicos fueron instintivas.

Un ejemplo de este sería el hecho de que el hombre, en tiempos remotos, procuró buscar abrigo en las cuevas, buscando además un lugar — de defensa en contra de los peligros del mundo exterior.

Posteriormente, y una vez que estos hombres ensayaron en repetidas ocasiones tales soluciones, se da el Urbanismo " empírico ", —

(34). V. G. Childs.— "The urban revolution".— Town Planning — Review.— abril, 1950.— Págs. 4-5. Citado en la obra La Cuestión Urbana. Pág. 18.

(35). Iniciación al Urbanismo. Obra citada. Pág. 48.

dentro del cual se ómeto un trazado basado en la experimentación y a veces puramente geométrico y de papel.

Dentro de esta etapa cabe destacar la construcción de ciudades religiosas para adorar a los dioses, las cuales " tienen en cuenta, la gran dimensión y además el de contener una orientación astral precisa, como resultado del objeto adorado, que lo es frecuentemente, al sol, la luna, o cualquier otro astro. " (36).

Como manifiesta Gerardo Sponler, " Hay un hecho decisivo, sin embargo, apreciado en toda su significación, y es que todas las grandes culturas, con culturas urbanas. El hombre superior de la segunda era, es un animal constructor de ciudades. " (37).

3). El Urbanismo como Arte e Iniciación Urbana.

En esta segunda etapa se debe a Camillo Sitte el mérito de haber efectuado una revisión disciplinada de los trazos alfonso y medievales, la cual se detalla en su libro " La Construcción de las ciudades a base de principios artísticos ", en donde por vez primera se relaciona el paisaje con la arquitectura. Se destacan como ideas de este libro: 1o, la informalidad de los trazos medievales; 2o, relaciona el trazo de los edificios para obtener el conjunto; 3o, recomienda insistentemente la formación de plazas cuadradas con relación a las formas arquitectónicas que las limitan y calles que las rodean. " (38). La informalidad de los antiguos trazados los atribuye al crecimiento libre de las ciudades medievales de acuerdo con sus necesidades y desarrollo normal.

(36). Iniciación al Urbanismo. Obra citada. Pág. 49.

(37). Citado en la obra Iniciación al Urbanismo ya citada.-
Pág. 142.

(38). Citado en la obra Iniciación al Urbanismo ya citada.-
Pág. 142.

Un ejemplo de lo anterior podría ser la Acrópolis de Atenas - en Grecia, ya que los edificios no están construidos de acuerdo con un eje definido, sino que se agrupan en una forma libre y arcaica.

La idea central de Camillo Sitte fue encuadrar a todas las construcciones como parte de las calles o avenidas, y a su vez, estas agrupándose en redes generales que integran una ciudad. Lo anterior nos fue del todo bien entendido por sus discípulos, los cuales dieron soluciones similares a las de la Edad Media, " ... en un plan puramente paisajista. " (39). A esta etapa es a la que designamos como de arte urbano o puramente estética.

6). El Urbanismo Orgánico e Funcional.

Posteriormente, en los comienzos de este siglo, ya se plantea el agudo problema de las grandes concentraciones humanas en un punto central del espacio, y desde entonces se propone como solución las ciudades satélite que se forman en torno a un núcleo.

En este sentido es Ebenezer Howard con su obra "Garden Cities of Tomorrow", quien manifiesta que " el principio es no dejar crecer indefinidamente a la ciudad sino crear pequeñas ciudades satélites en comunicación directa con un núcleo central. En ellas quedan previstas residencias y zonas industriales para que la ciudad tenga vida propia. " (40).

Un ejemplo de lo anterior sería el Plan para el Gran Londres de Abercrombie de 1944, en donde se programó la construcción de ocho ciudades que rodearan Londres, en la época inmediata a la terminación de la Segunda Guerra Mundial. (VERSE CIUDADES SATELITE).

De tal suerte, en esta etapa se considera al Urbanismo como un arte biológico que trae consigo el nacimiento, crecimiento, reproducción y muerte de las ciudades.

(39). Citado en la obra Introducción al Urbanismo. Pág. 142.

(40). Citado en la obra Introducción al Urbanismo. Pág. 142.

Además, está compuesto de recesiones orgánicas que toman como núcleo medidas aisladas para tratar de dar solución a la emergencia espacial que rebasa los límites tolerables del decorum. Como dijera Marcel François Houge, al hablar de la ciudad como organismo biológico, tiene "carácter finito, limitación de tamaño, extensión, más allá de este límite por reproducción; organización interior por diferenciación funcional." (41).

Como se puede observar, todavía se presenta como un Urbanismo detallista, que es el lado opuesto a los varios procesos conocidos en etapas anteriores para lograr una planificación urbana.

b). Etapa de la Vialidad Urbana-

El mismo François Houge nos menciona que con respecto al Urbanismo, "En su estado actual, se pasa de ser un arte de recetas técnicas para obtener una mejor trama de las vías de circulación, mejor separación entre residencias e industrias; es como un arte esencialmente gráfico y empírico; pero le faltan algunos grandes principios de base que en el centro del sistema dirigen los ideales y la acción."(42). Tal concepto es típico de la etapa de vialidad urbana que imperó en el cuarto decenio de este siglo.

Como se puede desprender de lo anterior, en esta etapa se hace consistir al Urbanismo como un conjunto de medidas y soluciones para mejorar la vialidad en las ciudades, pero que de ninguna manera constituyen un sistema o conjunto de acciones que desarrollen un programa integral de planificación urbana.

Un caso que refleje el criterio expuesto sería el de la construcción de un anillo periférico en la ciudad de México, que sólo vino a desdoblarse parcialmente el problema de la rapidez en la circulación de vehículos de un extremo a otro, pero que con el incremento incesante de

(41). Iniciación al Urbanismo. Obra citada. Pág. 147.

(42). Iniciación al Urbanismo. Obra citada. Pág. 147.

del número de automóviles, se vino a convertir en el estacionamiento más grande del mundo (en bruma por supuesto).

2). El Urbanismo Social.

Podemos afirmar que el año de 1940 fue realmente el punto de partida para considerar que el concepto socio-económico del Urbanismo — se hace más explícito, y los autores coinciden en señalar que el hecho social viene a regular las transformaciones de la forma y estructura — urbana, no solamente desde ángulos u objetivos parciales, sino en conjunto.

Dentro de esta etapa cabe destacar a los siguientes autores : Bergson, filósofo, nos indica : " Para estudiar a la ciudad — es necesario no partir de la teoría o de las condiciones geográficas o económicas, sino del ser humano en el que se manifiesta la espiritualidad creadora. No es sino en segundo lugar que se atenderá a la utilización, gracias a la inteligencia, de la naturaleza por el hombre." (43).

Por su parte, Patrick Geddes dice : " La mejor disciplina como punto de partida para el urbanismo, no es de ninguna manera la técnica, sino las ciencias de la observación cualesquiera que ellas sean." " Lo necesario no limitarse a la ciudad, sino analizar toda la región circundante y desde todas las puntos de vista posibles, tanto espirituales — como geográficos, históricos o económicos. " (44).

En el diccionario de Sociología de Emory Pratt Parshild, se da como concepto de Urbanismo " el conjunto de conocimientos referentes al estudio de la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades en orden de su mejoramiento material y a la realización de las necesidades selectivas de la vida humana. " (45).

(43). Introducción al Urbanismo. Otra ciudad. Pág. 147.

(44). *Ibidem*. Pág. 147.

(45). *Ibidem*. Pág. 147.

El cometido doctor Luis Rendic y Pulis manifiesta: " El urbanismo es una disciplina social porque sda cuando sus medios son naturales se basan en las ciencias de la sociedad, en el conocimiento de la naturaleza, de las características y de las necesidades de los agrupamientos humanos y sus fines son también sociales puesto que se orientan en beneficio de tales agrupamientos. " (46).

También dentro de esta corriente, Elial Escarinas conceptualiza " La forma de ordenar la ciudad y el orden social, deben desenvolverse juntos e inspirarse recíprocamente. El olvido o suspensión de los viejos principios de la ciudad media es una de las causas reales del deterioro de nuestros ciudades. La urbanización se ha degradado hasta llegar a un insipido trabajo de trasada. Es necesario distinguir entre este tipo de urbanizaciones y la organización que resuelve los problemas urbanos en gran escala. " (47).

Por igual, Hilbertson expresa: " El urbanismo es un algo — social. Tiene que resolver problemas de técnica, ciencia, espacio y arquitectura. Estos problemas cambian con el patrón social de cada tiempo. La forma de realizar los principios del urbanismo también cambian. Los problemas presentes no pueden resolverse con patrones del pasado, — ya que aquellos eran sds decorativos que estructurales. Demandas sociales nuevas presentan nuevos problemas técnicos. Se han transformado — nuestros procesos técnicos y sda se nos hacen más cuenta de su transformación. El siglo XIX fue un siglo de economía libre; el nuestro es — de economía dirigida, planificada. " (48).

Intimamente ligado con lo anterior encontramos las palabras — de Le Corbusier, en el sentido de que " La ciudad, como todo organismo, debe tener un límite de tamaño. Este límite es la unidad urbana. El tamaño de la unidad urbana lo determinan el principio de autocontentamiento que se apoya, por una parte, sobre la triple naturaleza psicológica,

(46). *Ibidem*. Pág. 147.

(47). *Ibidem*. Pág. 147.

(48). *Ibidem*. Págs. 147-148.

espiritual, social, de necesidad del ser humano considerado como ser vivo, como persona, como miembro de una sociedad y por otra parte, sobre un dato especial: la distancia. " El mismo principio de auto-satisfacción obliga a establecer en la ciudad una distribución interna y funcional creando diversas áreas de auto-satisfacción local, conectadas con un punto central provisto de medios de satisfacción colectiva." (49).

Gaston Buisson agrega: " No debemos confundir el arte urbano con el urbanismo, ni tampoco con las formas geométricas o nudo arquitectónicas que al arte urbano recibe. Una ciudad no es de ninguna manera sólo un conjunto de calles y casas; éstas no son como los carpapachos, - las cunetas de una sociedad de personas cambiantes que la hacen y desahogan. " (50).

De los anteriores conceptos podemos entretejer una idea, que el Urbanismo en la actualidad ya no es considerado desde un enfoque geográfico, sino que es conceptualiza como un algo social, puesto que tal y como ya hemos señalado en las primeras páginas de este libro, el Urbanismo es en parte de un fenómeno multidimensional que es el cambio social.

Y de esta manera lo observa el Maestro Domingo García Ramos, al definir este fenómeno de la siguiente manera: " El urbanismo es una disciplina científica especializada que estudia racionalmente los hechos y fenómenos sociales y económicos que concurren en la aparición y evolución de los espacios habitables por los agrupamientos humanos, teniendo en cuenta la agrupación pasiva y el determinismo natural, así como la activa y el determinismo psicológico, para procurarles un desarrollo material y estético, satisfactorio y orgánico, que reclama fuerza e ineludiblemente la voluntad de hacerlo y la aportación de los recursos económicos y legales para realizarlo. " (51).

Por nuestra parte, y respetando las demás opiniones aquí vertidas, damos como concepto al que a continuación se indica: El Urbanismo

(49). *Ibidem*. Pág. 148.

(50). *Ibidem*. Pág. 148.

(51). *Ibidem*. Pág. 149.

es un fenómeno social dirigido a la organización y utilización del espacio habitable y que implica un proceso de estructuración y desarrollo de los asentamientos humanos, que parte de la relación entre formas arquitectónicas, clases sociales y formas culturales. Es decir que este fenómeno es parte de una más compleja y variada, llamada "cambio social". A su vez, el fin que persigue el Urbanismo viene siendo la racionalización en la "producción" y "consumo" de espacios habitables, que tenga como consecuencia una correlación eficaz entre los asentamientos humanos y su hábitat, o lo que vendría a ser — lo mismo, entre la ciudad y su región.

Por último, los resultados de este fenómeno dependen de la — concurrencia proporcional de tres factores: el económico, que prepararía el terreno de la infraestructura para el nacimiento de las ciudades como base y campo de acción del Urbanismo; el social, en donde la organización de clases dará las características propias y definitivas de los asentamientos humanos; y, por último, el cultural, que buscará las instituciones ad hoc para la supervivencia y persistencia de la vida — del "ser humano en este planeta.

F). La Ciudad. Base y Campo de Acción del Urbanismo.

Llegado a este punto, es necesario resaltar la importancia que para el Urbanismo representa esa unidad básica ecológica llamada "ciudad". Definir o tratar de explicar lo que es una ciudad tiene sus serias dificultades, puesto que su significado se puede ver desde múltiples puntos de vista.

Dentro de la variedad de estudios realizados para definir el contenido de este concepto, resultaría interesante anotar las ideas de los siguientes tratadistas:

En cuanto a las características que presenta la ciudad, Green y Thomas afirman que "para unos, su característica es el volumen y densidad de población; para otros, el tamaño y la reunión compacta de los

edificios; e el estatuto legal, la división del trabajo; los tipos de habitantes; los grupos sociales y sus contactos; las instituciones; la complejidad, movilidad y heterogeneidad de la población; e las innovaciones culturales. " (52).

Sin embargo, otros autores como el ya citado Mandieta y Nulles afirman que ninguna de estas características puede por sí sola definirlo que debe entenderse por " ciudad " .

A su vez, Fhalge afirma que " la ciudad es el resultado de un proceso de carácter sociológico que consiste en lo, crecimiento de la población que se torna de homogénea en heterogénea en su composición racial y cultural; 2o, intensificación de la división del trabajo; 3o, aumento del comercio y de la industria; 4o, desarrollo de la interdependencia económica; 5o, división marcada de la sociedad en clases; 6o, movilidad social; es decir, paso frecuente de los individuos de un nivel de la sociedad a otro, inmigraciones y emigraciones; 7o, creación de diversas instituciones políticas, culturales, de asistencia social, económicas, jurídicas, etcétera; 8o, descenso de la natalidad. " (53).-

A lo anterior, Mandieta y Nulles agregan la aparición de efectos negativos, como pudieran ser el crecimiento del pamperrismo, de la prostitución, el vicio y la criminalidad, entre otros.

Como quiera que sea, la ciudad es la base y el campo de acción del Urbanismo, ya que para el presente estudio se ha considerado el enfoque demográfico-ecológico en la definición de este fenómeno, cuando la concentración de población en puntos centrales del espacio (ciudades) y el aumento de población urbana (citadina) con respecto a la total, dan las notas distintivas del proceso urbanístico.

En este plano, podemos señalar que hay tres formas de presentación del crecimiento de las ciudades, las cuales no se excluyen sino se complementan. Estas formas son las siguientes:

(52). *Ibidem*. Pág. 143.

(53). *Ibidem*. Pág. 143.

" racionalizando las áreas centrales existentes, lo que implica crecimiento vertical y compactación; ampliación de áreas periféricas, lo que constituye un crecimiento o extensión horizontal y por granación-agrición o abstracción de otros núcleos que suman en actividad características al formar parte del complejo espacial del gran conjunto. " (54).

Como puede ser observado en la Ciudad de México, por ejemplo, se han combinado estos tres tipos de crecimiento, para dar como resultado una amalgama interna de asentamientos humanos.

Para concluir este Apartado, vamos a dar un somero repaso a - las características propias de cada uno de los tipos de ciudad, desde - la aldea primitiva hasta la ciudad del futuro, para que de esta forma - podamos pararnos más fácilmente del por qué la ciudad es base y origen de acción del Urbanismo.

LA ALDEA PRIMITIVA.- Un momento interesante de la historia - del hombre, lo constituye el paso del nomadismo al sedentarismo, ya que - " El agrupamiento humano, en forma estable, tiene pocos siglos, pues es producto del momento en que la tribu abandona el nomadismo y se acienta a cultivar la tierra, provocando transformaciones sociales a cual más - importantes. " (55).

Dentro de este nomadismo cabe resaltar al hecho de que el - hombre aún no poseía el finca de propietario del suelo, puesto que vivía exclusivamente de lo que podríamos llamar " producción espontánea " (recolección de frutos, caza de animales, etcétera), quedando el suelo bajo el régimen de la comunidad.

No es sino con el nacimiento de la agricultura, que implica - un esfuerzo personal de quien cultiva la tierra, que nace el instinto - de apropiación del suelo, lo que implica que el esfuerzo realizado para

(54). *Ibidem*. Pág. 45.

(55). *Ibidem*. Pág. 46.

hacer rendir la tierra es el origen de la propiedad. Junto con este — espíritu de propiedad aparece el derecho a la posesión de la tierra, en sus dos modalidades, rural y urbana.

En estas primeras aldeas agrícolas puede percibirse el germen de la ciudad, aún cuando sus elementos quedan muy lejos todavía del actual concepto de Urbanismo.

LA CIUDAD ANCIENNA.— Tomamos como primera manifestación de ciudad la tipo acerataria, otras veces funeraria o de fortificación, de la cual ya hemos escrito varias características, bastando repetir únicamente que resalta su gran dimensión y el contener una orientación ac—
tual precisa. Un ejemplo de este sería las ciudades de Monte Alban en —
Oaxaca y Chichén-Itzá en Yucatán.

LA CIUDAD ANTICUA.— Dentro de este tipo de ciudades, podemos —
comenzar a Illahun (actual Kahun) en Egipto, en donde se observa tra—
zados geométricos que agrupan las pequeñas viviendas en bloques rec—
ta—
angulares. Pero abundan más los grandes monumentos, las inmensas aveni—
das, las colonnadas plazas en donde " se sigue una estricta coordinación —
de las partes con un riguroso criterio geométrico, pero también con un —
de—
deseo de adaptación al terreno y con una pretensión de efecto cosmogó—
fico que preludia, en el alborar de la historia, lo que será al co—
rrer de los tiempos las grandes composiciones urbanas " (56).

LA CIUDAD ISLAMICA.— Esta ciudad es funcional y formalmente —
un organismo sencillo y simple. " La ciudad islámica con su compacto case—
río, con sus terrazas, con sus patios como únicos espacios abiertos, —
con sus callejuelas tortuosas e insignificantes, no se asemeja a nada, —
porque no es un artefacto racional, sino un organismo permanente natural —
y biológico. " (57).

(56). Breve Historia del Urbanismo. Obra citada. Pág. 46.

(57). Ibidem. Pág. 72.

Podría decirse que esta ciudad es la que más se asemeja al —
diagrama de un cuerpo vivo, a la imagen de un sistema nervioso o a un —
corte de la masa oncofítica, como dijera el autor Fernando Chacón Col-
tía en su obra " Breve Historia del Urbanismo ".

LA CIUDAD MEDIEVAL.- El motivo que dio nacimiento a esta ciu-
dad fue la intensificación del comercio y de la industria, que tiene su
punto de partida en el año 1,000 E.C.

Se puede resumir la idea de ciudad en la Edad Media con la de-
finición de Firsiroti, en donde se dice que es " una columna comercial e -
industrial que habitaba dentro de un recinto fortificado, gozando de —
una ley, una administración y una jurisprudencia excepcionales que ha-
cían de ella una personalidad colectiva privilegiada. " (58).

LA CIUDAD DEL RENACIMIENTO.- Puede decirse que en materia de
Urbanismo, los siglos XV y XVI se caracterizan por que la actividad ur-
bana se centra a pequeñas reformas en el interior de las viejas ciuda-
des, lo cual altera poco, o casi nada podría decirse, la estructura ge-
neral de éstas. " Mientras el pensamiento utópico elabora geometrías -
ciudades ideales, la vida se desenvuelve en los viejos ambientes medie-
vales, en las plazas irregulares y pintorescas y en las estrechas y tor-
tuosas callejuelas de otros tiempos. " (59). No hay que olvidar al he-
cho de que las ideas urbanísticas del Renacimiento, que no fueron más —
allí de doctrina, utopía o ejercicio ideal del intelecto en Europa, fue-
ron realizadas en la práctica en tierras de América, con la obra de co-
lonización española.

LA CIUDAD BARBACA.- En virtud de la formación del Estado na-

(58). *Ibidem*. Pág. 95.

(59). *Ibidem*. Pág. 116.

cional moderno, la instauración de la gran ciudad como elemento político y social se hace decisivo. Para tener un control absoluto del comercio para con sus esbites, se crea una burocracia permanente. " Y así — surgen la capital con concepto de tal; la capital, que es una creación enteramente moderna, una creación que podemos llamar barroca, dando a este término la amplitud que usualmente se le asigna en el terreno de la cultura. " (60).

Con el advenimiento de estas grandes ciudades, capitales políticas de los Estados barrocos, la estructura del mundo medieval se altera profundamente, por lo que la mayoría de las instituciones antiguas son aniquiladas por las nuevas del Estado y la ciudad burocrática.

LA CIUDAD INDUSTRIAL.— Esta ciudad tiene su origen en una compleja serie de acontecimientos que agrupa la llamada Revolución Industrial. Tres son las piedras angulares que sustentan el inicio de esta Revolución:

1a.— Los postulados del utilitarismo dados por Jeremías Bentham, en donde la Providencia mantenía la armonía económica, sin que el hombre se involucrara demasiado en su desarrollo. " La industria funciona ser el sistema autorregulador que lograba el equilibrio de todas las fuerzas dispersas e inconexas de los individuos, guiados por el incentivo de la ganancia pecuniaria. " (61).

2a.— La política del laissez faire de Adam Smith, quien reconoce que " el mayor avance y perfeccionamiento de la potencia productiva, y la destreza, habilidad y buen juicio con que esta potencia debe ser dirigida e aplicada, parece que ha sido consecuencia de la subdivisión del trabajo (división of labor). " (62). Esta división del trabajo no solo permitió un aumento considerable en el número de productos

(60). *Ibidem*. Pág. 137.

(61). *Ibidem*. Págs. 165-166.

(62). Adam Smith.— *The Wealth of Nations*.— 3a. por Edwin Cannan.— University Paperbacks.— London. 1961.— Vol. I, Págs. C-9.

manufacturadas, más que díd pto al perfeccionamiento de los máquinas.

3o.- La conjunción de la división del trabajo, ya referida, - con la mecanización (o maquinismo), la posibilidad de obtener fuentes de energía y el desarrollo de los medios de transporte. En efecto, solamente la combinación de estos elementos pudo dar como resultado la Revolución Industrial, que se inició en Inglaterra y con el ramo de fibras textiles.

Es pertinente resaltar que uno de los factores primordiales - para el funcionamiento de un sistema de producción en masa, fue el suministro de mano de obra, de donde encontramos el punto de relación entre el industrialismo y la urbanización. " A fin de tener el número necesario de trabajadores para hacer frente a las demandas extraordinarias de las temporadas activas, resultó importante para la industria textilarse cerca de un gran centro de población, pues en un pueblo el tener que atender a las personas podía resultar directamente sobre el - fabricante. " (6).

Con la industrialización no solamente crecieron los nuevos - centros fabriles o aquellas ciudades edificadas cerca de las mismas, sino que las mismas ciudades antiguas y las grandes capitales del barroco se expandieron en virtud de que ahí también se encontraba el exceso de población que constituía mano de obra barata. En esta etapa las fábricas se convirtieron en las duenas y señoras del suelo urbano y suburbano. Se creó una falsa idea de que al aumentarse la producción en masa se iba un creciente progreso y bienestar para las naciones, por lo cual los acontecimientos no siguieron un plan orgánico, sino más bien la ley - del mismo esfuerzo.

Esta explotación del trabajo humano como mercancía creó en - las ciudades industriales las llamadas barrios obreros (WORKING SLUMS), que constituyen uno de los tantos efectos negativos del Urbanismo, y -

(6). Lewis Mumford.- La cultura de las ciudades.- ENCL.- -- Buenos Aires.- Tomo I, Pág. 266.

quid al año patético y estudiado por filántropos y reformadores social-
es. Como conclusión podemos acotar que " los postulados del utilitaris-
mo y de la libre competencia, ofrecidos como instrumentos a la voraci-
dad de los especuladores, produjeron los aspectos negativos del urbanis-
mo decimonónico, destructor de la evolución biológica de la ciudad a —
través de los siglos. " (64). Furo al lado de esta ciudad industrial se
levanta la ciudad de la burguesía liberal, que se caracteriza por un
contraste con aquella en sus zonas residenciales de alto nivel social.

LA CIUDAD DEL PRESENTE.- Cierzo es que las ciudades han teni-
do un desarrollo más precoz que a partir del siglo pasado y lo que —
llevamos del presente, puesto que tal y como ya hemos señalado, el gru-
po de la población rural se va convirtiendo en urbana. Furo también co-
verdaz que este crecimiento no ha sido del todo congruente, debido a —
que en las ciudades se van acumulando emigrantes que se distribuyen en
las estancias de sierra que rodean estas comunidades, lo cual rebasa-
con muchas los límites de proporcionalidad, para dar a todos un nivel de
vida discreto; e sea, que las ciudades han entrado en una fase de trans-
formaciones incongruentes, como dijera Chaco Gaitán.

" La transformación es incongruente porque el ritmo de creci-
miento es muy superior a las posibilidades de provisión de las autori-
dades, a su capacidad de asimilar los problemas, y generalmente a su —
certedad de créditos para acometer las reformas de gran enjambre que son
las que ayudan a crear nuevas estructuras eficientes sin malgastar el di-
naro en reformas eventuales y de circunstancias. " (65).

Desde un punto de vista positivo sería conveniente reconocer-
que la ciudad moderna es equiparable a un sistema que hace enfuerecer-
por estimular a la población atrevida para asegurar de su aislamiento de
fronteras tradicionales, con lo cual se copara los lentos procesos del-
cambio social. Furo el copocameo pros y contras del surgimiento de co-

(64). Breve Historia del Urbanismo. Otra citada. Pág. 152.

(65). Ibidem. Pág. 195.

tas grandes ciudades (V.ÉASE MEGALOPOLIS), observáronse que con más -- los efectos negativos que proveen, que los beneficios que pueden reportar a la humanidad.

LA CIUDAD DEL FUTURO.- Para estar en posibilidad de dar una -- explicación de cómo será la ciudad del futuro, debemos enfocar nuestras consideraciones desde dos puntos de vista

1o.- Desde un punto de vista negativo.

Si tomamos en cuenta varias constantes que se observan en la actualidad, podemos predecir ciertos sucesos que hay una gran probabilidad de que se lloven a cabo, como por ejemplo, que la población mundial seguirá creciendo aceleradamente, por lo menos en varias décadas; que el traslado de gente con el modo de vida rural a las ciudades seguirá, decayendo las actividades agrícolas y aumentando las industriales -- por supuesto; que a niveles generales los fenómenos globales del Urbanismo y la industrialización se difundirán ampliamente; muchas aldeas -- se convertirán en pueblos, muchos pueblos en pequeñas ciudades, estas -- en grandes metrópolis y al final quedarán como megalópolis.

De cumplirse estas tendencias se aguzan problemas graves de desorganización y conflictos sociales, y que de no encontrarse las soluciones eficaces en tiempo, podrá venir una catástrofe de consecuencias incalculables.

2o.- Desde un punto de vista positivo.

Si hacemos a un lado estos malos augurios, la ciudad tomada -- como base y campo de acción del Urbanismo deberá ser una " unidad funcional ", tal y como se expusiera en La Carta de Atenas, numeral 84, -- " La ciudad, definida en la sucesiva como una unidad funcional, deberá crecer armónicamente en cada una de sus partes, disponiendo de los espacios y de las vinculaciones en las que podrán inscribirse, equilibradamente, las etapas de su desarrollo". (66).

(66). Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas). Obra ej. toda. 78g. 120.

Esto quiere decir que la ciudad como "unidad funcional" tendrá el carácter de una entidad prevista en un plan general elaborado con anterioridad, así como existida ya los rasgos de su futuro desarrollo y las fórmulas para eliminar sus excesos. En síntesis, la ciudad dejará de ser un mare magnum y en cambio se convertirá en el punto culminante de todo un proceso de creación y planeación, de tal suerte que las previsiones de aumento de población y densidad, ya no producirán los efectos negativos que impidan el libre desarrollo de la sociedad.

Corroborando una idea ya expuesta en el presente estudio, consideramos que la ciudad del futuro observará ese principio universal de equilibrio, que conlleva ciertas características como la organización, el balance y la autodisciplina, por lo que no obstante la magnitud de los problemas que se aproximan, el ser humano encontrará la planeación adecuada para la mejor disponibilidad del espacio habitable.

**III.- EL URBANISMO Y SUS RELACIONES CON OTRAS DISCIPLINAS DEL
CONOCIMIENTO.**

Como es fácilmente perceptible, el fenómeno urbano tiene relaciones con otras disciplinas del conocimiento humano, por lo que en este apartado se tratará de dar algunas explicaciones de las partes de contacto de nuestro objeto de estudio, con otras ramas del saber.

A). Urbanismo y Ecología Humana.

En conexión con los fenómenos de disponibilidad y utilización de los espacios habitables, es muy importante el estudio de la -- Zoología Humana, en tanto que éste se refiere al conocimiento de las relaciones del hombre con su medio físico. Lo anterior quiere decir -- que el interés del urbanista para con la ecología, está en tanto que ésta se aplique a la comunidad urbana.

Se ha dado como premisa el reconocimiento de que la ecología de una comunidad urbana, se canaliza en las fronteras de tipo política, sólo cuando el las rebasa se pueden cambiar las implicaciones. Puede -- ejemplificarse lo anterior, mencionando la elaboración de un Programa-Urbánico a desarrollar en el Área Metropolitana, pero que se ubique con los límites del Estado de México. Desde el punto de vista de la -- Ecología Urbana, no interesan estas divisiones políticas entre Distrito Federal y Estado de México; pero si el programa en cuestión rebasara los límites del Área Metropolitana y abarcara territorio del Estado de México, cambiaría en modo de desarrollo y se tendrían que tener en -- cuenta otros aspectos.

Al respecto, el autor Anso E. Hawley nos señala: " por lo que nos es uno de sus aspectos la comunidad urbana es un conglomerado de -- organismos ajustados o en proceso de ajuste en una unidad dada de territorio. " (67).

Entonces de acuerdo que en la frase anterior se llama " organismos " al hombre, y de que se puede desprender de lo anterior, el hecho palpable de que los hombres ocupan entre sí por el alimento y el

(67). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. - 149. Con referencia a Anso E. Hawley, Human Ecology, Nueva York, Doubleday Press, 1950, Pág. 72.

espacio, tal y como en el reino vegetal lo hacen las plantas, con la diferencia de que estas se encuentran en su hábitat o medio natural y el hombre es un animal social.

Se puede concretar lo anterior con la frase de McKensie, que: " La comunidad humana, lo mismo que la de los organismos inferiores, es fundamentalmente el producto de fuerzas biológicas y ambientales. El hombre, sin embargo, es un animal cultural y, por consiguiente, capaz de modificar su medio (control del medio) y de crear dentro de limitaciones su propio hábitat ". (68).

Al respecto, el físico Gaston de Lauze, en un estudio sociológico de París, nos recuerda que " el mismo terreno en el que se establece una comunidad puede ser definido en términos de una serie de intereses: espacio geográfico, espacio económico, espacio demográfico e espacio temporal, y asimismo espacio social ". (69). Respecto al concepto de comunidad, es interesante notar que este autor la considera como una " coexistencia de seres sociales relacionados entre sí y con el medio ". (70).

Por otra parte, Park expresa su idea de la siguiente manera: — " La ecología humana tiene, sin embargo, que enfrentarse con el hecho de que en la sociedad humana la competencia está limitada por la costumbre. — La superestructura cultural se impone como un instrumento de dirección y control sobre la subestructura biológica ". (71).

(68). McKensie.- " Human Zoology ", en *Encyclopedia of the Social Sciences*. Citado en la obra *Breve Historia del Urbanismo*. Pág. 237.

(69). Paul Chombart de Lauze.- *2d.*, París et l' agglomération parisienne, París, Presses Universitaires de France, 1946, vol. I, Pág. 24.

(70). Paul Chombart de Lauze, *op. cit.*, París et l' agglomération parisienne, París. Obra citada. Pág. 24.

(71). Park.- *Human Zoology*.- Citado en la obra *Breve Historia del Urbanismo*. Pág. 237.

Lo anterior quiere decir que el medio ambiente es fundamental en el desarrollo biológico del ser humano en la ciudad, y de que las características culturales incidien en forma preponderante sobre la sociedad, considerada como un conglomerado de seres orgánicos y pensantes que habitan un espacio geográfico determinado.

En otro orden de ideas, en la comunidad urbana la utilización del espacio habitable ha venido adquiriendo un sentido distinto al usual, ya que en la actualidad el hombre construye viviendas en el espacio y bajo tierra. Tenemos entonces que la utilización del espacio se hace de dos formas:

1a.- Utilización horizontal.- que viene siendo la habitabilidad hacia todos los espacios disponibles en sentido horizontal (dinámica superficial hacia el horizonte). Ejemplo: construcción de casas con ordenamiento hacia una calle.

2a.- Utilización vertical.- la cual consiste en un uso espacial hacia arriba y bajo la superficie. Esta modalidad gira alrededor de una adecuada tecnología y una habilidad constructora del hombre. Se piensa que debido a las limitaciones del uso horizontal del espacio, se restringirá la habitabilidad vertical. Ejemplos: construcción de un conjunto de edificios de diez pisos en un centro poblacional con casas de una sola planta.-

Concretizando los puntos anteriores, se puede afirmar que la Ecología Humana es un estudio que nos permite un conocimiento más exacto y una comprensión más íntima de la comunidad como fenómeno social ubicado en el espacio. Como dijere el autor Nels Anderson " ... es el estudio del hombre en su vida comunitaria, que se ajusta a su hábitat ". (72).

Además, trata de las relaciones espaciales dentro de la sociedad y de cómo se conjugan los distintos intereses en competencia, para que se distribuya el espacio en usos habitacionales, de trabajo, de recreación, así como para fines de utilidad pública o privados.

(72). Sociología de la Comunidad Urbana. Obra citada. Pág. 166.

Por último, hay que recordar que estas relaciones entre comunidad y medio ambiente también tienen un plano temporal, ya que el hombre es un ser dinámico y susceptible a los cambios, aún cuando las variaciones en el hábitat pueden ser tenidas como base un esfuerzo consciente del ser humano, o bien que pueden derivarse del mismo proceso natural de cambio del tiempo.

3) Política Demográfica y Urbanismo.

Antes de entrar a la Política Demográfica propiamente dicha, — creemos importante señalar el concepto "Demografía"; por lo tanto, y tal como se define en la Enciclopedia de la Planificación Urbana, por este palabra se debe entender lo siguiente: el "Estudio de las poblaciones humanas, principalmente bajo el aspecto cuantitativo". (73).

Además, también la "Recopilación de estadísticas vitales, económicas y sociales y estudio de las materias y cuestiones relacionadas con la composición y características raciales, el crecimiento, la densidad y la distribución de una población nacional, regional o urbana". (74).

De esta manera, la Demografía comprende el estudio de los fenómenos poblacionales de descenso o aumento de las tasas de nacimiento o demortalidad, y de los movimientos de aglomeración o dispersión de los grupos humanos.

Con esta noción se puede comprender que, en la época actual el incremento de la tasa de crecimiento de la población mundial total es el más acentuado de los cambios demográficos registrados. Tal incremento ha observado una mayor disposición en los países pobres; la tendencia se describe como inclinada hacia donde los países industriales extraen sus materias primas. Así lo corroborara un estudio de Kingsley Davis, en donde —

(73). Enciclopedia de la Planificación Urbana.- Arnold Whittick-Institute de Estudios de Administración Local.- Madrid, 1975. Pág. 406.

(74). *Ibidem*. Pág. 406.

se emeta que "... los mayores avances de la ciencia y la tecnología se —
realizan en los países que menos los necesitan en términos de la expansión
de la población. Sobre todo, significa que la brecha en salud y poder que
existe entre las naciones pobres y las ricas se está haciendo más amplia." (75).

Concomitantemente con lo anterior, casi todos los países del orbe
han expedido leyes que en cierta forma están creadas para enfrentarse a
la problemática de población, las cuales podrán permitir y alentar varia-
das medidas que limiten la tasa de crecimiento, o bien, escluzirán prácti-
camente tendientes a restringir el número de habitantes, etcétera. Por otro la-
do, también podrán regular las emigraciones e inmigraciones. En fin, las
medidas legislativas se encaminarán a regular los fenómenos poblacionales
bajo ciertos criterios o políticas que en esta materia se dicten. Estas —
Políticas Demográficas deberán considerar algunas tendencias y perspectivas
que los fenómenos de población proyectan, y que puedan numerarse así:

1a.- La población mundial seguirá creciendo, en unas décadas por
lo menos.

2a.- Grandes conglomerados humanos seguirán cambiando de un modo
de vida rural a un modo urbano; las ocupaciones agrícolas se ampliarán por
los industriales.

3a.- El Urbanismo como modo de vida tendrá una continuidad y ex-
tensión global, al igual que la industrialización presentará una difusión
igualmente global.

4a.- Un gran número de pueblos se convertirá en pequeñas ciuda-
des y muchas aldeas más se transformarán en pequeños pueblos.

5a.- Las pequeñas ciudades al cabo de poco tiempo se volverán —

(75). Kingsley Davis, " The Political Impact of New Population —
Trends ", Foreign Affairs, vol. 19, núm. 2, enero de 1958. Pág. 294.

grandes en extensión y en población.

A estos puntos hay que añadir que, en virtud de que las comunidades urbanas se encuentran más articuladas que las zonas rurales, las es —
— como difícil formular una Política Demográfica.

Como ejemplos de Políticas poblacionales, vamos a mencionar lo —
— siguiente:

En ciertos países europeos, las industrias ubicadas en zonas urbanas tienen una influencia decisiva para solicitar a sus gobiernos la fijación de políticas nacionales, con respecto a la aceptación de fuerza de —
— trabajo extranjera, por lo que en este sentido la política poblacional es —
— condicionada a la solicitud y requerimientos de mano de obra. Esta decisión puede implicar variantes, ya que mientras que ciertos extranjeros son admitidos como inmigrantes, a otros se les acepta únicamente si poseen contratos de trabajo, y permanecen en esa nación tanto tiempo como continúan —
— en las industrias especificadas, pudiendo, en caso de ser éstos de desempleo, salir deportados. Estos controles sobre el sector urbano industrial son motivados por un sentido de autoprotección económica.

Otro caso a mencionar lo constituye la decisión de la China comunista de adoptar una política de control de natalidad, al igual que Japón, la India y Puerto Rico, en donde se observa el convencimiento de que la —
— fuerza se radica en los simples números.

Como podemos atestiguar, las relaciones entre la Política Demográfica y el Urbanismo son estrechas, además de que los esfuerzos que se —
— hacen en la primera, trasciende consigo una gama de problemas de tipo social en cuanto a desorganización ciudadana y comunitaria que se reflejará en —
— los aspectos del Urbanismo.

6) El Urbanismo y la Economía.

Contra con los factores que podemos señalar, para que el comunista se interese, de unos cuantos años a la fecha, por las causas y significación de su materia en el fenómeno urbano.

En primer lugar, las políticas económicas han hecho necesario el estudio de áreas específicas, sobre todo en la planeación, en virtud de -- que estos trabajos sectoriales e intersectoriales a nivel nacional han desembocado en análisis regionales e interregionales desde un punto de vista espacial, por lo que todas las investigaciones culminan en la problemática de la economía urbana.

Posteriormente, la segunda consideración se encuentra visible en la aparición y rápida expansión de las necesidades colectivas en las sociedades de consumo masivo, en donde las más de las veces está en vías de -- desarrollo. Esto quiere decir que el aumento de necesidades se manifiesta principalmente en las aglomeraciones urbanas.

Como tercer punto cabe citar una evolución en las estructuras -- políticas y económicas mundiales. Ejemplos de lo anterior pueden resultar el establecimiento de zonas libres o de mercados comunes, en donde se fomenta a unidades pequeñas, como una región o ciudad, y se debilita la importancia del país como entidad económica totalitaria. De esto se deduce que el espacio económico se reordena en alrededor de los nuevos centros de producción (sobre todo en las zonas fronterizas).

En último lugar, vamos a señalar la introducción del concepto de ciudad en la economía de los suelos, apoyándose en las ideas planteadas -- por Alfonso Corona Rosario, al decir que " Antiguamente, el estudio de la utilización óptima de los suelos, se hacía dentro del cuadro de una economía agraria o con una óptica microeconómica, al nivel de la empresa. Hoy -

en día, el rápido crecimiento demográfico y, en particular, el acelerado ritmo de urbanización de la población replantea el problema de la utilización óptima de los espacios limitados, en las ciudades sujetas al proceso de desarrollo económico, como ocurre en América Latina." (76).

Esto reafirma lo expuesto en el sentido de que, se evidencia una tendencia hacia la formación de grandes y complejos centros urbanos, por lo cual en épocas venideras la comprensión y regulación de los procesos de urbanización requerirá la capacidad y atención de los economistas, puesto que se no hacerlo, concluiríamos diciendo como el autor mencionado que "... si bien, la falta de urbanización se considera como un obstáculo durable - en algunos países subdesarrollados, lo contrario, es decir, una urbanización descontrolada y vales como en México y aún en algunos países industrializados constituye un freno al crecimiento." (77).

Y de esta forma señalamos que es tal la importancia de las relaciones entre el Urbanismo y la Economía, que han aparecido variados estudios económicos urbanos y se ha gestado una rama nueva de la Ciencia Económica: la Economía Urbana.

Como el estudio de esta nueva rama debe ser materia de otro trabajo, hástense citar que la Economía Urbana tiene su base en el estudio de la ciudad, puesto que se considera como un factor económico autónomo, el cual se debe diferenciar de los factores que provocan la industrialización.

Por lo tanto, en esta materia se debe tener como preocupación --

(76). La Economía Urbana. Ciudades y Regiones Mexicanas.- Alfonso Corona Amador. Obra citada. Págs. 27-28.

(77) *ibidem* págs. 28.

primordial el desarrollar, organizar y orientar los efectos económicos del desarrollo urbano de la ciudad.

D) Urbanismo y Sociología.

Otra de las Disciplinas del Conocimiento que está íntimamente ligada con el Urbanismo es la Sociología, puesto que el primero es concebido en una forma de Sociología aplicada, en tanto que ésta es una teórica generalización.

Para entender con claridad cuáles son los nexos que guardan el Urbanismo y la Sociología, conviene dar al respecto las siguientes consideraciones que caen dentro del terreno sociológico.

Para el ilustre maestro Lester F. Ward, quien aprovecha los precedentes y contrastes que ofrecen las obras de los principales sociólogos contemporáneos, el sistema sociológico es una fórmula completamente idealista, dinámica, ya que tiene como base el factor psicológico humano. Fundamental, considera que la asociación humana es el resultado de las ventajas percibidas que procura, y existe sólo en la proporción en que tales ventajas son aprovechadas por la única facultad capaz de distinguirlos según el intelecto.

Pero, la parte de su estudio que más nos interesa es respecto al objeto de la Sociología, al señalar que " La materia objeto de la Sociología es el human achievement (la obra humana). No lo es el hombre ni los hombres, ni es lo que hacen." (78).

Esto quiere decir que el objeto propio de esta ciencia lo constituyen las transformaciones que hace el hombre de su medio y, en suma, la

(78). Citado en la Obra Elementos de Sociología.- Enrique Caballero Alcantara.- Porrúa Edit. y Cia., S. A. México, 1971. Pág. 103.

civilización material con todas sus invenciones e instituciones (que configuran la obra humana característica).

Por último, y siguiendo la obra de Ward, la distinción entre Sociología Pura y Sociología Aplicada nos muestra en forma fecunda cuáles son las conexiones entre el Urbanismo y esta ciencia, puesto que dentro de la segunda categoría se comprenden las aplicaciones actuales e posibles de los principios y premisas del proceso social, y este es lo que más interesa al fumero urbano.

Y es tal el entendimiento entre estas disciplinas científicas, - que en estos años han aparecido múltiples obras con el tema: Sociología — Urbana. La conceptualización de estas obras será materia de posteriores — investigaciones.

2) La Política y el Urbanismo.

En todo análisis de una situación concreta, la piedra angular — para su interpretación decemana en el proceso político, esta es, en su relación con el poder. Para esto hay que aclarar que se entiende por relaciones de poder a las existentes " ... entre clases sociales y las clases sociales como combinaciones de lugares contradictorios definidos en el conjunto de la estructura social, constituyendo al poder como la capacidad de — una clase o fracción de clase para realizar sus intereses objetivos, a — expensas de las clases, o conjunto de clases, contradictorias, con quienes actúa en contradicción. " (79).

Esto tiene importancia en tanto que si en la estructura de una — sociedad el aspecto económico es determinante en la actual coyuntura, ésta se organiza básicamente en torno a la lucha de clases, e más específicamente, a la lucha política de clases, que viene siendo " ... aquella que — tiene como objetivo la preservación o la destrucción-reconstrucción del — aparato de Estado. " (80).

(79). La Unión Urbana.— Manuel Castells. Obra citada. Pág. 289.

(80). Ibidem. Pág. 289.

En este sentido, la comunidad urbana puede ser considerada como la arena en la que se ejercita el poder político, puesto que al ser el Urbaniemo una parte del fenómeno multidimensional de cambio social, es necesaria disposición para la aplicabilidad de políticas. De tal forma, la Política Urbana se descompone en dos esferas, que en la realidad social aparecen como indisolubles, a saber: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas, y los movimientos sociales urbanos.

En la primera esfera, los aparatos de Estado intervienen sobre la organización del espacio y sobre las condiciones sociales de reproducción de fuerza de trabajo. Respecto a la segunda, el estudio de la articulación de la lucha de clases, incluyendo la política, da como resultado la definición de los movimientos sociales urbanos.

En fin, es palpable la conexión que guardan ambas disciplinas, y para corroborarlo basta citar el siguiente ejemplo:

Para el estudio de la lucha política del proletariado, resulta necesario empezar por detectar la estructura económica del modo de producción capitalista y determinar las leyes de las relaciones opuestas entre los productores de los medios de producción y los porteros de la fuerza de trabajo, pero todo esto dentro de un marco de problemática urbana.

7) El Urbanismo y la Arquitectura.

Por Arquitectura se entiende el trabajo del arquitecto, más allá de en la actualidad se le ha restringido al arte de construir edificios, que llevan implícitos ciertos valores estéticos. Pero, en virtud de que esta actividad se relaciona estrechamente con la planificación urbana, debido a que en esta se requiere la intervención de un gran número de especialistas, es comprensible que ambas disciplinas tengan puntos en común.

Sobre todo, como ya hemos mencionado en el análisis histórico del fenómeno urbano, hecho en páginas anteriores, hubo una etapa del Urbanismo en donde se atendió proporcionalmente los aspectos artísticos o estéticos, y es en donde más que nunca se acercó a las realizaciones de la Arquitectura. Lo cual quiere decir que ambas ramas características afines.

Pero en la actualidad, se han dado una serie de observaciones — temáticas a distinguir estas dos disciplinas, resaltando aquella de que — la obra del arquitecto es permeabilidad de su autor y busca individualizar su trabajo a satisfacción del que se le encomienda; en cambio, la labor del urbanista es de equipo y tiene como objeto despersonalizar su ejecución, agrupar y ordenar núcleos con la medida mínima de la familia, pero engranada a la colectividad.

Como quiera que sea, no deja de reconocerse que entre la Arquitectura y el Urbanismo existen lazos entre sus actividades, sobre todo en el aspecto planificatorio.

6). El Urbanismo y la Sanidad Colectiva.

Otro de los aspectos interesantes a comentar en este punto, es — el correspondiente a la salud de la colectividad.

Por Sanidad Colectiva entender todos los esfuerzos tendientes a — mejorar las condiciones de higiene y salud de los habitantes de una colectividad, y la efectividad de las medidas que se dictan depende de la mayor disponibilidad de conocimientos para enfrentar los peligros que acechan la salud. Se ha dicho que la calidad de los servicios sanitarios ha mejorado con los avances de la tecnología y la ciencia, y esto es verdad, entre — otras cosas, porque además de responder a este avance, grandes capitales — se destinan a diversas organizaciones privadas que se ubican en las ciudades importantes. Tales instituciones se dedican a la investigación y otras se ocupan de los problemas de la salud mental e física. Se dice que estas — organizaciones y los „rupes médicos destacados son la conciencia de la — comunidad en materia de sanidad.

Ya refiriéndose al Urbanismo, el significado de Sanidad Colectiva quiere decir, entre otras cosas, " ... proporcionar luz y aire fresco en los edificios; limpiar la ciudad de humos y olores innecesarios y proporcionar a los dueños para que limpien sus patios. " (81). Es aquí en donde — perentamos de las relaciones entre ambas disciplinas, ejemplificando —

(81). Sociología de la Comunidad Urbana. Nels Anderson. Obra — citada. Pág. 390.

esta confluencia de acciones en el caso de los slums, arrabales o ciudades perdidas, puesto que para mejorar la situación de esos habitantes, el Uruguay siempre deberá poner en práctica un programa de sanidad en esos barrios pobres, reemplazándolos por zonas residenciales de viviendas más modernas e higiénicas. De por sí que, estas acciones de saneamiento implican a nivel de ej establecimiento de políticas de descentralización e dispersión de población.

Como corolario a las ideas plasmadas, sólo me queda recordar — que la Sanidad Colectiva es una responsabilidad compartida por las distintas Dependencias Gubernamentales, por lo que la creación es harto inapropiada en esta materia, al implicar distintos tipos de costes para las entidades privadas (verbi-gracia: un equipo anti-contaminante en una empresa de productos químicos que arroja sus desechos a un río aldeaño a sus instalaciones). La política gubernamental deberá inclinarse por solicitar y conscientizar a los grupos organizados de la ciudad, para que estos cooperen — conjuntamente en esta labor.

IV.- EL PROBLEMA URBANO Y LA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE.

Como último apartado de este Capítulo, y dado el surge de interés que se han hecho, consideramos necesario mencionar brevemente cuáles se puedan ser los efectos nocivos de un acelerado proceso de urbanización como el que vivimos.

De acuerdo con la definición empleada por las Naciones Unidas, - " ... el medio humano comprende toda la materia, los procesos y las influencias de la naturaleza física y biológica que, directa e indirectamente, ejercen efectos significativos en el bienestar de toda raza humana en su conjunto. " (82).

Esto quiere decir que es un fatal error corromper la atmósfera, el suelo y subterráneo, los mares, los lagos y depósitos artificiales de agua, porque de esta forma se altera nuestro medio vital.

La contaminación ambiental es un fenómeno reciente en la historia del planeta y corre paralelo a las grandes concentraciones humanas por vezadas por la revolución industrial. Esto es, como ya se ha anotado, que la urbanización y la industrialización son procesos íntimamente relacionados, y que al acelerarse en su desenvolvimiento muchas veces se entralindan y se rompen las fronteras de la protección. Así lo afirma el Arq. Raúl Casco al señalar que la " revolución industrial y urbanización, pedían - sur en algunos aspectos similares, ni consideramos que la urbanización sea la demarcación de algunas áreas del territorio, tanto de personas como de inversiones y cosas derivadas, más sus efectos sociales y económicos, - en ellas y en la región urbana y rural de influencia. Contaminación, urbanización e industrialización, van por lo tanto juntas. " (83).

(82). Medio Ambiente Humano. Problemas Biológicos Nacionales. - Serie estudios/1.- Cuadernos de Documentación.- Secretaría de la Presidencia.- México, 1972. Pág. 29.

(83). Memoria de la I Reunión Nacional sobre Problemas de Contaminación Ambiental. Unidad de Congresos Centro Médico Nacional, celebrada del 14 al 19 de enero de 1973. Tercer I. México, 1973. Págs. 201-202.

Por ello, se debe considerar al medio ambiente como la fuente de vida y bienestar de la especie del ser humano, al que, en estas últimas --- años, se ha logrado alcanzar un pequeño grado de salud y vida (debido a --- las descubrimientos y avances de la técnica).

Desde otro punto de vista, la contaminación es el producto del --- desarrollo de la urbanización y la industrialización, en donde por el aban--- do se rompen las fronteras de la protección. A esto hay que añadir una --- serie de decisiones incompletas, superficiales e incongruentes con la reali--- dad, y en donde se se balancea los pros y contras que trae consigo una --- vida deteriorada.

Se recomienda, por lo tanto, profundizar en el estudio de la --- contaminación, para que en la próxima revisión de las actuaciones huma--- nas que deterioran el medio ambiente, se puedan encontrar las soluciones --- más adecuadas.

También hay que recordar un hecho cierto, que la contaminación --- del medio físico urbano influye enormemente en el ambiente social, puesto--- que entre la conducta del individuo y la conducta de la colectividad exis--- te una notable interacción.

Volviendo al tema del desarrollo industrial y urbano, como impli--- cantes en los procesos del deterioro ambiental, los urbanistas deben llo--- var a cabo una inmediata labor de planificación, que adecue los espacios y --- los establecimientos urbanos a un nuevo modo de vida, en donde se observe --- una coherencia en la estructura general interna de las ciudades, además de --- proporcionar las condiciones para la interdependencia que deben guardar --- las distintas urbes del país. Esto se dice, por que actualmente se habrá ---

llevado al medio ambiente a estados críticos, al contaminar los productos naturales y las cosas que ya lo son indispensables.

Por su parte el Arq. Fernando Sepúlveda Amor sentencia que debido al proceso de urbanización " ... la imagen de la ciudad, hoy día, es la de un mosaico de humos, detritus, ósmosis, ruidos, colores, olores, alturas, riesgos, en una estética asimétrica. " (84). Esto es el producto de una actividad humana falta de provisión y ordenamiento del espacio en las ciudades y que no concuerda con " ... un principio rector basado en una filigrana y en su ajuste a las necesidades de la época. " (85).

Cerramos el presente Capítulo con las ideas del autor antes mencionadas de que, para encontrar alguna solución se debe " ... partir del supuesto de que el asentamiento humano en cualquier sitio, con mayor razón en las ciudades, obligadamente trae al deterioro del medio físico. El proceso es prácticamente irreversible, porque la creación urbana, ciudadana, es un acto artificial, dijéramos específicamente humano, frente al medio natural, y este proceso debe ser compatible con la preservación de los organismos existentes y con un estilo, con una forma de vida que permita el desenvolvimiento físico y mental del hombre, dentro de un marco adecuado, formado por espacios y estructuras que lo propicien y estimulen. " (86).

(84). *Ibidem.* Págs. 211-213.

(85). *Ibidem.* Págs. 211-213.

(86). *Ibidem.* Págs. 211-213.

CAPÍTULO SESENTA. EL DERECHO URBANO.

I.- Necesidad de una Regulación Jurídica del Fondo Urbano y Asentamientos Humanos.- A). El Derecho como ordenador del fondo urbano.- B). Situación que guarda esta disciplina frente al jurista.- C). Características y contenido de lo que constituye la Urbanística para el Derecho. II.- Bases Fundamentales que sustentan el Derecho Urbano.- A).- Las Planes Urbanísticas.- B). La Propiedad Urbana.- C). - Los Instrumentos de Control de la Aplicación del Derecho Urbano. III.- La Estructura y Contenido del Derecho Urbano.- A). El Objeto del Derecho Urbano.- B). La Categoría de las Zonas que configuran el Derecho Urbano.- C). Algunos Preguntas de la Teoría General del Derecho que se modifican con la Disciplina Urbanística. IV.- Las Relaciones del Derecho Urbano con otras Bases de la Ciencia Jurídica.- A). El Derecho Administrativo y el Derecho Urbano.- B). El Derecho Fiscal y el Derecho Urbano.- C). El Derecho Procesal ; la Disciplina Urbanística.- D). El Derecho Privado en General ; la Normativa Urbanística.

" El mejoramiento de la calidad de la vida de los seres humanos
es el primer y el más importante de los objetivos de toda
política de asentamientos humanos ".

PRINCIPIOS GENERALES. DECLARACION DE PRINCIP-
FOS DE VANCOUVER SOBRE LOS ASENTAMIENTOS --
MEXICO, 1976.

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO URBANO

I.- NUESTRO DE UNA REGULACION JURIDICA DEL PROBLEMA URBANO Y ACENTAMIENTOS EN: POLI-

A). El Derecho como ordenador del fenomeno urbano.

En los albores de la civilización, las primeras sociedades urbanas iniciaron la regulación jurídica de las relaciones existentes entre — los hombres en función del espacio habitable, puesto que la búsqueda de — satisfactores tan grande que tenían los llevó a obtener al primero y principal de estos, el espacio. Lo anterior es comprensible si tenemos en cuenta que el espacio como objeto del asentamiento era vital, sobre todo para una sociedad de tipo sedentario.

Pero como la apropiación y utilización del espacio se fue haciendo más complejo (al evolucionar las sociedades y agrupar a los individuos en intereses sectoriales o en distintas clases) el conflicto social se — agudizó, presentándose un incremento y densidad en la población que llevó a la necesidad de " ... proporcionar respuesta a través de una serie de — ordenamientos jurídicos que regulen la conducta pública y privada en función de este espacio social. " (87).

Esto se fue desarrollando a través de distintas épocas históricas y ha llegado hasta nuestros días con un alto grado de perfeccionamiento. Basta citar los siguientes ejemplos de regulación del Urbanismo para — percibir su proceso de evolución:

(87). ¿ Nueva Área ? El Derecho Urbanístico.— Lic. Andrés Alarcón Sagvín.— Revista TRIPLENIO.— Octubre de 1976, Núm. 10. Sección Metropol.— Edición P.R.I. México, D.F. Pág. 53.

En el antiguo Egipto se han encontrado documentos que contienen disposiciones que regulaban el crecimiento de las ciudades y la problemática espacial. En Tell-el-Amarna, ciudad fundada por Amenophis IV (1359-1354), y en donde el faraón impuso un culto solar, se encontró una inscrip-
ción que viene siendo el primer ordenamiento jurídico-urbanístico del que se tenga noticia. El objeto de esta disposición era regular la fundación de esa ciudad, determinando la altura que debieron tener los edificios; la ubicación de las áreas libres y las superficies que se destinarían a los fines públicos, privados y de culto; así como de las extensas propiedades del faraón. La antigüedad del grabado en piedra arenisca se remonta a la XVIII Dinastía Faraónica, específicamente al mandato del Rey Simónides — Akhenatón, aproximadamente en los años 1372 a 1344 antes de Cristo. Cabe citar que esta ciudad presenta un trazado rectilíneo y casas acomodadas — construidas en piedra. Pero más que nada, tuvo grandes construcciones religiosas que la constituyeron en ciudad-temple, poseyendo avenidas monumentales, plazas ceremoniales e inmensas salas hipóstilas, y que siguen " ... una estricta coordinación de las partes con un riguroso criterio geométrico, — pero también con un deseo de adaptación al terreno y con una pretensión de efecto escenográfico que preludia, en el alborar de la historia, lo que sería al correr de los tiempos las grandes composiciones urbanas. " (88).

Posteriormente, se puede mencionar que en Babilonia hubo algunas manifestaciones jurídicas con respecto al Urbanismo, que se encuentran recogidas en el famoso Código de Hammurabi. En este grupo de disposiciones — ya se referían algunas a reglamentar una serie de sanciones taliónicas al constructor. Lo anterior redunda en una ciudad inmensa y ordenada, en donde " ... los emperadores iban elevando nuevas y suntuosas construcciones — (los palacios de Nabucodonosor, con sus fabulosos jardines colgantes), — se trazaron nuevas vías, como la gran avenida procesional, que enlazaba la principal puerta monumental (la puerta de Ishtar) con los palacios y los templos. " (89). Evidente confirma este carácter monumental en posteriores

(88). Breve Historia del Urbanismo. Fernando Chueca Goitia. Obra citada. Pág. 46.

(89). *Ibidem.* Pág. 48.

referencias.

Grecia contribuyó con las llamadas Cartas de Fundación, en donde se instrumentaban las disposiciones jurídicas referidas a sus ciudades coloniales. En gran medida deben su contenido, a los criterios planteados por un natural de Mileto y que puede ser considerado el primer urbanista con criterio científico riguroso, que se ha conocido: Hipodamo.

Entre otras cosas, estos cuerpos legales reglamentaban la inmigración, el crecimiento de las ciudades, los canales de aprovisionamiento de alimentos y agua, sistemas de vialidad y un régimen de propiedad pública y privada en las ciudades. Como lo hace constar Fernando Chacón Ceitia en sus obras, el mérito de Hipodamo estriba en elaborar " ... una teoría racional de la ciudad como una organización ideal que resolviera las deficiencias de la ciudad natural e histórica que se había creado a través de los años. " (90).

En Roma, por su parte, surgieron cuerpos sistemáticos de normas que se encargaban de regular la propiedad, la posesión, la apropiación, el usufructo, las servidumbres y otras instituciones que subsistían hasta muy tarde. El Derecho Civil romano se encargó de agrupar estas figuras jurídicas y se orientarlas hacia las distintas formas de detentación del suelo, con un respeto absoluto al derecho de propiedad.

En el orden político, el Imperio Romano del siglo II " ... fue - casi una curiosa novela de federación de ciudades autónomas y una monarquía casi absoluta, sobrepuesta a tal federación y con el emperador como magistrado supremo legal de la ciudad soberana. " (91). Por lo anterior se deduce que los romanos en materia de Urbanismo, " ... se buscaban las trazados regulares geométricos, o cuando este no era posible, incluidos en las ciuda-

(90). *Ibidem*. Pág. 53.

(91). *Historia Social y Económica del Imperio Romano*. E. Bectey *taeff*. Madrid, 1937. Tomo I, Pág. 267.

dos organizaciones urbanístico-arquitectónicas de gran esplendor, que por sí mismas constituyen la parte más impresionante y majestuosa de la ciudad." (92). El ejemplo más claro se puede ver en Roma.

El concepto romano pasa, casi intacto, a la Edad Media, Edad Moderna y Edad Contemporánea, y se manifiesta abiertamente en el Código de Napoleón y en los actuales Códigos Civiles de América y Europa Occidental.

En hasta bien entrado el siglo XX, y de acuerdo a las nuevas ideas y teorías de las funciones del Estado prestador y proveedor de servicios, — que este concepto romano se modifica y da lugar a las instituciones de Derecho Público-Urbanístico en vigor hoy día.

La esencia de los anteriores pasajes históricos, tiene una función explicativa, en tanto que se manifiesta en todas las épocas la necesidad de impedir normas jurídicas, que regulasen las conductas públicas o privadas en función del espacio social. (93).

B). Situación que guarda esta Disciplina frente al jurista-

Consideramos, al igual que el Profesor Federico Spantigati, que — los motivos que atraen al jurista hacia la Disciplina Urbanística son tres, — uno de ellos de naturaleza práctica y los otros dos de naturaleza científica, a saber:

(92). Breve Historia del Urbanismo. Fernando Chacón Gaitán. Obra citada. Pág. 61.

(93). Las referencias históricas fueron tomadas básicamente de la Revista TASTINOLOGO, ya mencionada. Págs. 52-53.

1e.- " El primer motivo de interés tiene un carácter práctico, — por la importancia del tema desde un punto de vista político, privado y práctico-jurídico. " (94).

a).- Punto de vista político.- todos estamos conscientes de que a últimas fechas han surgido muchos comentarios, de que nuestras ciudades necesitan una mejor atención dentro del territorio nacional (a esto obedece la publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que comentaremos después).

b).- Punto de vista privado.- también es una situación general, — que todo individuo que forme parte de una colectividad, tenga un especial interés en que las ciudades en donde habita se encuentren mejor organizadas, — respecto a la vialidad; a la existencia de zonas verdes y de recreo; a la distribución de los conjuntos de viviendas con un alto índice de aglomeración de habitantes; a la paz y tranquilidad que proporciona un área segura; a la belleza artística de las construcciones que le rodean; y por último, al contacto directo que pueda tener con las manifestaciones de la naturaleza.

c).- Punto de vista práctico-jurídico.- se ha observado una mayor intervención en esta materia del jurista práctico (que puede ser un juez, — un abogado litigante, o un proyectista de sentencias). Ejemplos de lo anterior pueden ser: el estímulo de estudios de investigación y obras que al respecto se han editado; el adrearse de técnics profesionales que sobre este tema se han elaborado; las interposiciones de amparo en contra de expropiaciones para la construcción de las obras que constituyen el sistema de Vías Viales en la ciudad de México.

2e.- " El segundo motivo de interés tiene una naturaleza científica técnico-jurídica. " (95).

(94). Manual de Derecho Urbanístico.- Federico Spanghini.- Editorial Montecorvo.- España, 1973.- Pág. 19.

(95). *Ibidem*. Pág. 20.

Auto interés radica, en la atención de los individuos hacia problemas de índole social, en cuanto a la utilización y disposición de los espacios habitables, que origina la intervención pronta y resuelta de los juristas, para que a través de la elaboración de normas se de una regulación que resuelva el problema práctico presentado.

El desenvolvimiento de esta Disciplina Urbanística ha sido en un período relativamente corto, sin que hasta el momento se haya presentado una sistematización definitiva, por lo que hasta el momento es materia de estudio, reflexión, discusión, aprobación. Pero lo que se palpa es un vivo interés de los individuos, por que los problemas que se presentan están muy cerca de ellos.

Al estudiar los hechos concretos que se les presentan a los individuos, podemos observar una intervención directa de los diversos factores que confluyen en la elaboración de la disciplina jurídica (doctrina, legislación, jurisprudencia), así como de un cierto perfeccionamiento para la resolución de los problemas. Por esto, el progreso alcanzado se debe a las constantes referencias que se hacen dentro de la Teoría General del Derecho, o sea, a tener la creación de normas jurídicas como mecanismo de control social.

3o.- " El tercer motivo es de carácter científico-dogmático; al estudiar la disciplina urbanística se desciende hasta las raíces de los temas generales más actuales de la dogmática jurídica. Nos hallamos en uno de los campos en los que está construyendo la ciencia del Derecho actual." (96).

Hay que partir del hecho notorio de que el parite en Derecho, y con más razón el que no posee esta técnica, desconocen la forma en que la

ciencia se construye. El técnico y el letrado utilizan los normas jurídicas — como instrumentos ya creados, como herramientas de trabajo, únicamente las aplican o las interpretan. Pero resulta importante el saber el modo de creación de la ciencia, por que el Derecho " ... es una ciencia creada por los hombres, y hay que conocer las dificultades metodológicas y los esfuerzos a realizar en su elaboración. " (97).

Sobre todo en el Derecho Urbano, se debe tomar esto en cuenta, ya que en él se discuten temas tales en la ciencia jurídica actual: " la estructura del derecho subjetivo; la teoría de los actos creadores del derecho; la incidencia y la relación de los actos del poder público con las situaciones jurídicas de los sujetos privados; los diversos derechos de propiedad. " (98).

Por esto, es muy importante que el perito en Derecho, el urbanista, arquitecto o letrado, tengan en cuenta los elementos que configuran las — normas jurídicas, para que al conocer a fondo estos instrumentos jurídicos — puedan resolver los problemas que se les planteen.

C). Características y contenido de la que constituye la Urbanística en para el Derecho.

Seguiente al Profesor Spangini, el problema de la definición de Urbanística se plantea en dos niveles distintos:

- 1a.- ¿qué viene siendo la Urbanística, desde el punto de vista técnico-urbanístico;
- 2a.- ¿qué es el Derecho Urbanístico, desde el punto de vista jurídico.

(97). *Ibidem*. Pág. 21.

(98). *Ibidem*. Pág. 21.

20.- Tal y como ya señalamos en las primeras páginas de este trabajo, inicialmente se consideró a la Urbanística como "... la ciencia que se preocupa de la sistematización y del desarrollo de las ciudades, tratada de determinar la disposición más conveniente de las vías, de los edificios y de los establecimientos públicos, de las viviendas privadas, de acuerdo que la población pueda contar con una morada sana, cómoda y agradable." (99). Esta definición contiene algunos de los elementos recogidos en otros conceptos anotados en el Capítulo Primero, pero pertenece a la idea limitada que se tenía de este fenómeno urbano, al restringir su campo de acción a la ciudad exclusivamente.

Todos sabemos que esta etapa ha sido superada, por que "La conciliación científica de los problemas ciudadanos obliga a reconocer que la urbe no se presenta como una entidad con vida propia, independientemente y separada del territorio sobre el que se levanta, sino, por el contrario, inserta en él como en un tejido coherente en la estructuración y funcionamiento resulta inseparable del de la ciudad moderna." (100). En este orden de ideas, al Derecho le interesa que el objeto de la Urbanística sea el estudio de las aglomeraciones urbanas y de los asentamientos humanos, tanto dentro como fuera de las ciudades.

20.- En tratándose de la definición del Derecho Urbanístico, cabe hacer una distinción de criterios jurídicos para lograr este objetivo.- El primero de estos es con un carácter material, en donde se observa el objeto regulado por este Derecho. El segundo es con un carácter sustancial, y que se orienta a establecer una unidad de principios que constituyen una institución.

Dentro de la historia de la ciencia jurídica, ha sido frecuente encontrar que los juristas observan un conjunto de normas que guardan estre-

(99). Massaroli, I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione. Padova, Italia, 1962. Págs. 200-205.

(100). *Ibidem*. Págs. 200-205.

TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM

tre of una economía material, y que a pesar de que previenen de diversos — instituciones se encargan de regular una problemática específica. Un ejemplo palpable de esta situación corren las variadas disposiciones jurídicas que se encargan de regular aspectos económicos de la vida nacional, y que — tienen desde un rango Constitucional hasta un rango práctico-jurídico dentro del Código de Comercio, por citar una ley.

Posteriormente, este conjunto de disposiciones llegan a una evolución progresiva que las transfieren en una unidad sustancial y después en — una institución jurídica. En el caso concreto de las normas que regulan aspectos económicos, su evolución las llevó a formar una nueva Rama del Derecho, que ya se encuentra dentro de los Planos de Estudios para Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México: el Derecho Económico.

Igual situación se presentó en nuestro objeto de estudio, puesto que durante mucho tiempo se consideró dentro de las definiciones un aspecto material de las normas, sin importar que pertenecieran a instituciones diversas y obedecieran a principios opuestos. Un caso concreto se observa en el Curso de Zanobini, en donde se estudian las normas sobre la actividad — constructora y urbanística en forma conjunta, pero con un criterio de justa posición (agrupamiento de disposiciones provenientes de diversas instituciones y que se ocupaban de esta materia). (101).

En la actualidad, podemos decir que la doctrina ha cambiado en sentido opuesto, en tanto que se trata de unificar sustancialmente las normas que regulan el Urbanismo, formando una sólida institución, como el intento llevado a cabo por Massarelli.

Ya en el terreno de las definiciones, basta citar los conceptos — expuestos por los siguientes autores:

(101). Spantigati. *Recomienda a Ponto, Cuenca, Massarelli, Riv. - Trin. Mir. Pubbl.* 1962. Págs. 415-417; 980-982 e 1964 (163 - 172).

El Sr. Andrés Alarcón Saavedra manifestó en una ponencia dentro del Seminario de Aspectos Jurídicos del Desarrollo Urbano, celebrado en Caracas, Mar. en fecha reciente, que " el objeto del Derecho Urbanístico es tal, con las conductas humanas que inciden en forma directa e indirecta en el fenómeno de asentamiento, cambio físico-espacial y crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia. " (102). Por lo tanto, para este jurista el Derecho Urbano se define como el conjunto de normas que regulan las conductas humanas tendientes a la utilización del espacio, en el orden privado o público.

En la obra de Spentigati se menciona que, durante mucho tiempo se definió al Derecho Urbanístico como " el conjunto de normas que regulaban el desarrollo y sistematización de las ciudades y del territorio. " (103). Pero en virtud de que estos conceptos se hacían desde un plano material, — han sido superados, puesto que solamente se contemplaba la individualización de las normas sin buscar el formar una verdadera institución. Como ocurría el caso de los conceptos expresados por Zaccaria.

Por su parte, el mismo Federico Spentigati nos deja ver que a su opinión, " la disciplina urbanística es un todo, un conjunto de normas que tiende a asegurar la buena organización del territorio. " (104). Dentro de este concepto enfatiza que el Derecho Urbanístico tiene un interés fundamental, y al cual se subordina la buena disposición urbanística.

Para nosotros, el concepto de Derecho Urbano implica volver a enfocarse nuestra atención en el fenómeno urbano, puesto que agrupa a las disposiciones que regulan su desenvolvimiento.

De tal suerte, el Derecho Urbano es el conjunto de normas que tienden a regular la organización y utilización de los espacios habitables. que

(102). Revista TRIPINCHÉ. Obra citada. Pág. 35.

(103). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Pág. 29.

(104). Ibidem. Pág. 73.

racionaliza el proceso de estructuración y desarrollo de los asentamientos humanos y que lleva a formar una unidad sistémica y sustancial en torno del núcleo urbano.

En un conjunto de normas, en tanto que el Derecho Urbano agrupa — disposiciones que se refieren a la materia urbana, que pudieran ser las Constitucionales, las contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos o en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en México; o bien las Leyes Urbanísticas, Leyes del Suelo, Ordenaciones Urbanas, Leyes Planificadoras del Territorio, etcétera, en otros países. Al hablar de normas, damos por entendido que estas se encargan de regular las conductas humanas que tengan relación con la organización y utilización del espacio.

Uno de los objetivos que persigue este Derecho, viene siendo a lo que se refiere Espantati en su frase " la buena organización del territorio", para dársele a entender que resulta un punto de gran interés para esta Rama del Derecho la organización y la planificación, al conjugar lo público y lo privado, " ... con elvite de los intereses individualidades, de la situación de los sujetos privados y del binomio autoridad-libertad. " (105). Esto quiere decir que la buena disposición urbanística se logra a través de los Planes Regulatorios, por que forman un elemento imprescindible para obtener un control de la utilización del espacio, " ... en cuanto que a través de la asignación de usos, determinación de volúmenes, densidades de urbanización, es posible contar a una cierta disciplina el crecimiento urbano. " (106).

¿ esto hay que añadir que es recomendable en todos los países urbanizados, y en especial a los que presentan un acelerado proceso de urbanización, que mediante una reglamentación jurídica se encomienda al poder público

(105). Ibidem. Pág. 73.

(106). Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Comitee del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XI. J. Silva-Herzog Flores, H. — González-Avelar. L. Cortázar-Palacios. Directores.— Editorial Porrúa, S. A.— México, 1977. Pág. 362.

el control de las demandas, del uso y tenencia del suelo urbano, toda vez que "... constituye la base fundamental de cualquier intento de solución a los múltiples problemas de sus ciudades ..." (107). Este control deberá ser "... esencialmente justo, económicamente factible y ambientalmente aceptable y sano." (108).

Por otra parte, el Derecho Urbano procurará una racionalización - en el proceso de estructuración y desenvolvimiento de los asentamientos humanos, en términos que multipliquen los efectos de un crecimiento descentralizado (desigualdad en la distribución del ingreso, marginación de ciertos grupos humanos, contaminación ambiental, agotamiento de recursos, congestiónamientos de las vialidades, etcétera). Como dijera Enrique Peñafores, Secretario General de la O. E. U., en la Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976, " El urbanismo se nos presenta como el conjunto de conocimientos referentes a la creación, desarrollo, refugio y mejora de poblados y ciudades, en orden a su mejor adaptación material para realizar necesidades colectivas del fundamento humano en el espacio urbano. Este arte tiene sentido en cuanto contribuye a la realización de la vida humana totalmente integrada, en cuanto nos concretamos un " habitat " (109).

A este respecto, podemos entender que, en una forma amplia, los asentamientos humanos son los lugares en donde viven los seres humanos. Son los diversos escenarios en donde el hombre desarrolla el teatro de la vida; donde culminan o se sus aspiraciones y anhelos. Es por ello que los ordenamientos jurídicos deben "... elaborar alternativas encaminadas a satisfacer la realización de las actividades humanas en un espacio que se pretenda recorrer la dimensión social mediante esquemas limitados y hasta ortopédicos." (110).

(107). *Ibidem*. Pág. 298.

(108). *Ibidem*. Pág. 298.

(109). " Declaración de Principios de Vancouver ", Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (" Habitat "). Enrique Peñafores. *Infra* 29. Mencionado en la Obra citada. Pág. 280.

(110). *The Home of Man*. Barbara Lord. Introduction by Enrique Peñafores. Toronto: MacLellan and Stewart Limited. The International Institute for Environment and Development, 1970. Mencionado en la Obra citada. Pág. 280.

Como ya dijimos en la introducción del presente trabajo, los principios jurídicos deben constituir un plan rector que determine en forma funcional y funcional, el orden y estructura de los asentamientos humanos en la ciudad y en región, garantizándose de esta forma el bienestar social.

Por último, las normas que regulen el fenómeno urbano deberán formar una unidad sustancial y un sistema jurídico, que lleven a la creación de toda una institución dentro del Derecho. Como menciona Spangoli " La disciplina urbanística es un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí; el desenvolvimiento y la comprensión de una institución no es posible sin la simultánea comprensión de las demás. " (111).

(111). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Pág. 71.

II.- BASES FUNDAMENTALES QUE CONSTITUYAN EL DERECHO URBANO.

A). Los Planes Urbanísticos.

Consideramos muy importante resaltar en este apartado, en virtud de las peculiaridades características que presentan, a los tres elementos que sirven de apoyo a la Disciplina Urbanística en la actualidad.

El primero de ellos consiste en la actividad del poder público en regular la sistematización y utilización del suelo, a través de los planes urbanísticos.

Es pertinente mencionar que los planes urbanísticos son el resultado de una labor de planificación, la cual consiste en "... un sistema, - un método, una manera de plantear y resolver los problemas sociales ..." (112).

Este proceso de planificación está sometido a las siguientes directrices :

1a.- Leona sobre situaciones jurídicas (en este caso concreto es la propiedad urbana);

2a.- El poder público actúa afectando estas situaciones jurídicas de una forma encajonada, según criterios de subordinación e jerarquización, o bien de aspectos genéricos a específicos;

3a.- Estos actos del poder público inciden directamente sobre las situaciones que le son conexas, predeterminando las modalidades del goce, utilización y disposición de la propiedad urbana; y

4a.- Posteriormente, el poder público realiza una función de fiscalización para verificar que el goce, utilización y disposición de la propiedad, se ajusta a las predeterminaciones establecidas (como podrían ser - las licencias de obras o de construcción).

Lo anterior se encuentra observado desde un perfil sustancial, es decir, que la base se genera con " la incidencia que la planificación tiene sobre los derechos, como mecanismo de predeterminación del contenido de los mismos. " (113). Este trae consigo la idea de que, los derechos y deberes de

(112). Introducción al Urbanismo. Obra citada. Pág. 20.

(113). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Pág. 85.

los propietarios urbanos surgen en forma directa del plan y de las normas complementarias de este ordenamiento urbanístico; además, la propiedad urbana no precede al plan, sino que se origina en éste y con las características que en el mismo se predeterminan. Como anota el Maestro Español Ramón Martín-Lateo, " Sólo en presencia de un plan podemos hablar de un terreno edificable, en qué condiciones, para qué fines y cuáles habrán de ser las circunstancias que habrán de cumplir las edificaciones. " (114).

B). La Función Urbana.

Por principio de cuentas, hay que referirse a la situación que guarda en la actualidad la propiedad privada. La propiedad privada la que pertenece a los individuos por algún derecho, y estos pueden beneficiarse con su uso, goce y disfrute, además de la libre disposición a enajenarla, para obtener una ganancia. Pero al demostrarse que las grandes extensiones de propiedad de unos pocos, en detrimento de la gran mayoría que no la tiene, es razonable toda reforma que tenga por objeto distribuir la propiedad urbana a todos los que la necesitan. Esto lleva consigo una serie de limitaciones y modalidades a la propiedad privada.

El camino histórico que se ha seguido desde el concepto de propiedad privada como derecho absoluto, hasta el de propiedad urbana para efecto de una planificación, se puede dividir en tres fases:

1a. fase.- La Disciplina Urbanística introdujo la teoría de que la propiedad no constituye una unidad, sino que existen varias modalidades dentro de ésta, como pudieran ser la propiedad urbana o la rural. De todas es conocido que la propiedad agraria ha recibido un trato preferencial por los sistemas jurídicos.

2a. fase.- Posteriormente se dió el concepto de función social

(114). Limitaciones a la Propiedad y Expropiaciones Urbanísticas. Ramón Martín-Lateo. Contenido en Acontecimientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Obra citada. Pág. 153.

la propiedad, " ... óndas un carácter de norma de inmediata aplicación y considerarlo como un criterio base para la reconstrucción del derecho de propiedad. " (113).

In. fase.- El último paso consistió en descartar la función social en la propiedad y aconsejar la expresión " propiedad regulada " (o bienes de un controlado como los llama N. S. Giannini). (116).

Como cuadro-resumen de estas etapas, podemos distinguir una graduación de las intervenciones del interés público en el derecho de propiedad -

- a) una propiedad absoluta y exclusiva;
- b) una propiedad con limitaciones;
- c) una propiedad negativamente controlada;
- d) una propiedad positivamente controlada, en cuanto a la circulación o tráfico de los bienes o bien en cuanto a su utilización. " (117).

La legislación urbanística ha llegado, como se verá en algunos casos, al uso plenamente controlado de la propiedad urbana.

Este elemento viene a constituir la segunda pilastra que sustentará el Derecho Urbano, en tanto que los planes urbanísticos vienen a regular directamente a la propiedad urbana, e inclusive, a establecer una serie de limitantes en su utilización.

C). Los Instrumentos de Control de la Aplicación del Derecho Urbano.

Como tercer elemento del triángulo que fundamenta la Disciplina Urbanística, se puede citar a los instrumentos de control. Como es lógico supo-

(113). *Ibidem*. Pág. 261.

(116). *I boni publici*. N. S. Giannini. Roma.- Bulzoni, 1963. Págs. 127-130, 139-146.

(117). *Manual de Derecho Urbanístico*. Pág. 262.

mas, las prescripciones de los planes urbanísticos muchas veces afectan directamente a la propiedad privada, por lo que es parte importante de la Disciplina Urbanística el juego de controles y sanciones, que garantizan que la utilización de la propiedad urbana se haga de acuerdo con las limitaciones y modalidades que establecen dichos planes.

Estas normas de control tienen instrumentos como la autorización, la aprobación, la licencia de construcción, el registro, la inspección y verificación, etcétera. Además se cuenta con el rubro de sanciones, que van desde una multa administrativa hasta la acción penal. Al respecto menciona el Lic. Andrés Alarcón Saavedra, "Estos instrumentos constituyen la posibilidad jurídica en los estados de Derecho de una planeación coactiva." (118).

Los maestros Ramón Martín-Mateo y Francisco Sosa-Vagner, españoles, consideran que dentro de los instrumentos para la materialización del régimen del suelo urbano, cabe citar: el catastro, la cédula urbanística, - los permisos urbanísticos, los visados profesionales de los proyectos técnicos, y otros. (119).

Estos medios implican controles, como puede ser el del permiso urbanístico, en donde se "... concreta precisamente la concordancia de las situaciones proyectadas con la disposición del plan, estando los propietarios y en general los promotores de actividades reguladas por el plan, obligados a obtener por medio de este documento el consenso de la autoridad urbanística." (120).

De esta forma, a través de los instrumentos mencionados se controlan los usos, volúmenes, alturas, densidades de las construcciones que se expresan en el plan, y los propietarios deberán adaptar estas limitaciones en sus propiedades.

(118). Revista *ESPINACIO*. Obra citada. Pág. 58.

(119). Limitaciones a la Propiedad. Ramón Martín-Mateo y Francisco Sosa-Vagner. Citado en la Obra *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda*. - Pág. 155-159.

(120). *Ibidem*. Pág. 159.

III.- LA ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL DERECHO URBANO.

A). El Objeto del Derecho Urbano.

Como ya mencionamos en el apartado anterior, dentro de las definiciones de Derecho Urbano, el objeto de esta disciplina se hace consistir en la organización y utilización de los espacios habitables. Además, hicimos la observación de que en este conjunto de normas se lleva implícita una regulación de conductas. Por ello, en este inciso se van a detallar los tipos de conductas que el Derecho Urbano tiene como objetivos.

Seguiente al Lic. Andrés Illarrea Jaquía, " Este conjunto de conductas cuyo objeto de regulación específica se deslinda en la incidencia que tienen sobre lo espacial y territorial de los asentamientos, se pueden clasificar en tres tipos de conductas:

- 1a.- Conductas que inciden creando el espacio;
- 2a.- Conductas que inciden utilizando el espacio; y
- 3a.- Conductas que inciden apropiando el espacio. " (121).

15- Se considera que dentro de este tipo de conductas se puede — abarcar tanto las públicas como las privadas, y son aquellas que tengan finalidad crear; transformar e incluso destruir el espacio. Se hace la observación de que en estricto sentido no se " crea " el espacio, por que este es un elemento natural, sino que " Como creación del espacio, la conducta incide sobre el medio físico preexistente a fin de crear en él las condiciones necesarias para un asentamiento. " (122).

Como puede desprenderse de un estudio ecológico hecho a la sociedad, existe un proceso de distribución que ordena y coloca grupos de individuos en un lugar determinado. Este proceso selectivo crea zonas de ocupación que desarrollan sus propias características y que imprimen un sello cultural en las gentes que residen en ellas.

Lo anterior se puede ejemplificar, si nos imaginamos a los aztecos o mexicas cuando llegaron al valle de México a fines del siglo XIII, en donde tuvieron que establecer su capital (Tenochtitlan) en una o varias peque-

(121). Revista TERCER MUNDO. Obra citada. Págs. 55.

(122). Ibidem. Págs. 55.

Las islas agrupadas en una zona pantanosa cercana al lado oeste del lago de Tannoco. Illos tuvieron que crear las condiciones favorables para hacer habitable ese espacio pantanoso, a través de un elaborado sistema de canales, diques, calzadas y anodinetas.

Dentro de este punto también se debe hablar de la transformación del espacio, en tanto que la tendencia actual en la población mundial es pasar de la ocupación del espacio rural al urbano. Esto se verá claramente al tomarse en cuenta que, al en una pequeña villa se establecen grandes industrias y comercios, además de infraestructuras para grandes vialidades, este lugar se transformará inmediatamente en una ciudad urbana.

Por otro lado, en cuanto a la destrucción del espacio en la forma mencionada, se puede dar como parangón una serie de obras de demolición de una manzana de viviendas viejas y destruidas, para dar espacio utilizable en la construcción de un mercado público. Como dijera el Lic. Andrés Alarcón Segovia, en estos casos " ... se realizan estos públicos y privados que de alguna manera crean las condiciones espaciales para el asentamiento de un grupo social o de un individuo. " (123).

29- El segundo tipo de conductas es el que incide utilizando el espacio, y que se caracterizan por que una vez creado, estos actos le dan una específica función. La base de estas conductas típicamente urbanísticas se concentra, al considerarse " ... que el espacio en cualquiera de sus formas es un bien de consumo duradero. " (124). Este quiere significar que al ser utilizado el espacio urbano no se produce necesariamente por esta vía — entre bien de importancia económica. El autor ya señalaba espina que de ahí viene " ... la diferencia entre suelo urbano y tierra agrícola, y por lo tanto la diferencia entre los objetos de regulación del Derecho Agrario y el Derecho Urbanístico. " (125).

(123). Ibidem. Pág. 55.

(124). Ibidem. Pág. 55.

(125). Ibidem. Pág. 55.

Entre conductas de utilización se pueden observar en los dos niveles: privado y público. Un ejemplo del primer nivel sería un acto contractual de arrendamiento, en donde se estipula como obligación para el arrendatario, la de utilizar el inmueble únicamente para fines industriales. Y un ejemplo en el nivel público, consistiría en las prescripciones contenidas en un plan urbanístico, en el que las alturas, amplitudes, volúmenes y características de las construcciones en un fraccionamiento, están perfectamente determinadas en este documento. Otro caso de estos sería, la contemplación en un plan urbanístico de zonas verdes y áreas destinadas a obras de vialidad mecánicas.

33- En último lugar, encontrárase las conductas encaminadas a lograr una apropiación del espacio, entendiéndose que son los actos que asignan a éste una determinada función específica. Esto tiene un marcado interés en la configuración física de las ciudades, puesto que "... la utilización y creación del espacio estará determinada en última instancia por el sistema de propiedad imperante." (126). De lo anterior se desprende que la estructura física de una ciudad en la U.R.S.S., con un sistema socialista, será radicalmente distinta a una ciudad en los Estados Unidos (Nueva York por ejemplo), en virtud de que en el primer país no existe la propiedad privada (que es una forma de apropiación del espacio). Se palpará esta distinción en forma clara en el siguiente Capítulo del presente estudio, no haciéndose más comentarios al respecto en este punto.

En el terreno de los ejemplos se puede añadir el caso concreto de una apropiación del espacio por parte del poder público, al apropiarse una serie de inmuebles para construir un Centro Médico y tomar medidas de apropiación de patrimonios, logrando un control efectivo en la reforma del régimen del suelo, con instrumentos que "... no pueden ser otros que los expropiatorios, ya que la compra de terrenos en condiciones normales del mercado, no sólo estaría a merced de la voluntad de los posibles vendedores sino

(126). *Ibidem*. Pá. 55.

que da suficientes garantías sobre las condiciones de la adquisición en términos socialmente interesantes. " (127).

Un segundo caso sería una compraventa entre dos particulares, en cuanto que por este contrato, el comprador adquiere un terreno para efecto de construir una casa, comercio e industria en él.

Otras formas de apropiación serían una cesión, una donación e un empréstito en algún inmueble determinado.

Dentro de este tipo de conductas de apropiación del espacio, el Lic. Andrés Alarcón Sagovia hace la observación de que " la mayor parte de los negocios jurídicos relativos a la apropiación, tradicionalmente se han regulado por el Derecho Civil, por lo que este Derecho Urbanístico necesariamente comparte aspectos de Derecho Privado. " (128). Pero no obstante esta situación, se debe partir del fundamento de que el interés privado se recoge en cuanto sirve como instrumento para la realización de los fines urbanísticos, añadiendo Federico Spangnián que " ... ello es válido tanto se trate de la estructura del derecho, del concepto de la propiedad urbana, como del reconocimiento de las situaciones subjetivas y de los intereses protegidos. " (129) De esta forma se remarca que la Disciplina Urbanística comparte normas que se enmarcan en el Derecho Privado, pero que en forma preponderante tiene disposiciones que pertenecen al Derecho Público. Así lo contempla el Lic. — Andrés Alarcón Sagovia al definir al Derecho Urbanístico por su objeto propio y específico, en " el conjunto de normas jurídicas preponderantemente de Derecho Público que regulan las conductas que implican directa e indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y cambio físico de los asentamientos a través de la creación, utilización y apropiación del espacio. " (130).

(127). Limitaciones a la Propiedad. Ramón Martín-Late y Francisco Seoane-Vaquer. Obra citada. Pág. 366.

(128). Revista *TECNISMO*. Obra citada. Pág. 56.

(129). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Pág. 74.

(130). Revista *TECNISMO*. Obra citada. Pág. 56.

TESIS DONADA POR
D. C. A. - G. J. J.

Esta situación se observará claramente en posteriores consideraciones.

En favor de esta tipología, y siguiendo también las ideas del Lic. Andrés Alarcón Sagrúa, dentro de las mencionadas conductas existen dos grados de incidencia sobre el espacio: directa e indirecta.

Por la primera graduación se entiende las conductas que "... conyugan al objeto específico del Derecho Urbanístico, ya que son aquellas que directamente crean, utilizan o detentan el espacio." (132).

Se puede dar como ejemplo de una conducta directa, la celebración de un contrato de compraventa de un inmueble, o bien, el establecimiento de una área de donación en un fraccionamiento, etcétera.

En cambio, las conductas indirectas no inciden sobre la problemática espacial, pero que "... sin embargo, le condicionan indirectamente al establecer un conjunto de situaciones específicas que necesariamente habrán de afectarla." (132). Generalmente estas conductas están reguladas por otras ramas jurídicas, como el Derecho Administrativo, al crear las formas administrativas que dan forma a la acción urbanística, (en las autorizaciones, - concesiones, etcétera); el Derecho Fiscal, en tanto que el poder público tiene los mecanismos adecuados para "... apropiarse de las rentas municipales que genera el espacio urbano y suburbano." (133). Además de la imposición de gravámenes a las transacciones de suelo urbano, que se contemplan en los planes urbanísticos; el Derecho Procesal, al establecerse los instrumentos jurídicos para impagar aquellas conductas que vulnere intereses tutelados.

(132). *Ibidem*. Pág. 36.

(132). *Ibidem*. Pág. 36.

(133). De la Posibilidad de un Derecho Latinoamericano de los Asentamientos Humanos, al Urbanismo y la Vivienda. Leda Cortiñas-Palacio. Citado en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 211.

3). La Categoría de los Normas que configuran el Derecho Urbano.

Significando una vez más los razonamientos expuestos por el Lic. Andrés Alarcón Sagorta, que se ajusta a la doctrina argentina de Rafael Molina, el acto administrativo se dirige en dos sentidos en actos de orden y actos de servicio.

A estos dos sentidos se puede añadir un tercero, que viene siendo los actos administrativos de planeación estatal, a los que Federico Spanghini considera que se encuentran ubicados en un término medio, entre los de orden y servicio, puesto que pueden contemplarse dentro del primero o segundo sentido. Es por ello que dentro de la Disciplina Urbanística, la acción administrativa se logra con actos de tres categorías:

a).- Actos de planeación.- se entiende por normas de planeación al " ... conjunto de ordenamientos sustantivos de jerarquía superior, ordenados en el plano jurídico del desarrollo urbano. " (134). Como se dijera en la Declaración de Principios de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, de 1976, " La responsabilidad de preparar planes de estrategias especiales y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo metropolitanos compete a los gobiernos. " (135). Por lo tanto, los actos de planeación son parte del objeto de interés del Derecho Urbano, al considerarse éste como un instrumento de organización de la sociedad.

b).- Actos de control.- vienen siendo aquellas normas que persiguen el cumplimiento del contenido de los planes urbanísticos. Estas disposiciones constituyen instrumentos de control, como los ya señalados en las licencias de construcción, autorizaciones, inspecciones, etcétera, y que garantizan el desarrollo de una planeación efectiva.

c).- Actos de fomento y servicio.- dentro de la Doctrina Jurídica -

(134). Revista TESTIMONIO. Obra citada. Pág. 37.

(135). Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976. Contenidos en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y - - - - - Pág. 661.

con las que "... constituyen la posibilidad instrumental de la planeación -
indicativa, en tanto que pueden orientar los desarrollos urbanísticos hacia
lugares diferenciales y preferenciales del espacio." (136). En tan importante
este tipo de normas que se ha dicho que "El plan de desarrollo de una --
ciudad debe concebirse como un proceso, como un instrumento continuo de ori-
entación y ajuste, capaz de adaptarse a cambios sociales, económicos, fisio-
cos y técnicos." (137). Y parte de este proceso de orientación lo constitu-
yen las normas de fomento y servicio, dentro de las que se puede ejemplifi-
car, aquellas que se encargan de difundir información útil y accesible, pare-
dirigir el proceso de asentamiento de los grupos marginados; o bien, las que
establecen incentivos para el desarrollo de industrias en regiones prototy-
pizadas, y que busquen una distribución proporcional de las grandes concen-
traciones humanas en el país, al mismo tiempo que un desarrollo económico
homogéneo en cada región.

Como resumen de la exposición anterior, podemos concluir que dentro
del acto administrativo, en el ejercicio de la acción urbanística, hay tres
categorías de estas:

- a).- Actos de planeación;
- b).- Actos de control; y
- c).- Actos de fomento y servicio.

Además de estas normas, la Disciplina Urbanística se compone de --
disposiciones supletorias o auxiliares, dentro de las que cabe destacar:

1.- Normas que regulen aspectos administrativos.- dentro de éstas
se encuentran las que tengan por objeto "... regular la estructura orgánica
gubernamental en el ejercicio de la acción urbanística." (138).

(136). Revista TELÉFONICO. Obra citada. Pág. 58.

(137). Hábitat Urbain. Julie Garcia Cell y Mario Schjetman.- Testi-
monios del Fondo (No.73). Fondo de Cultura Económica.- México, 1975. Pág.42.

(138). Revista TELÉFONICO. Obra citada. Pág. 57.

Un ejemplo de ellas serían, las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que definen la estructura y competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (que será analizada posteriormente).

2.- Normas que regulan aspectos fiscales.- son las que regulan, a través de cargas fiscales, " ... la posibilidad de financiación de los desarrollos urbanos. " (139). Un aspecto importantísimo en este tipo de normas es el instrumento de medida en el precio del suelo urbano, y los ordenamientos fiscales deben basarse " ... que las plusvalías que son generadas por la comunidad sean también captadas por ella, y que resulte posible orientar el uso del suelo en un proceso que sea ágil y rápido a que el suelo urbano sea efectivamente de la ciudad y para la ciudad. " (140).

3.- Normas que regulan aspectos de seguridad jurídica.- que comprenden " ... los recursos administrativos y las acciones que pueden promover los particulares y la administración, para armonizar la eficacia de la gestión urbanística con la seguridad jurídica. " (141). El caso concreto de este tipo de disposiciones serían las contenidas en la Ley de Amparo, en caso de un particular demande en juicio, un acto de autoridad que viole en su perjuicio la garantía individual de legalidad, al llevarse a cabo la expropiación de una de sus propiedades.

Por último, hay que distinguir en estas categorías de normas tres modalidades: normas rectoras de planificación; normas instrumentales de control, fomento y servicio; y normas auxiliares de administración, tributación y procesales.

(139). *Ibidem*. Pág. 57.

(140). *Edificio Urbano*. Obra citada. Pág. 46.

(141). *Revista TRINCHERO*. Obra citada. Pág. 57.

Por otro lado, no necesariamente una ley o reglamento debe estar compuesto por alguna de las categorías mencionadas, sino que generalmente - se pueden distinguir varias de los tipos legales. Y como recomienda el Lic. Andrés Alarcón Segura, por lo menos se debe conceder una jerarquía superior a las normas rectores de planeación, en la estructura legislativa de un Estado, " ... a fin de mantener el principio de la unidad de planeamiento - ... el cual establece la necesidad de subordinar a los planes nacionales - los planes de menores entidades territoriales. " (142). Esto quiere decir - que la planeación debe procurar el desarrollo de los asentamientos dentro del proceso de desarrollo económico y social, en los niveles nacional, regional y local.

6). Algunos Propósitos de la Teoría General del Derecho que se justifican con la Disciplina Urbanística.

1o.- El interés público.

De acuerdo con las ideas expuestas por Federico Spantigati, " Del interés público se encargaba, según la doctrina tradicional, el Estado. " (143). Ahora bien, por lo que se refiere a las actividades que desarrolla el Estado, Hermann Koller nos dice: " La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, - fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice - todas las esencias de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, - en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos - territoriales de dominación de naturaleza semejante. " (144). De esto se - colige que la armonización de intereses correspondía al Estado, y en cuanto al interés público, este lo protegía a través de sus órganos propios y de - otras entidades locales que se encontraban en una relación de " jerarquía - impropia ", o sea, como órganos auxiliares. En esta línea, se diría que en - los procesos de planificación bastaba cualquier acto estatal, para que se -

(142). *Ibidem*. Pág. 57.

(143). *Manual de Derecho Urbanístico*. Obra citada. Pág. 87.

(144). *Teoría del Estado*.- Hermann Koller.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1971. Pág. 221.

dicar el interés público, lo cual debe como resultado que "... el acto por el que se manifiesta este interés público de el sello de aprobación a una - normativa reconocida conforme con dicho interés. " (145).

Un caso palpable sería el de una autorización, en donde por medio de un acto público de aprobación a un plano de subdivisión de lotes, presentado por los sujetos privados. Estos podrán ajustar sus disposiciones y papeles al interés público, pero nunca podrán expresar dicho interés.

Con el advenimiento de las nuevas corrientes doctrinarias, se relaciona al interés público "... no como algo idéntico a priori con la autonomía estatal, sino como un resultado alcanzado a posteriori ... " (146). Esta doctrina logra que los actos del Estado, de los poderes públicos y de los demás sujetos públicos se desarrolle bajo ciertas modalidades, que hagan coincidir diversos intereses en un resultado obtenido (podría ser una conjunción de intereses singulares y sectoriales, colectivos, públicos, privados, etcétera).

Esto nos lleva a la conclusión de que, con el estudio del Derecho Urbano, el concepto de interés público ya no forma parte de los presupuestos de la Teoría General del Derecho, sino que en cualquier caso viene siendo el - de un resultado obtenido.

2o.- La posición de los sujetos privados en la formación del interés público.

En los procedimientos de planificación urbanística, el interés público no se logra con el solo accionar del Estado, "... sino que es el resultado alcanzado una vez hayan participado en la formación del acto los sujetos públicos y los sujetos privados. " (147). Esta situación viene a modificar la antigua concepción de que, para efectos de encontrar al interés público, los sujetos privados se encontraban únicamente como receptores de un

(145). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Pág. 87.

(146). *Ibidem*. Pág. 87-88.

(147). *Ibidem*. Pág. 88.

este del Poder Público que lo señalara. En esta nueva tenitura, los sujetos privados se encuentran ubicados en un plano de igualdad frente a los poderes públicos, tanto en los procedimientos de planificación urbanística como en la formación del interés público.

Dentro de la Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, se manifiesta que "... la adopción sobre bases comunes de políticas a nivel nacional, local y municipal orientadas a promover una participación creciente de las comunidades y los individuos en la elaboración y ejecución de programas para el mejoramiento de su asentamiento, constituye la fórmula más adecuada para solucionar el problema urbano de manera integral." (148).

3o.- La existencia del acto autoritativo consensual.

Hasta hace pocos años, la idea de un acto autoritativo consensual, en relación con la problemática de los contratos de Derecho Público, era inaceptable. Como dijera Francisco Spanghini, para algunos autores debida a una "imposibilidad teórica absoluta de la existencia de este tipo de actos; en otros (GIANNINI) como constatación de hecho." (149).

En la doctrina italiana se manifestó, que había alguna posibilidad en el Derecho positivo de que existiera un acuerdo de voluntades entre sujetos públicos y privados, con cierta afectividad. Pero que tal situación en la realidad no se había presentado.

Con la aparición de la Disciplina Urbanística, se da un reconocimiento cabal al concepto de acto autoritativo consensual en los contratos de Derecho Público. Se toma como un mecanismo técnico para lograr la participación de los sujetos privados en la ejecución del poder público y, — aún más, " ... constituye un mecanismo de la democracia, tomada en la acepción que todavía hoy es válida históricamente." (150). Se refiere, claro -

(148). Iniciativa Mexicana de Ley General de Asentamientos Humanos, Exposición de las Comisiones Unidas ante el Congreso, y Texto Final — Sancionado y Publicado el 26 de Mayo de 1976. Contenido en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Págs. 474-475.

(149). Manual de Derecho Urbanístico. Obra citada. Págs. 86.

(150). Ibídem. Págs. 87.

esté, a la fórmula democrática = participación en el poder.

Esta idea se está haciendo extensiva a otros campos, sobre todo - en el ámbito de la planificación económica, por que en términos generales - " ... el problema actual consiste en el descubrimiento de los mecanismos - que lleven a un acuerdo planificador entre los poderes públicos y los interesados, así como en la participación de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones referentes a la planificación que les afecta. " (151).

En forma de sentencia, el Secretario General de la Organización - de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, nos recomienda en la Conferencia Regional Preparatoria celebrada en 1975 en Caracas, Venezuela, que " la magnitud de los problemas de los asentamientos humanos en todas partes del mundo, así como la complejidad de las cuestiones relacionadas con ellos, parece exigir no sólo con orientación de una política nacional sino también una - planificación y programación integrales en lugar del enfoque fragmentario y sectorial que todavía prevalece en la mayoría de los países, así como la mayor participación posible de todos los estratos de la sociedad en la planificación y la ejecución de los proyectos, con el objeto de inducir la iniciativa personal y de grupo, y de obtener la mayor movilización posible de energías humanas. " (152).

(151). *Ibidem*. Pág. 89.

(152). Temas Principales que Requieren la Adopción de Medidas a Nivel Nacional en Materia de Asentamientos Humanos.- Kurt Waldheim.- Secretaría General de la O.N.U.- Anexo 7, de la Conferencia Regional Preparatoria (Caracas, 1975) de HABITAT.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Citado en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Págs. 443-444.

IV.- LAS RELACIONES DEL DERECHO URBANO CON OTRAS RAMAS DE LA CIENCIA JURÍDICA.

A).- EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO URBANO.

Puesto que, como ya vimos, el Derecho Urbano se compone de normas que tienen por objeto lograr actos de planeación, actos de control y actos de fomento y servicio, además de disposiciones supletorias o auxiliares que regulan los aspectos administrativos, fiscales y procesales, es importante tratar de encontrar en este Apartado, el tipo de relaciones que guardará la Disciplina Urbanística con las ramas del Derecho, de donde provienen estos distintos ordenamientos.

Añal las cosas, por lo que toca al Derecho Administrativo en relación con el Derecho Urbano, su contenido es vital para la materia urbanística.

De conformidad con lo expuesto por el ilustre Maestro Universitario Andrés Serra Rojas, el Derecho Administrativo " es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas e indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales. " (153).

En este sentido, " ... se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento; pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa, que inspira, fonda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la administración pública. " (154).

Por su parte, el Maestro Gehlino Fraga hace la observación de que, en la definición del Derecho Administrativo, se deben abarcar los aspectos formales y materiales, y que por lo tanto se incluye el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y se comprende el ejercicio de la función administrativa, cualquiera que sea el órgano que la realice.

El campo de acción del Derecho Administrativo se puede dividir en la forma siguiente:

(153). Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia.- Andrés Serra Rojas.- Tomo I.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1977. -- Págs. 134-135.

(154). *Ibidem*. Pág. 133.

1.- Principios y normas de derecho público, que se encargan de determinar " la composición, facultades y poderes, acciones y funcionamiento de la administración pública y personas jurídicas que la integran tanto centralizadas como descentralizadas " (155).

2.- Principios, normas y medios referentes al patrimonio y finanzas públicas, que forman la economía nacional;

3.- Reglas de carácter constitucional y administrativo, que regulan las relaciones de la Administración con sus servidores y el ejercicio del poder de policía;

4.- Regulación de las relaciones entre la Administración y las actividades de interés público, que diferencian a las normas de organización, comportamiento y mixtas;

5.- Normas que regulan los deberes y derechos de los particulares — frente a la Administración, que se obligan a mantener el orden y la seguridad pública y de proporcionar los servicios públicos; y,

6.- Las demás facultades, obligaciones y restricciones que el Poder Público desarrolla en la función administrativa.

Como se puede observar, el Derecho Urbano descansa en una piedra angular constituida por el Derecho Administrativo, ya de ahí parte la forma de organización y estructuración de la Administración Pública que, de acuerdo a las nuevas corrientes doctrinarias, es la encargada de desarrollar la función directiva en los procesos de urbanización y asentamientos humanos (a través de los Planes Urbanísticos). En esta tesitura, la Administración Pública " es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. " (156). Y a su vez, — administrar es " servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. " (157).

Es a través de las dos grandes formas de organización administrativa federal (la centralización y la descentralización) que el Estado desempeña -

(155). *Ibidem*. Pág. 129.

(156). *Ibidem*. Pág. 471.

(157). *Ibidem*. Pág. 471.

las funciones de índole urbanística, por lo que el estudio que de éstas haga el Derecho Administrativo, es fundamental para la concreción de los objetivos trazados por la Disciplina Urbanística. De igual forma, interesa sobremanera precisar las características de la Administración Pública Federal, Desconcentrada y Descentralizada, ya que su estructuración es importante en el desempeño de las acciones de planeación urbanística.

Como ejemplo de lo antes expuesto, se puede citar la relevancia actual de la Reforma Administrativa, que atañe en forma directa al sector de los asentamientos humanos con la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, de 24 de diciembre de 1976 (la cual será objeto de posteriores comentarios).

Por último, en concordancia con lo expuesto por el Lic. Andrés Alarcón Segovia, hay una clasificación de las normas administrativas que coadyuva al efecto de la planeación urbanística, y que regula la organización en los niveles de Administración " centralizada, descentralizada, desconcentrada, municipal e incluso, regional, cuando se reconoce su existencia como entidades jurídico-administrativas de Derecho Público. " (158).

En este sentido, las apartaciones del Derecho Administrativo en la organización de las instituciones públicas, encargadas de la ejecución de los planes urbanísticos, se debe ir perfeccionando, según los requerimientos de los objetivos propuestos, ya que " Si se quiere conseguir una planeación integral de los asentamientos humanos a nivel nacional y una ejecución de los programas respectivos, será necesario reorganizar las instituciones para que puedan cumplir las funciones que se les asigne o si es del caso crear otras nuevas. " (159). En esta labor la función administrativa tiene una gran responsabilidad.

(158). Revista TRIBUTARIO. Obra citada. Pág. 58.

(159). Temas Principales que Requieren la Adopción de Medidas a Nivel Nacional en Materia de Asentamientos Humanos. Obra citada. Pág. 450.

3). El Derecho Fiscal y el Derecho Urbano.

Otra de las ramas del Derecho que tiene una estrecha relación con la Disciplina Urbanística es el Derecho Fiscal. Siguiendo los conceptos expuestos por el Lic. Sergio Francisco de la Garza en su obra "Derecho Financiero Mexicano", el Derecho Fiscal o Tributario es parte importante del Derecho Financiero, bien definido por el tratadista español Fernando Sáiz de Bujanda, al mencionar que es "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos." (160).

Pues bien, el Derecho Fiscal, por su parte, se constituye por "... el conjunto de las normas jurídicas relativas al establecimiento de los tributos, a la relación jurídica tributaria principal y a las accesorias, y a las que aseguran recaudación de los tributos." (161). Desde el punto de vista sustantivo se regulan el nacimiento, efectos y extinción del crédito fiscal, los diversos supuestos que originan el mismo, además de las relaciones jurídicas accesorias que se vinculan al tributo. En cambio, bajo un aspecto formal, el Derecho Fiscal se ocupa fundamentalmente de la recaudación de los tributos.

De tal forma, lo importante es observar que con el Derecho Fiscal se regula la percepción de ingresos, para que el Estado pueda desarrollar sus funciones propias. A esto hay que añadir que el Derecho Urbano se compone propiamente de normas de Derecho Público, y de que se ha considerado a la planificación como "... una acción de gobierno que requiere un decidido apoyo del Poder Público y una amplia participación que asegure el prode-

(160). Hacienda y Derecho. Fernando Sáiz de Bujanda. Vol. I. Cita de en la Obra Derecho Financiero Mexicano. Sergio Francisco de la Garza. Editorial Porrúa, S. A. México, 1969. Pág. 23.

(161). *Ibidem*. Pág. 28.

minio del interés colectivo sobre el particular, " (162) para comprender que la percepción de ingresos, a través del establecimiento de tributos, se encuentra íntimamente relacionada con las funciones de planificación urbana, - en tanto que éstas forman parte de la actividad estatal. En este sentido, - los gravámenes permiten resoluciones que abren la posibilidad de una financiación a los desarrollos urbanos.

Ya en forma particularizada, podemos ver algunos puntos en donde - aflora esta relación que une a ambas Disciplinas Jurídicas.

Uno de los casos más concretos lo constituye la promesa del Derecho Urbano de lograr, en una forma eficaz, la regulación de la apropiación y utilización del espacio en términos racionales. Esto lleva consigo una serie de medidas urbanísticas tendientes a la reglamentación del suelo urbano, para que en una se ajuste a las determinaciones contenidas en los planes.

Dentro de estas reglamentaciones es muy importante velar la plusvalía de la tierra urbana. Se ha detectado que dentro de las causas que provocan su presentación se encuentran:

- 1.- el aumento de utilidad del predio, provocado por inversiones en terrenos al mismo;
- 2.- el aumento de utilidad, para actividades económicas, por crecimiento del mercado derivado del desarrollo poblacional y económico; y
- 3.- la escasez relativa que dimana del simple desarrollo de la ciudad, al saturar la capacidad de ciertas áreas con aptitudes específicas. (163).

Los efectos nocivos que trae la plusvalía son: se alienta la especulación del suelo, al haber una expectativa de obtener una utilidad considerable a través del tiempo, que limita el uso racional y eleva su

(162). Acuerdos de Querétaro sobre los Asentamientos Humanos. Contenido en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 634.

(163). Estos tres puntos fueron tomados del estudio llamado Problemas Críticos de los Asentamientos Humanos en América Latina. Juan Pablo Ferrer-Gallinal. Contenido en la Obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 250.

precio; el propietario se ve beneficiado sin motivo alguno, puesto que la utilidad se da sin su participación y es creada por el esfuerzo social; y - por último, se presenta una distorsión en los estímulos económicos, además de la fuga de importantes recursos para la sociedad.

Para evitar esta situación, el Derecho Fiscal, en coordinación con la Municipalidad Urbana, puede establecer diversos mecanismos que tengan por objeto captar esas plusvalías e corregir los efectos negativos que producen.

El Maestro Juan, Pablo Terra-Gallinal, de origen uruguayo, propone varias soluciones a este problema, dentro de las que cabe destacar:

" a) Cuando la valoración resulta de obras públicas definidas, es posible calcularla para cada una de las localizaciones afectadas y captarla por vía impositiva destinándola al pago de las obras. " (164). Esto demuestra un aspecto fiscal importante, en tanto que la plusvalía podrá captarse en forma de incremento gravado por una cooperación para obra pública en desarrollo. Para esta medida, tal y como lo reconoce su creador, es limitada, en el sentido que si la obra beneficia zonas populares, la plusvalía sólo podrá ir volviendo al venderse el terreno, por lo que se ejerce una presión hacia estos grupos para alejarlos de tales regiones.

" b) Captación impositiva de la plusvalía en el momento de la compraventa. " (165). Esta propuesta tiene por objeto evitar la distorsión del precio de la tierra urbana, permitiendo que intervenga el mercado en la fijación del mismo, además de captar la plusvalía que se tenga desde la enajenación anterior, en beneficio de la colectividad. Pero, como acertadamente señala el Maestro Terra-Gallinal, este requiere instrumentarse con mecanismos de corrección monetaria que no desvirtúen el monto real del incremento. Por nuestra parte, y después de varias experiencias observadas en la práctica, consideramos que este tipo de correcciones, si bien no presionan a vender, sí llegan a estimular la evasión fiscal con una simulación del precio de operación.

(164). *Ibidem*. Pág. 250.

(165). *Ibidem*. Pág. 250.

A este respecto, el Maestro siciliano Alfonso Correa Lemaría nos recuerda que, en cuanto a la elevación de las tasas impositivas a la propiedad urbana, para evitar la especulación, hasta el momento no se ha determinado el tipo de gravámenes que "... llene los tres objetivos contradictorios de rendimiento financiero, justicia fiscal e intervencionismo económico y social." (166). Esto es tarea de los fiscalistas, pero que de acuerdo a -- los datos que guarda en actividad con el Derecho Urbano, convendría que este impuesto pudiera hacer "... que al mismo tiempo que aporta a la colectividad local recursos importantes, permita recuperar lo esencial de las plusvalías urbanas, promover una mejor utilización de los terrenos y que tenga una incidencia mínima sobre el precio de los alojamientos." (167).

Como hemos expuesto en párrafos anteriores, de este tipo de conclusiones podemos reafirmar que entre el Derecho Fiscal y la Disciplina Urbanística existen lasos estrechos. Como un caso más podemos añadir, la política gubernamental de hacer evolucionar los asentamientos humanos hacia centros urbanos de dimensiones medias, para no permitir la aparición del fenómeno de macrocefalia. En por ello que, las políticas de descentralización en el terreno económico, ya en proceso, busquen lograr una importante reducción en los desequilibrios regionales, para acelerar la integración en todos los niveles. Dentro de estas políticas debemos subrayar la implantación de los llamados " polos de desarrollo " y de los conjuntos, parques y ciudades industriales, puesto que tal medida viene a constituir la infraestructura que existe en debida forma a los asentamientos humanos. Así, corren al paraje las políticas de creación de centros urbanos medios y la de descentralizar las industrias hacia los mismos. Este último lleva consigo la adopción, por parte del Derecho Fiscal, de una serie de incentivos para la industria descentralizada, que tenga como fin el buscar que las empresas contribuyan al desarrollo regional del área donde se ubiquen. Dentro de estos estímulos fiscales podemos encontrar las reducciones en las tasas impositivas, las exenciones en algunos gravámenes o bien las franquicias en las importaciones de maquinaria y equipo, que vienen siendo medidas tributarias que contribuyan al desarrollo económico de la región urbana.

(166). La Economía Urbana. Obra citada. Pág. 164.

(167). Ibidem. Pág. 164.

6). El Derecho Procesal y la Matéria Urbanística.

También tiene el Derecho Urbano relaciones con el Derecho Procesal, el cual ha sido definido como " el conjunto de normas de Derecho Público que regulan la aplicación e interpretación de normas generales a casos concretos particulares, con objeto e fin de resolver situaciones controvertidas e litigiosas y declarar los derechos u obligaciones y responsabilidades procedentes y en su honor los medios de hacerlos efectivos, " (168). De esta forma, el Derecho Procesal agota los procedimientos que permiten la salvaguarda de los derechos de los particulares frente a los actos de planeación ejecutados por el Poder Público.

Según el Lic. Andrés Alarcón Sagvía, las normas procedimentales en la materia urbanística deberán " ... orientarse hacia dos objetivos fundamentales: la salvaguarda del interés particular y la posibilidad de exigir el cumplimiento exacto de las determinaciones rectoras, a través de recursos administrativos, juicios contenciosos administrativos y como suceso en México, por la vía del Amparo. " (169).

Un ejemplo de lo anterior sería la prevención contenida en el artículo 40. de la Ley General de Asentamientos Humanos, de 20 de mayo de 1976, en donde se establece la obligación para que los Planes de Ordenación se publiquen en los diarios oficiales y periódicos de mayor circulación, además de permitirse al público un acceso a las oficinas para su consulta. El no cumplirse esta obligación da lugar a la ajuventación de la acción procesal ante los tribunales competentes, por lo que las normas que regulan estos procedimientos pertenecen al Derecho Procesal, y que, como vemos, se relacionan con la materia urbanística.

(168). Apuntes tomados en la Cátedra de Teoría General del Proceso.- Lic. Cipriano Gómez Lara.- Facultad de Derecho, U. N. A. M.- 2o. Semestre de 1972. Exposición del día 28 de junio.

(169). Revista TRUFINUM. Obra citada. Pág. 38.

3). El Derecho Privado en General y la Normativa Urbanística.

Val y como ha quedado expuesto en páginas anteriores, la apropiación del espacio se encuentra regulada por el Derecho Privado, en tanto que estos negocios jurídicos se encuentran contemplados por el Código Civil. Esto viene a comentar por que la Disciplina Urbanística se compone de disposiciones que regulan conductas de apropiación del espacio, y en este sentido tiene muchos puntos de contacto con el Derecho Privado en General. Esto es así, en virtud de que ambas Disciplinas Jurídicas llegan a compartir un mismo objeto y una misma institución jurídica, como vendría a ser el caso de un acuerdo privado de voluntades respecto a la traslación de dominio de un inmueble, en donde la reglamentación se encuentra en el Derecho Privado, pero que al ejercitarse una conducta de apropiación del espacio, viene a situar ese contrato dentro de un foco de interés del Derecho Urbano.

Lo verdaderamente concluyente en esta relación es que el Derecho Privado, " estará constituido por el conjunto de normas que rigen las relaciones entre las particulares ", (170) pero que en tratándose de actos jurídicos que tengan por objeto la apropiación del espacio, el Estado (a través de los organismos urbanísticos) vigilará que este contrato se contrarie al contenido de los planes de desarrollo urbano. En este orden de ideas comprendemos qué tan importante resulta para el Derecho Urbano una operación de este tipo, sobre todo en nuestro contexto histórico, que se caracteriza por la vastísima demanda de un elemento tan preciado como el espacio.

(170). Derecho Administrativo.- Gubins Praga Jr.- Librería de --
Parró Hnos. y Cia.- México, 1934. Pág. 86.

CAPITULO V. LEGISLACION PERCEPTIVA EXISTENTES DEL DERECHO URBANO EN OTROS PAISES.

I.- Indicio en el Derecho Comparado de Europa Occidental.-

A). Las Orientaciones del Derecho Español.-

B). Planteamiento del Problema en el Derecho Francés.-

C). Las Características del Caso Italiano.-

D). La Legislación Urbanística en Gran Bretaña. II.-

Ilustres Consideraciones de Derecho Comparado respecto a la

Legislación Urbanística en la Unión de Repúblicas Socialistas y en China.-

1). Legislación Urbanística en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Rusia).- 2).

Legislación Urbanística en China. III.-

Perspectivas Recientes del Derecho Urbano en América.-

1). Las Características del Derecho Urbano en los Estados Unidos de Norteamérica.-

2). Tendencias y Orientaciones de la Disciplina Urbanística en Brasil. IV.-

Convenciones Internacionales en Materia de Urbanismo y Asentamientos Humanos.-

1). Las Conferencias Internacionales de Arquitectura Moderna.-

2). El Carta de Atenas.-

3). Conferencia de Las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. V.-

Breves Consideraciones respecto a la Evaluación de la

Legislación Urbanística de los Países en Estudio. 1.-

El Derecho Urbano en Europa Occidental.- 1.- España.- 2.-

Francia.- 3.- Italia.- 4.- Gran Bretaña.- 5). El

Derecho Urbano en la U.R.S.S. y China.- 1.- Unión de Repúblicas

Socialistas Soviéticas.- 2.- China.- 3). El Derecho Urbano en América.-

1.- Estados Unidos de Norteamérica.- 2.- Brasil.

* Las grandes ciudades se justifican ante la historia en la medida en que crean formas más altas de civilización *.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL ASESORADO
URRUTIO DE J. P.

CAPITULO TERCERO.

PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS DEL DERECHO URBANO EN OTROS PAISES

I.- ANALISIS DE EL DERECHO COMPARADO EN EUROPA OCCIDENTAL.

A). Las Orientaciones del Derecho Español.

Dentro del presente Capitulo vamos a tratar de dar algunas ideas acerca de la situación que guarda la Disciplina Urbanística en otros países, sobre todo de aquellos que cuentan con una amplia tradición en materia de legislación urbana. Dadas las márgenes limitadas de esta investigación, sería punto menos que imposible el referirnos a todas y cada una de las legislaciones de los países que han regulado el fenómeno urbanístico, por lo que la selección que realizamos pretende incluir lo más representativo.

Por lo que se refiere al primer país en estudio, podemos relacionar que España cuenta con una tradición urbanística que se remonta hacia una gran antigüedad. En términos generales su proceso de urbanización sigue los lineamientos manifestados en la Europa meridional, con los caracteres más específicos la primera consiste en la influencia determinante que ejerció, sobre el estilo de sus ciudades, la denominación musulmana que se dio entre los VIII al XIII de nuestra era, que las asemeja con mucho a las del Islam en Oriente; la segunda, en cambio, viene constituida por la influencia que España, a su vez, ejerció hacia los países hispano-americanos, a través de un documento importantísimo (pero que desafortunadamente es uno de los más pocos más conocidos en todos los tiempos) llamado " Leyes de Indias ".

Para hacer más objetiva la exposición del presente estudio de De-

traba comparado, vamos a esquematizar la situación urbanística de cada país en etapas de desarrollo. Así las cosas, en España podemos dividir los países de la siguiente forma:

1.- La ciudad medieval española.- Es necesario subrayar la importancia que tuvo en esta etapa la organización eclesial, en donde el convento constituía un lugar religioso aislado de la ciudad, pero vinculado — profundamente al campo. Esto condujo a proporcionar una cierta plasticidad y flexibilidad al continuo (que viene siendo un vivo y compacto tejido — geográfico humano), en donde " ... se engranaban las ciudades de una manera perfectamente orgánica sin que se rompa su continuidad ni se altere su — estructura. " (171). Hay que recordar que por estos años el desdoblamiento jurídico de las franquicias, fueros, cartas pueblas y otros instrumentos legales, favorecieron la constitución del Municipio, que es considerado — como una de las instituciones más democráticas y benéficas de la Edad Media. De esta forma, en España la ciudad medieval presenta los rasgos de feudalismo y organicismo, que son las medidas estándar del desarrollo urbanístico en el medioevo. En la centuria de 1850 a 1950 se llevaron a cabo — programas que tuvieron como objetivo solucionar los problemas de tráfico y vialidad que son rasgos de la Edad Media. Primeramente se optó por demoler las antiguas edificaciones y abrir nuevas vías de tráfico, lo cual sólo — agravó la ya problemática situación.

Posteriormente se ha decidido, en estos últimos años, conservar — el centro antiguo de la ciudad, con objeto de atraer al turista hacia estos lugares histórico-artísticos, que siguen manteniendo sus funciones comerciales, culturales y administrativas. Respecto al tráfico, se ha pensado construir vialidades que circundan el centro y que posean grandes áreas de estacionamiento para evitar el congestionamiento de vehículos, lo cual se ha dificultado enormemente por el ensacamiento del suelo en esa zona y por — la especulación que de él lleva a cabo para la construcción de nuevas edifi — caciones.

(171). Breve Historia del Urbanismo. Obra citada. Pág. 83.

2.- El planeamiento urbano tras la revolución industrial.- En España la Revolución Industrial llegó con retraso, puesto que en el siglo XIX estuvo en franco declinamiento, y no fue sino en la década de los noventa, en Barcelona y Milán, que apareció la industrialización. A partir de estas fechas las grandes ciudades se expandieron y retomaron la salinizada anarquizada de la época medieval, lo cual trajo consigo la promulgación de la Ley de Reforms y Enanche de Grandes Poblaciones, que básicamente se encargó de regular en forma especial el crecimiento y renovación de las ciudades más importantes de España.

Dentro de este período se dieron las dos aportaciones más sustanciales del pueblo español al urbanismo mundial. La primera aportación lo constituye el plan de enanche de la ciudad de Barcelona (llamado "Plan - Cardé " en honor a su creador), el cual es "... un ejemplo interesante de planeamiento urbano, no sólo por su trazado, sino también por la disposición de los edificios y por el equilibrio establecido entre éstos y los espacios abiertos." (172). Básicamente consistió en la conjunción de numerosas edificables con zonas verdes centrales de propiedad privada, logrando un equilibrio bastante aceptable. Posteriormente la experiencia se cobró con la edificación de los espacios verdes (en virtud de la demanda de suelo urbano).

El segundo legado viene a ser la construcción en Madrid de un cogente nuevo en el trazado, que haciendo a un lado el plano concentrico, desarrolló la estructura de esa ciudad con un sentido lineal (VERSE CIUDAD - LINEAL). El introductor de esta idea fue Arturo Soria, quien en 1890 llevó a la práctica un programa que orientó a Madrid con un eje central, constituido por una línea de tranvía. La duración de este trazado fue corta, toda vez que el acelerado proceso de expansión la absorbía, sin que este giro-decir que otros países se hayan tomado este modelo para sus propias urbes.

(172). Enciclopedia de la Planificación Urbana. Otra. citada. ---
Pág. 491.

3.- El siglo XIX.- Durante el transcurso de los años 1800 a la Guerra Civil (1936-1939), las ciudades españolas no observaron ninguna clase de planificación, dado que la Ley de Enjuicio y Encaje, antes mencionada, se centraba a un simple planeamiento físico de trazo de calles, y en donde para nada se atendía a las posibles implicaciones económicas y sociales del fenómeno urbano.

4.- El planeamiento urbano desde la Guerra Civil, 1939-1970.- -- Dentro de lo más sobresaliente que podemos mencionar con posterioridad a la Guerra Civil se encuentra la edificación por " polígono " y los progroyos en pequeñas unidades habitacionales en zonas subdesarrolladas.

En este sentido " polígono " significa una área urbana de reciente creación, la cual puede contener construcciones residenciales e industriales. Tama en nombre de la figura que representa, y constituye una red de para tratar de anular el exceso de población observada en Madrid, por cierto sin el éxito esperado. Al inicio del establecimiento de los " polígonos " se criticó su carencia de ventilación, su organización interna y sus deficientes instalaciones, pero da la impresión que esto se ha corregido de paulatino a últimas fechas.

Además bien, en cuanto a las " pequeñas ciudades nuevas " o unidades habitacionales, fueron el resultado de un planeamiento urbano y rural que se encomendó al Instituto Nacional de Colonización del Ministerio de Agricultura, para buscar un desarrollo agrícola e industrial en latifundios con zonas áridas y no cultivadas. Este plan comprendía "... la construcción de presas, canales y sistemas de irrigación, la distribución de las tierras en parcelas, la construcción de pequeñas villas e ciudades, de economía equilibrada, principalmente agrícola. " (17). En la actualidad se ha dejado a un lado este tipo de ciudades, con grandes implicaciones rurales, en virtud del proceso acelerado de industrialización vigente. De por ello deja de reconocerse que ha sido un interesante experimento.

(17). IM4am. Pág. 496.

3.- El planeamiento para el turismo.- Como la materia turística es de una relevancia vital para España en estos años, es de todos sabido que el Gobierno ha tratado de incrementar la edificación de conjuntos turísticos en los litorales principalmente, lo cual sucede a sus villas, monumentos, lugares históricos y ciudades antiguas, vienen a constituir un país con una gran atracción para los extranjeros. Pero, por la rapidez en la edificación, se ha provocado "... una falta de calidad en el patrón urbano adoptado en la mayoría de estas ciudades nuevas y a la destrucción, en gran escala, de valores y paisajes naturales." (174). Claro es que dentro de la amalgama de edificios sin solución, destacan los que observan una buena disposición urbanística, como los de la Isla de Mallorca.

6.- La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.- Este cuerpo jurídico sigue los lineamientos generales de la Doctrina Urbanística, al regular las siguientes actividades: el planeamiento territorial; el régimen del suelo; la redacción de los planes; y, el control, por parte de los organismos centrales, de las actividades y operaciones de planeamiento y construcción. Abarca dos tipos de planeamiento, el provincial (regional) y el municipal (que se circunscribe al concepto de Municipio como tal).

Entre otras cosas, se caracteriza esta Ley del Suelo por:

a).- Enfrentarse al problema de la especulación del suelo con un serie de medidas técnicas, sin adherirse al concepto ideal de convertir todo el suelo urbano en propiedad pública, en aras de la expansión de las poblaciones;

b).- Considerar a la propiedad como un derecho de contenido limitado a las determinaciones de los planes urbanísticos (que concuerda con la idea de " propiedad regulada ", expuesta en la pág. 74 del presente estudio);

c).- Otorgar la legitimación de plusvalías únicamente a los poseedores de predios que cumpliera con la doble obligación de urbanizar y edificar sus propiedades, teniendo a la expropiación, en caso de incumplimiento, como instrumento sancionador. En otras palabras, " Solo quien contribuye a los gastos de urbanización y quien cumple con la obligación de edificar puede adquirir legitimamente las plusvalías que los planes de ordenación urbanística consideran jurídicamente como urbanos terrenos que materialmente tienen -

(174). Ibidem. Pág. 497.

la consición de rústicos al aprobarse aquéllos. " (175).

4).- Establecer un cuadro objetivo de valores del suelo, que dependiera de la clasificación contenida en los planes urbanísticos y del aprovechamiento concreto inserto también en estos documentos. Los valores establecidos fueron: inicial o propio del aprovechamiento rústico; especulativo y urbanístico; y, comercial. Lo anterior funciona con una relación directa a las clases distintas de suelo (rústico, de reserva urbana, urbana y solar edificable). La regulación del mercado de oferta y demanda del suelo es encomendada al Instituto Nacional de Urbanización y a la Dirección General de Urbanismo dependientes del Ministerio de la Vivienda.

En cuanto a esta Ley se puede decir que no ha funcionado debidamente, por que falta agilidad a los trámites encomendados a las administraciones urbanísticas. Esto se observa en los patrimonios municipales que son escasos, además de que el patrimonio del suelo expropiado no se ha devuelto al mercado, ya urbanizado, y con una rapidez que influya en la oferta y la demanda. Este tipo de urbanismo reglamentario sucumbió debido a " La escasez de planes, el sustancial retraso con que han aparecido los que hoy existen y, muy especialmente, la falta de agilidad demostrada por la Administración Urbanística en la ejecución de los mismos ... " (176).

7.- El período 1961-1975.- Al dejar la Ley de 1956 muchos proyectos materializados, el legislador español dejó a un lado el urbanismo reglamentario y optó por un urbanismo operativo " ... dirigido a facilitar la ejecución a ultranza de proyectos concretos con que hacer frente a las crecientes necesidades de viviendas. " (177). Dentro de las medidas de este nuevo enfoque se pueden anotar:

a).- Una agilización en la expropiación tasada de " peligrosos ", para que en ellos la Administración pueda contrarrestar la falta de suelo urbanizado y evitar el encarecimiento de la vivienda. En esta línea se mueven la Ley de Valoración de 21 de julio de 1962 y el Plan Nacional de la --

(175). Perspectivas. Estudios del Nuevo Derecho Comparado Europeo Occidental en Materia de Urbanismo y Viviendas para los Trabajadores. - Tomás Ramón Fernández-Rodríguez y Eduardo García de Enterría. Contenido en la Obra Acostumbrados Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 135.

(176). Ibidem. Pág. 136.

(177). Ibidem. Pág. 136.

Vivienda 1963-1976.

b).- La creación de grandes reservas de suelo a través de expropiaciones, principalmente en los alrededores de las grandes concentraciones demográficas y con el objeto de planear y urbanizar su utilización posterior. Esta fórmula del decreto-ley poco ha aportado en realidad.

En 1972, con la aparición de la ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo de 25 de junio de ese año, se entregó a la iniciativa privada la dirección del proceso de urbanización, en tanto que mediante concursos públicos se deja a los ayuntamientos el intervenir directamente en la planificación y urbanización del suelo urbano, para formar ciudades con una población de 600,000 habitantes. Como es lógico suponer, esto es tarea exclusiva de grandes empresas que probablemente no actúan con criterios sociales y objetivos, siendo de que crea un sistema monopolístico.

8.- Las propuestas de reforma a la Ley del Suelo de 1976.- Como última fase del desarrollo jurídico-urbanístico en España, se presenta el texto del proyecto de reforma a la Ley de 1976, en donde aparentemente se reconoce a la posibilidad de permitir un planeamiento estatal del fomento urbano, y se da oportunidad, en los planes de ordenación, para que la iniciativa privada intervenga en buena medida, en la realización de "proyectos concretos de actuación urbanística."

Como resultado de esta revisión histórica, se puede concluir que en España, "... la Administración reconoce su incapacidad para hacer frente por sí misma al proceso de urbanización de la sociedad española y que, consciente de ello y poco dispuesta a operar sobre las causas de su incapacidad y a buscar remedio a los problemas estructurales de base, está decidida a entregarse en manos de la iniciativa privada." (176). Esto no es recomendable en país alguno.

(176). *Ibidem*. Pág. 139.

2). Planteamiento del Problema en el Surco Francés.

Francia presenta una gran variedad de reacciones, tanto desde el punto de vista geográfico como climático, y se ha distinguido por tener una Administración fuertemente centralizada, que origina una práctica administrativa homogénea en toda su extensión territorial.

1.- Tradiciones del urbanismo hasta finales del siglo XIX.- Los orígenes del urbanismo francés se pueden encontrar en la primera mitad del siglo XIX, a raíz de las ideas expresadas por hombres como Gaspin en Nantes y Villermé en Lille, que denunciaban la pobreza reinante en sus ciudades y que añadía en su momento sus conceptos de la salud pública. Influyó también la efervescencia contenida en las obras de pensadores como Fourier, Godin, Fourier y Saint-Simon, que se orientaban a reformar los esquemas sociales y económicos, y que dieron como resultado la creación de una comunidad industrial experimental (el falansterio de Condé-sur-Veugre) en 1830, entre otras cosas.

Por otro lado, la Ecole des Beaux Arts intervino en forma decisiva para que se formara un estilo de " arte urbano ", en donde las ideas a desarrollar fueron derivadas de una contemplación y estudio de las ruinas de ciudades antiguas. Otro caso interesante fue la ciudad industrial planeada por Tony Garnier (VERSE LO RELATIVO A LA CITE INDUSTRIELLE). Después de la Primera Guerra Mundial, el arquitecto y urbanista suizo Charles-Édouard Jeanneret (mejor conocido como Le Corbusier) desarrolló sus teorías acerca de la " plasticidad " de las ciudades y la " civilización de la máquina ", lo que condujo al nacimiento de un número considerable de ideas revolucionarias. Posteriormente Peste apartaría a los conceptos del urbanismo la idea de que la ciudad (base y campo de acción del fenómeno urbano) es fundamentalmente un " ser social ".

2.- El urbanismo en el siglo XX.- Al término de la guerra de 1918-19 entró en vigor la primera gran ley general de urbanismo. Pese a que las labores de reconstrucción que se estaban haciendo necesitaban la adopción de soluciones concretas, el urbanismo siguió funcionando como un ejercicio de especulación, y los urbanistas limitaron sus tareas a actividades arquitectónicas y de trazo geométrico. Una vez más las ideas expuestas por Le Corbusier

y el contenido de " La Carta de Atenas " (que se analizará en próximos con- sideraciones) del CIAM, hicieron avanzar las teorías urbanísticas hacia el " funcionalismo urbano ", que es entendido como " el diseño de un objeto, - edificación o espacio urbano para que cumpla la función e propósitos a que - ha de servir . " (179).

Los presupuestos de este funcionalismo se hicieron consistir en - una óptima calidad de los servicios y en una reducción del costo en la con- strucción y administración, que constituyeran el fundamento de una econo- mía planificada. A esto influyó las ideas de la organización científica su- guestas por la escuela Taylor-Fayol. Un esbozo importante decisivo en la evolu- ción de las instituciones urbanísticas fue la creación de la Comisaría Cen- tral del Plano, que tenía por objeto llevar a cabo todos los actos de planea- ción económica y social. El grupo de investigadores que la formaban recomen- daron una serie de normas respecto a la fijación del volumen necesario de - gires en los proyectos de centros comerciales, así como la ordenación terri- torial que debieran ocupar. La financiación de estos planes se obtuvo del - Programa de Modernización Urbana.

3.- El urbanismo operativo.- En virtud de los esfuerzos hechos -- para satisfacer las necesidades de viviendas en las grandes ciudades de -- Francia, los urbanistas se dieron a la tarea de encontrar soluciones via- bles, una de las cuales fue modificar las orientaciones que regían la expre- sión del suelo. Esto se originó por el incremento en la demanda de terr- nos edificables, al practicarse las acciones del urbanismo operativo en la- construcción de conjuntos de cientos e miles de casas con todo y sus servi- cios. En 1953 se expidió una ley que otorgaba facultades a las autoridades para llevar a cabo apropiaciones de terrenos, con la finalidad de constru- ir en ellos viviendas e instalaciones industriales, que viene siendo una -- política de aprovechamiento y apertura de espacios vacíos. Un concepto -- importante en el Derecho Urbano Francés es el de las zonas de urbanización- prioritarias (ZUP), ideadas en 1958 para " ... crear áreas urbanas comp- tamente nuevas mediante la concentración de todos los recursos disponibles,

(179). Enciclopedia de la Planificación Urbana. Obra citada. Pág.

públicas y privadas, en un asentamiento. " (180).

Esta delimitación de HUP trajo consigo el que se prohibieran las licencias de construcción en zonas distintas a estas áreas. Este tema como objeto "... evitar la dispersión y de asegurar la concentración de todos los esfuerzos en un mismo lugar con el fin de obtener un rendimiento óptimo de las inversiones en urbanización, equipamiento y servicios. " (181).

Como medida instrumental, la ley de 25 de julio de 1962 creó las zonas de *aménagement différé* (IAD) o zonas de urbanización diferida, que fueron necesarias para desplazar la especulación del suelo e terrenos colindantes. El detalle consiste en congelar los precios del suelo dentro de la zona por un período de 8 años, y conservar el derecho de preferencia en la adquisición, aún cuando no se ejercite o actúe. En estos casos fué muy poco el resultado positivo.

Posteriormente, y debido a una falta de coordinación en los programas de viviendas, se publicó en 1967 la Ley de Orientación, que tuvo como objeto " fomentar el desarrollo de una estrategia coherente y eficiente para el uso del suelo, tanto a nivel nacional como urbano. " (182). Dentro de sus disposiciones se prevén las zonas de ordenación concertada (*Zon- Zone d'aménagement concerté*), en donde "... los intereses privados pueden asociarse en la financiación y construcción de proyectos públicos de urbanización. " (183). Pero, la ayuda económica se prestaría únicamente a los proyectos elaborados en concordancia con la planeación general económica-social y con la planificación del desarrollo regional. Poco a poco se fué incrementando el uso de las técnicas de construcción industrializadas y con elementos prefabricados, lo cual provocó un ambiente monótono y uniforme (sin personalidad), pero que se ha ido corrigiendo en los distintos programas de construcción de viviendas.

(180). *Ibidem*. Pág. 634.

(181). *Prospectivas Recientes del Nuevo Derecho Comparado Derecho Occidental en Materia de Urbanismo y Viviendas para los Trabajadores-Obreros citada*. Pág. 140.

(182). *Enciclopedia de la Planificación Urbana*. Obra citada. Pág. 636.

(183). *Ibidem*. Pág. 636.

4.- Las ciudades, comunidades nuevas.- Al contemplarse los centros de las grandes ciudades y al no proporcionarse en forma suficiente los servicios en las zonas suburbanas, es preciso en el respectivo caso, llevar a cabo una reestructuración de las ciudades, y el segundo, crear áreas urbanas nuevas y autosuficientes que dispersaran la población de las grandes ciudades. El procedimiento legal para desarrollar la segunda solución se dió en la ley de 20 de julio de 1970, que vino a completar las previsiones del Quinto Plan de Desarrollo Económico y Social. En este ordenamiento se fijó un mínimo de 10,000 viviendas para cada ciudad y su terminación carían autónomas bajo la constitución de un ensamble urbano (que es una entidad local especial administrada por un consejo equiparable al de los Municipios).

Además, se prevé el otorgamiento de una subvención para cada entidad, que es contemplado en el programa de inversiones del Quinto Plan de Desarrollo. Esto se complementa con la concesión de créditos para financiar la instalación de servicios y embellecimiento del área, que están incluidos en las partidas especiales del presupuesto gubernamental.

5.- La renovación urbana.- En forma independiente a los intentos de planear el crecimiento de las grandes ciudades o de crear ciudades nuevas, en Francia se instrumentó una política equisitaria administrativa, jurídica y financiera, para desarrollar una política de renovación y reurbanización urbana. Los objetivos que se persiguen con esto, pueden enunciarse en la forma siguientes " hacer que el sol y el aire pure vuelven a penetrar en los centros de las ciudades antiguas; poner límite a la tendencia existente hacia una elevada densidad de edificación que termina por crear arrabales; combatir la pobreza y la segregación social que van asociadas al deterioro de ciertos barrios, trasladando a sus habitantes para alejarlos en condiciones decentes; reestructurar los centros urbanos de manera que sean capaces de satisfacer mejor las necesidades nuevas y futuras; salvaguardar y promover los conjuntos histórico-artísticos y las áreas de interés turístico, y hacer posible que determinados sectores urbanos continúen tomando parte ac-

viva en la vida de la ciudad. " (184).

Este proceso de renovación es difícil, lento y pesado, además de que inevitablemente al reducirse la densidad en un punto determinado (convertida del ejercicio de la acción de renovación urbana), surge la necesidad de ubicar a los desplazados en otros espacios.

En términos generales, las medidas adoptadas por la legislación urbanística han tenido poco resultado, en tanto que el Gobierno Francés — con sus decisiones más recientes viene a reconocer su incapacidad de llegar al fondo del proceso urbanístico. Su situación se ha comparado a la de España, mencionándose que " La marginación del planeamiento, la facilitación progresiva de las expropiaciones e, incluso, la entrega casi total a la iniciativa privada del contenido público, que el urbanismo constituye, — tampoco han servido para asegurar la consecución de los objetivos pretendidos. " (185). De esta forma se concluye que las concepciones del urbanismo regulatorio y operativo no les han resultado, y que esto obliga a una revisión exhaustiva a su estructura de planeación urbana.

C). Las Características del Caso Italiano.

1.- Tradiciones urbanísticas hasta la Primera Guerra Mundial. — Se puede decir que en Italia, como en algunas otras países europeos, la Revolución Industrial desarrollada en el siglo XIX cambió radicalmente los paisajes urbanos barrocos, entrando un período de inestabilidad y "estereotipo" ante las concepciones del urbanismo moderno. En este país la industria nació en un momento posterior al año de 1861 (en donde se produjo la consolidación nacional), y muy pocas de las construcciones barrocas resistieron su avance (como pudieran ser la Via Pietro Micca en Turín, la — Via Nazionale en Roma y la Via Independenza en Bolonia, que gracias a la — planeación en detalle sufrieron muy pocas alteraciones).

En realidad los primeros grandes problemas urbanísticos se iniciaron con los constantes cambios de la ubicación de la capital del nuevo Estado Italiano, primero a Florencia en 1864 y después a Roma en 1871, además

(184). *Ibidem*. Pág. 641.

(185). *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Otra ciudad.* — Pág. 341.

de los estragos causados por la epidemia que asoló a Bogotá en 1893.

Por lo que se refiere a la primer capital, se encargó al arquitecto Faggi la elaboración del plan de ordenación, que debido al plazo tan breve para efectuar el trazado, no pudo conciliar con las prescripciones que en este documento se establecieron. Por ello al calificarse su actuación se dice que "... dañó palpablemente la centenario medieval de la vieja Florencia; no se resolvieron los problemas de la relación con los ambientes y edificios históricos, mientras que tampoco se dio solución a los que surgieron como consecuencia de la construcción de una ciudad moderna y funcional." (186).

De igual forma, el plan director para la ordenación de Bonn, como nueva capital, se encontró con la problemática siguiente: "la especulación del suelo, unida a la impotencia de las autoridades locales responsables del desarrollo urbano para evitarla." (187). Se recomendaron una serie de acciones importantes, como la de constituir un organismo municipal que dirigiera el desarrollo de los núcleos urbanos, bajo criterios objetivos de prioridad, y que tratara de frenar una expansión social incontrolada. Cabe hacer notar que Bonn se encontraba con un plan de desarrollo, por que el de 1873 no se aprobó, mientras que el sancionado de 1883 "... carecía de coherencia y era incapaz de reflejar ninguna especie de ideas claras acerca de lo que había de ser el desarrollo de la urbe." (188).

Otro de los acontecimientos urbanísticos que vale la pena anotar, es la preparación en Bogotá de un plan de saneamiento para un centro de población. Un antecedente de esto se dio en una ley nacional de 1863, que permitía la expropiación por causas de utilidad pública y que contenía disposiciones para reglamentar la construcción y los planes de desarrollo urbano. De esta forma, bajo el mandato de Garibaldi como Delegado Real del Sur, se elaboraron programas de construcción de "casas sanas", los cuales no se materializaron por falta de financiamiento.

(186). Enciclopedia de la Planificación Urbana. Otra ciudad. Pág. 786.

(187). *Ibidem*. Pág. 786.

(188). *Ibidem*. Pág. 786.

Y la obra más acabada, en cuanto a reordenación urbana, se dio en Milán bajo la aprobación de un plan director de 1889, que el ingeniero y jefe municipal Borletti, ejecutó con un criterio de expansión envolvente a la ciudad y construcción de vías radiales que unían las sucesivas calles-anelares.

Como información se dirá que entre 1861 y 1910 se adoptaron planes generales de desarrollo urbano para 106 ciudades italianas, que compartieron la división de planes de expansión o planes para distritos urbanos -capocittà, por un lado, y planes específicos de saneamiento, por el otro.

2.- El urbanismo en el siglo XX, a partir de la terminación de la Primera Guerra Mundial.- Después de concluida la Primera Guerra Mundial, Italia atravesó por una grave crisis económica que limitó el desenvolvimiento de las ideas urbanísticas, llevándose a cabo únicamente construcciones de viviendas con bajos costes para las clases más acomodadas.

A raíz del ascenso al poder de la dictadura fascista en 1922, la mentalidad urbanística tuvo como única fuente de inspiración la voluntad gubernamental caracterizada por su improvisación y nacionalismo en la cultura y un afán reaccionario en la política. Dentro de las principales actividades en la materia, se puede enumerar dentro de este período:

a).- La convocatoria a un concurso en 1926 para redactar el plan de desarrollo de Milán. En primer lugar quedó el proyecto de Fortalappi y Sementa, que adoptaba un punto de vista técnico para la ciudad y aconsejaba un exceso de demoliciones que acabaría con el centro histórico de la misma;

b).- La decisión gubernamental de llevar a cabo una " monumentalización " en el país, que trajo como resultado demoliciones mal aconsejadas y pérdidas irreparables en la fisonomía de casi todas las ciudades italianas;

c).- Se hicieron esfuerzos lechles por resolver los problemas del tráfico, y lo más importante de todo, se introdujo por vez primera la idea de planificación regional;

d).- Se recomendaron las agrupaciones de ciudades tipo " franja "

(con alineaciones horizontales), lo cual revitalizó ideas expuestas por -
Le Corbusier;

c).- Se funda en 1929 el Instituto Nacional de Urbanismo, después de la celebración en Roma del III Congreso Internacional de Urbanismo, organizado por la International Federation for Housing and Town Planning. Este movimiento por economistas italianos como Giovanni y Ugozzi, además de Piccinini, Paschini, Dal Dobbo y Morpurgo.

A pesar de la poca oportunidad que el gobierno fascista otorgaba a la experimentación de las ideas nuevas en urbanismo, se ha considerado — que las ciudades alcanzaron un considerable desarrollo, debido al ritmo orgánico de la producción industrial y un aumento en la renta social.

3.- El siglo XX, del período comprendido de 1945 a 1970.- Un hecho notorio acaeció durante la Segunda Guerra Mundial fue la promulgación de la primera legislación urbanística en 1942, que aún cuando no se aplicó, por la guerra, significaba un buen instrumento para que el régimen constituyera precedentes al planeamiento regional y a la implantación de un urbanismo orgánico e integrado, el cual se hubiera adoptado al término de la guerra.

Los planes significaron el inicio de una nueva cultura urbanística en 1945, el Plan A para Milán y el Plan Regional para el Piemonte. Se puede decir que " el primero tenía por objeto la reconstrucción geográficamente diferenciada de la concentración económica mayor del país y el segundo pretendía la obtención de una guía general para la cuidadosa reconstrucción y el desarrollo de la región industrial cuyo foco es Turín. " (189).

El Plan A se debió a los esfuerzos de Albini, Sottani y Gardella, y sus ideas fueron recogidas por el Plan General de Desarrollo de Milán. El Plan Regional para el Piemonte fue obra de Giovanni Astengo y no llegó a concretarse por falta de apoyo político y a una parálisis burocrática contra toda innovación en este terreno.

En junio de 1948 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Urbanismo de la posguerra, auspiciado por el Instituto Nacional de Urbanismo, y que propuso una revaloración de la legislación que regulaba la planeación urbana, expedida en 1942, afirmando " que era preciso adaptar a la nueva (189). Ibidem. Pág. 804.

va Constitución republicana, a las nuevas exigencias de los tiempos y al nuevo papel que tenía que jugar a la Administración, que, a todos los niveles, había de presidir la reconstrucción general de la posguerra. " (190).

Posteriormente, el 28 de febrero de 1949 se promulgó la Ley 43, que aprobó el primer plan septenal de construcción de viviendas para aumentar la ocupación obrera al construir casas para los trabajadores. Este plan se denominó IMAGINA y se administró por un organismo enclavado en el Instituto Nacional de Previsión Social y financiado por un fondo especial de aportaciones de trabajadores, patronos y Estado (similar en su mecánica al INFONAVIT mexicano). Las ejecuciones de las obras correspondieron a los organismos públicos del sector, las cooperativas de viviendas, las empresas (para sus trabajadores) y los institutos autónomos. Dados los resultados observados, este plan se prorrogó otros siete años.

El Instituto Nacional de Urbanismo recomendó en 1955 que se llevara a cabo una revisión a la legislación urbanística, y de esta forma, cuatro años después, redactó un texto alternativo de la ley vigente en ese entonces. Este proyecto tenía como objetivos permitir y favorecer un planeamiento discontinuo y sectorial; imponer a los planes una vigencia ilimitada; no permitir el entrelazamiento de unidades geográficas a niveles diferentes; no observar tanto los aspectos prácticos y operativos; y, acudir a la Administración de seguir las determinaciones del plan.

Lo anterior vino a modificar radicalmente el espíritu de la ley anterior en ese entonces regía, e sea, la ley de 30 de agosto de 1954, en donde se pretendió construir casas para erradicar las viviendas insalubres en un período de 8 años (este fue denominado Plan HONITA). Un proyecto que condujo a esta labor se aprobó en la Ley de Viviendas Rurales de 30 de diciembre de 1960, en donde se reglamentó la construcción de viviendas para los trabajadores agrícolas, lo cual fue financiado con cargo a préstamos del Consorcio de Créditos para las Obras Públicas.

Con ley de 13 de febrero de 1963, el plan septenal mencionado se sustituyó por el sistema GENERAL (Construcción de Casas para Trabajadores), que rige aún.

Con posterioridad a estos ordenamientos, en noviembre de 1963 las

(190). *Ibidem*. 744. 803.

referencia a la legislación urbanística fueron puntos importantes a desarrollar por el primer Gobierno de centro-izquierda, con la orientación socialista en una mayoría decisiva. En abril de 1964 se concluyó un proyecto de ley, que constituía "... el esquema más orgánico, conteniendo una definición clara de las interrelaciones existentes entre el planeamiento urbano y la programación económica, en la que tanto el Gobierno como el Parlamento estaban empeñados en aquella época." (191). Con la crisis de 1964 el proyecto se retiró de la escena política.

En 1967 se aprobó la llamada "Ley puente", que regulaba las parcelaciones y la obligación de los constructores para urbanizar, salvo denuncia oída de la licencia correspondiente. Además, contenía algunas normas-tipo sobre edificación. Pero en el caso de una concesión local para construir sin observar las "prevenciones", durante la vigencia de un año, que provocó un "boom" artificial en la industria de la construcción. Dentro de los efectos positivos que trajo consigo esta ley, basta citar algunas normas reglamentarias para acotar un planeamiento mínimo de 193 pies cuadrados (18 metros cuadrados) por habitante, para zonas de apartamiento a nivel local; 48 pies cuadrados para escuelas; 22 pies cuadrados para espacios libres de uso común; etcétera.

Como instrumento innovador en la legislación urbanística italiana, la Ley 865 (de 22 de octubre de 1971) intenta " superar los planeamientos precedentes, insertos, más o menos, en el marco tradicional de la política de vivienda stricto sensu, para actuar sobre el condicionante primario del valor de la vivienda -la escasez de suelo urbanizado y la especulación que genera escasez general-, en el ámbito, por lo tanto, propiamente urbanístico." (192). Esto quiere decir que la ley tiene tres elementos fundamentales para la construcción de viviendas:

(191). *Ibidem*. Pág. 811.

(192). *Paraguetivas Esenciales del Nuevo Derecho Comparado Europeo-Occidental en Materia de Urbanismo y Vivienda para los Trabajadores*. Obra editada. Págs. 344-345.

1a.- Una agilización de los procedimientos de expropiación;

2a.- La captación de las plusvalías generadas, al tomarse como base para su obtención el valor agrícola medio; y,

3a.- La retención del suelo en manos públicas, a través de "la retención de la institución del derecho de superficie (por plazo hasta sesenta y nueve años si es a favor de particulares y con carácter indefinido si es a favor de entes públicos)" (191).

Lo anterior se instrumentaría mediante convenios, que contendrían el canon convencional, la especificación y características de las obras a realizar, los términos para urbanizar y construir, los criterios para la fijación de rentas, etcétera.

Por último, la Ley 865 busca una centralización para el Estado de todos los fondos que se constituyan por cualquier título, en relación con el urbanismo; descentraliza las funciones del Ministerio de Obras Públicas a las regiones, en relación con el planeamiento urbano; y, transfiere a las regiones procedimientos de la URSAL, entre otras cosas.

Para concluir con el análisis de Italia, se debe externar la opinión de que la legislación urbanística se había orientado (hasta antes de 1971) exclusivamente a la materia de vivienda, y que la Ley 865, además de ser compleja, requiere de un amplio desarrollo mediante decretos y normas reglamentarias, lo cual ha impedido su aplicación al máximo de eficiencia. Por ello, el caso italiano es expectante y no permite aventurar juicios respecto a los decretos que vaya a seguir la legislación urbanística.

N). La legislación Urbanística en Gran Bretaña.

Hay que hacer la observación de que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se rigen por disposiciones urbanísticas similares. Lo anterior se debe a que Inglaterra y Gales se regulan por las mismas leyes — que aprueba el Parlamento de Westminster; Escocia adapta leyes a sus características especiales, que sanciona el mismo Parlamento; e Irlanda del Norte se reglamenta por ordenamientos conjuntos. Aun cuando cada una de estas administraciones difiere en su proceso de planeación (debido a la necesidad de adaptar sus políticas a las circunstancias especiales que presentan), el propósito que anima a la legislación reguladora de esta materia es el mismo.

1.- Tradiciones del planeamiento hasta la Edad Media.- Dentro de un marco de referencia histórica, podemos decir que el poblamiento de Britania se inició con anterioridad a la invasión romana y se continuó por más de 500 años después de su evacuación (en el siglo V de nuestra era). Se formaron asentamientos en Colchester, Verulamium y Londres, tomada ya en esos fechas como capital. Evidentemente dentro de las actividades fomentadas por los romanos se pueden enumerar el comercio y la industria.

Posteriormente se formaron asentamientos de anglosajones, al penetrar por las tierras bajas distintas tribus, que siguieron los cursos fluviales, las vías romanas y el Ickniel Way. De acuerdo a los registros de este tipo contenidos en el Domesday Book, en el siglo XII Inglaterra era ya una tierra de villa. La economía de estos lugares era eminentemente agrícola y cada comunidad (señoría) explotaba las tierras otorgadas por el señor feudal.

2.- La Edad Media.- En este período el origen de los asentamientos parece encontrarse en la re-ocupación de los poblados abandonados por los romanos, en donde " El reinicio previó esencial para el desarrollo urbano fue la adquisición de una carta municipal que confería el derecho a elegir los funcionarios de la ciudad y a controlar el comercio en la villa. " (193).

Con las leyes de 1536 y 1539 se provocó la disolución de las órdenes monásticas, al incautarse sus rentas y sus tierras, que pasaron a la Corona, primero, y a manos de los señores no clericales después, lo cual favoreció la construcción de grandes manoirs en lugar de los castillos antiguos.

(193). Enciclopedia de la Planificación Urbana. Obra citada Pág. 1064.

Se puede mencionar que el planeamiento urbano en el medioev. fue la aplicación del plano en cuadrícula, considerado como el sistema más sencillo para trazar los solares edificables, aún cuando posteriormente interviniere o no el diseño cívico.

Respecto al urbanismo arquitectónico, su inicio en la Gran Bretaña se presenta con el trazado de Illig Jones para Covent Garden, en Londres, y encuentra su forma más depurada en el plan (que no se realizó) elaborado por John "ara la reconstrucción de la capital, tras el incendio de 1666. La Ley de Reconstrucción de 1667 (llamada Rebuilding Act) contenía una serie de prescripciones en cuanto a la altura de las edificaciones y a la anchura de las calles, lo que transformó a Londres en una ciudad de ladrillo en vez de madera.

1.- La revolución industrial y el crecimiento de la población.- Entre los siglos XVI al XIX Inglaterra dejó de ser una sociedad rural para convertirse en una sociedad urbana. Esto se debió a los avances logrados en la confección de hilados y tejidos y a la revolución en el campo industrial del algodón y la lana, que difundió rápidamente la industrialización hacia los asentamientos creados en las zonas del noreste de los Feninos y del sur de Gales. Por otro lado, la Máquina de Vapor, la bomba de Newcomen y la máquina de vapor dieron nuevas posibilidades para la explotación de las riquezas minerales; al igual que el uso del coque en la fundición transformó la industria siderúrgica y aumentó la producción de hierro y acero. A esto se deben añadir los logros obtenidos en materia de transporte, para configurar el fundamento conocido como Revolución Industrial, que tiene como cuna a Inglaterra. En esta tenitura, las fábricas se convirtieron en los núcleos y señores del espacio urbano y suburbano.

Un ejemplo de lo anterior sería el de la ciudad de Manchester, que en el año de 1760 tenía entre 30 y 45 mil habitantes. Gracias a la utilización de la máquina de vapor y demás invenciones, en 1800 creció hasta 70 mil habitantes (de los cuales 30 mil eran irlandeses atraídos por el surge indigtrial). Con la inauguración del " Manchester and Liverpool Railway " en 1825 se dio otro incremento importante. Para 1850 la población era de 460 —

mil habitantes. De igual forma crecieron Londres y Liverpool. " (194).

4.- Las ciudades en el siglo XIX.- Sin contar con el Plan de los Hijeráticos para Middlebrough, la totalidad de los asentamientos industriales no observaron una verdadera planificación, o sea, que se atendieron a situaciones importantes como las condiciones de las viviendas para los miles de obreros o a la localización geográfica de la industria.

Muchos intentos aislados y esporádicos trataron de salvar esta carencia, como la ciudad de tipo colectivo planeada por Robert Owen, quien en 1816 trató de combinar la industria y la agricultura en una sola entidad geográfico-especial.

Con el tiempo lentamente, la economía pública intervino para acabar con los estragos de la voracidad del industrialismo y se expresó en una serie de leyes como la Town Improvement Act de 1847 y la Public Health de 1848, que desmenuaron un sistema de planeamiento a través de ordenanzas contenidas en la Public Health Act de 1875.

Es bueno digno de mencionarse lo constituye la publicación, en 1877, de la obra *Modern Cities of Tomorrow* de Ebenezer Howard, en la que se dan principios e ideas bastante interesantes y que influyeron en las planeaciones de otros grandes urbanistas (Véase LO EXISTIVO AL URBANISMO ORIENTADO FUNCIONAL EN EL PRIMER CAPÍTULO DE ESTA OBRA).

5.- Las ciudades del siglo XX.- En 1909 la Town Planning Act de John Burns, facultó a las autoridades locales para elaborar planes respecto al adecuado trazado y régimen del suelo urbano, además de la prestación de servicios sanitarios y a la preservación de la belleza natural. En ese año la Housing and Town Planning Act amplió ligeramente los objetivos de los documentos anteriores. Se continuó el planeamiento mediante ordenanzas y se intentó conseguir un desarrollo ordenado del suelo no edificado de las ciudades y su periferia.

Después experiencias importantes de planeamiento del suelo como el Plan para el Condado de Londres en 1943 y el Plan para el Gran Londres de (1944). Estos datos fueron tomados de la Obra denominada Breve Historia del Urbanismo. Pág. 160.

1944. El primero de estos fue redactado por Abercrombie y Parkes, quienes idearon un desarrollo urbano con un trazo de ciudad-región (requerencias -- las recomendaciones de la Carta de Atenas en sus primeros artículos. Pág. 2 del presente estudio). Esto implicaba el trazado de una red principal de comunicaciones y espacios abiertos que devolvieran su identidad a las comunidades absorbidas por Londres.

El segundo ejemplo fue obra de Abercrombie, y lo realizó para -- reubicar el excedente de población de la capital (o sea Londres) en lo -- que denomina " suburbios satélite ", que las sitúa más allá del cinturón -- verde y en asentamientos nuevos.

Con la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se formuló un -- Plan General para el Mejoramiento del Medio Ambiente Físico, que comprendió: " ayuda especial, basada en estudios regionales, a las áreas de desarrollo; renovación planificada de grandes ciudades, en gran medida dentro de sus límites urbanos de antes de guerra; desplazamiento de los excedentes de población de las grandes ciudades hacia ciudades nuevas situadas a 30 ó 40 millas de distancia (40 a 64 kilómetros); y una operación de construcción de la entera -- región del campo, mediante planes de desarrollo rural. " (195).

Para 1951 se cambiaron estos planes, debido a los nuevos derroteros del gobierno. En 1952 la Town Development Act favoreció la expansión de las pequeñas comunidades existentes (en vez de crear nuevas) y se evidenció el énfasis regional ya señalado.

La Town and Country Planning Act de 1968 se caracteriza por la -- introducción del trámite de consulta pública y por la cooperación de las -- asociaciones cívicas para el planeamiento urbano.

Un cuerpo legal a rasear sería la Local Government Act de octubre de 1972, en donde se llevan a cabo reformas importantes en los límites político-administrativos locales, que hicieran más coherente el sistema de administración local y del planeamiento del suelo.

Por último, el 12 de septiembre de 1974 se publicó el white paper, en donde se hace " ... una valoración crítica de todas las leyes urbanofónicas que se han sucedido en el país (pionero en la materia, según es condenadamente aceptado) desde 1909 hasta el momento y la incidencia que las mismas --

(195). Enciclopedia de la Planificación Urbana. Obra citada. Pág. 110

han tenido sobre el urbanismo efectivamente realizado en el período. " (196).

Además, se inclina por descentralizar la adquisición de suelo urbano en las Corporaciones Locales, lo cual se encontraría respaldado por un organismo centralizado. Se llevaría a cabo también un programa de constitución de " bancos de suelo ", en donde se concentrarían las tierras necesarias para una urbanización o reurbanización con un plazo de diez años. Otro aspecto decisivo lo constituye la idea de que las pluralidades generadas por la colectividad correspondan exclusivamente a ella, teniendo como marco de referencia el valor de productividad rústica en el precio. También, se pone un énfasis especial en la protección del derecho de propiedad individual de las *condominiums*.

En opinión de los autores, el desarrollo de estos proyectos tendrá un éxito sin precedentes dentro de la evolución de las técnicas y programas en materia de construcción de viviendas, pero a nuestro modesto juicio se deja a un lado un aspecto básico dentro de la estructura de esta Rama Jurídica, e sea, que el Derecho Urbano modifica sustancialmente algunos presupuestos de la Teoría General del Derecho, dentro de los que se encuentra el derecho a la propiedad individual. Esta opinión no pretende denegar el posible éxito o decaer el fracaso de los programas urbanos del pueblo inglés, sino — que únicamente trata de orientar las teorías hacia lo más actualizado de la Doctrina Mundial en esta materia.

(196). *Perspectivas Recientes del Nuevo Derecho Comparado Europeo-Occidental en Materia de Urbanismo y Vivienda para los Trabajadores*. Obra — citada. Pág. 346.

II.- ALGUNAS CONSIDERACIONES LE EXISTENTE COMPARADO TANTO EN LA LITURGIA
URBANA EN LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS Y EN
ESTADOS UNIDOS.

En este apartado se tratará de dar algunas ideas acerca de las peculiaridades del Derecho Urbano en dos países que tienen una relevancia importante dentro del contexto mundial, y de los cuales poco se conoce.

A). Legislación Urbanística en la Unión de Repúblicas Socialistas
Soviéticas (Rusia).

Debido a las condiciones geográficas y climáticas que imperan en Rusia, se ha dividido su territorio en cuatro grandes regiones que tienen ciertas peculiaridades a considerar para el desarrollo de las asentamientos humanos. La primera de ellas comprende la Siberia entera y posee un clima en extremo riguroso e frío e invernal. La segunda delimita el litoral marítimo-occidental, además de las zonas central y septentrional de la parte europea de Rusia. Respecto a la tercera, abarca Ucrania meridional y el sur de la sección media del Volga, el Kazajistán y las estribaciones del Cáucaso. Por último, la cuarta región comprende el Asia Central, las Repúblicas transcaucásicas y el litoral del Mar Negro.

La anterior guarda cierta correlación, en virtud de que el tipo de clima que tenga cada región influirá en la arquitectura y el trazado de las edificaciones.

1.- Tradiciones del urbanismo y de la arquitectura hasta finales del siglo III y comienzos del XI.- Por lo que se refiere a la época de medievo del siglo III, Rusia sufrió un reajustamiento en el sistema feudal imperante. A su vez, la Reforma Agraria de 1861 significó un cambio radical hacia una economía capitalista.

De lo anterior se derivaron las siguientes consecuencias: 1.- el surgimiento de grandes edificaciones (como fábricas, edificios comerciales, oficinas, hoteles, estaciones de ferrocarril, etcétera); 2.- la necesidad de construir nuevas estructuras (como puentes, edificios industriales), -- que trajo consigo el desarrollo de la tecnología del hierro y acero, además del uso del hormigón armado; y, 3.- el estilo de arquitectura se vio influido por la opinión de la ascendente clase burguesa.

En este estado de cosas, la etapa capitalista de Rusia presentó — ciertas características en el terreno urbano, como

+ La aplicación de criterios incompatibles en la construcción de viviendas, que volvían a las formas creadas en el pasado, o bien, contentándose a veces con las formas que se concordaban con el tipo de edificaciones existentes con el material utilizado.

+ La veracidad de las empresas constructoras en zonas residenciales, que únicamente cuidaban de obtener cuantiosas ganancias, en detrimento de las condiciones generales en materia artística y urbanística de las construcciones, a veces.

+ El marcado contraste que se presentó entre los barrios céntricos — (bien diseñados y equipados) y los cinturones industriales periféricos — (mal ubicados y con deplorables condiciones higiénicas).

+ La adopción de políticas con tendencia hacia el utilitarismo en las construcciones, en lugar de un adecuado equilibrio entre este factor y el artístico (de no menor valía).

2.- Tradiciones del urbanismo y la arquitectura en el siglo Xi — (etapa soviética).— Una vez culminada la Revolución Rusa y definida la tendencia socialista, los criterios en materia de urbanismo se han orientado en dos direcciones:

a).— El planeamiento de ciudades nuevas.— Este criterio se basa en las siguientes recomendaciones: la construcción de distritos industriales con una distribución coherente de las empresas fabriles; formación de distritos residenciales sobre la base de su división en manzanas y barrios de viviendas; diferenciación de las calles y demás vías públicas de acuerdo con el tipo y velocidad del tráfico; organización racional de los servicios culturales y cotidianos precisos para la población; y creación de centros para el uso público. * (197).

Dentro de estas ideas, se debe señalar que los especialistas soviéticos consideran que en la planeación de toda estructura urbana hay que observar un desarrollo a largo plazo. Por ello, los proyectos prevén la crea-

ción de reserva de suelo y de desarrollo potencial de las estructuras urbanas. También, este tratado de nuevas ciudades contiene determinaciones que no provocan el aislamiento de núcleos urbanos, sino que entrelazan los grupos en una red urbana (idea que ya se ha expuesto en las primeras páginas del presente Capítulo con el término *CONFLUUM*).

b).- La reconstrucción de ciudades.- Esta segunda orientación se relaciona con la problemática de la migración, " a la creación de condiciones favorables para la modernización y desarrollo de la industria, a la renovación de la vivienda y de la estructura urbana, a la mejora de los servicios para la población, a la utilización racional del suelo urbano y al incremento de la eficiencia económica en la construcción y mantenimiento de las viviendas. " (198).

Los urbanistas soviéticos le dan a este proceso de reconstrucción un carácter de continuidad.

Las directrices para el desarrollo de la reconstrucción se fundamentan en los siguientes principios:

+ Los planes de desarrollo a largo plazo de las ciudades reconstruidas limitan el crecimiento a los poblados que cuentan con más de 500,000 habitantes.

+ En cuanto a la distribución de la población, se toma como mínimo tiempo de desplazamiento de la vivienda al centro de trabajo el de 30 minutos, y de la vivienda a los lugares comerciales no más de 60 minutos.

+ Hay que preservar al máximo los distritos industriales existentes, en donde se aloja el grueso de la clase obrera, y únicamente permitir nuevos distritos que produzcan alimentos y otros bienes de consumo.

+ En los distritos industriales de las ciudades reconstruidas, -- las fábricas no deben ocupar más del 50 % o 60% de la extensión total.

+ Construir dentro de las zonas residenciales centros públicos -- auxiliares.

+ Las zonas verdes en los barrios deben abarcar un 53 % del área total y hasta un 50 % del total del área residencial.

* Las edificaciones deben tener un aspecto estético adecuado y que configure una composición urbanística equilibrada con un centro público de importancia relevante.

Por último, y respecto a las instituciones urbanísticas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, es prudente mencionar que el órgano de planeamiento y construcción principal es el Comité de Planificación del Estado (Gosplan), del Consejo de Ministros de Rusia. Esta institución se encarga de elaborar un Plan Nacional de Construcción, siendo de regular la relativa al suministro de materiales y aplicación de técnicas, y de coordinar la utilización de los recursos y de la capacidad productiva de las organizaciones competentes en materia de construcción.

A su vez, los soviete locales tienen las facultades para aprobar los Planes Generales de Desarrollo Urbano, que contienen las prescripciones de las dimensiones y estructura de las viviendas en ciudades y villas (hay que añadir el papel que juegan los representantes del pueblo trabajador en las decisiones de los soviete).

En el caso de los proyectos de planificación importantes, su aprobación se discute en el seno del Soviet Supremo de la U.R.S.S. y tienen una vigencia de 5 años generalmente. Al aprobarse se promulgan en forma de ley. Los demás planes anuales se deben adaptar a este quinquenal.

La financiación de los proyectos y su ejecución proceden de los presupuestos estatales de la U.R.S.S. y de las Repúblicas de la Unión. Para la construcción se tiene una financiación directa del Banco de la Construcción (Stroibank) y sus delegaciones regionales, de conformidad con los presupuestos aprobados.

Tratándose de obras industriales, la ejecución de los proyectos se destina a los ministerios respectivos, según su competencia (el Ministerio de Transportes, de la Construcción, de la Industria Química, etcétera). Las obras concretas son a cargo de los glavki o comités principales que dependen de aquéllos.

Las obras realizadas se sujetan a un control de calidad que ejerce el órgano estatal de inspección arquitectónica y de edificación del ayuntamiento local. Otros controles sobre las edificaciones son el referido a la protección de las riquezas naturales del país; la observancia de las normas de sanidad e higiene que vigila el Ministerio de Sanidad; la autorización de la Inspección Estatal contra Incendios del Ministerio del Interior.

El Comité del Estado para la Construcción (Coestroi) es el órgano legislativo que establece las pautas técnicas que se deben observar en materia de construcción. Cuenta con comités delegados en todas las Repúblicas de la Unión. Abarca al Comité del Estado para la Construcción Industrial y al Comité del Estado para la Construcción Civil y la Arquitectura (llamado Gosproektstroi). Estos comités cuentan con un cierto número de institutos de proyectos e investigación, que elaboran directamente en colaboración con los comités correspondientes de las Repúblicas de la Unión las directrices y pautas técnicas a seguir en el diseño, valoración e investigación científica en el campo de la construcción. (199).

La homogeneidad en la legislación urbanística de las Repúblicas de la Unión Soviética se logra con la creación de normas estándar, que en su conjunto forman las "reglamentaciones de la construcción".

El caso de Rusia es un ejemplo interesante de "buena organización urbanística", en tanto que cuenta con grandes extensiones de suelo urbano y rústico para poner en práctica las determinaciones de los planes. Además, se hace a un lado el problema observado en otras países con la especulación del suelo urbano, que viene quitando un gran peso de encima a las autoridades urbanas y tiene una institución que, al crear las leyes, da una efectividad uniforme a las actuaciones en esta materia.

3). La ciudad Urbana en China.

Se puede decir que China es un subcontinente que tiene sus definidas sus fronteras, las que se extienden desde el Tibet al Océano Pacífico y desde Mongolia al Vietnam. A mediados de la década de los setenta (1775) - contaba ya con una población de 750 millones de habitantes, que engloba a 45 diversas razas, lenguas, costumbres y rasgos físicos.

1.- Tradiciones del planeamiento hasta finales del siglo III.- Uno de los discípulos del filósofo chino Confucio, llamado Kencie, opinó en el siglo III antes de Cristo, que "... el crecimiento de la población exigía una reducción de los impuestos y la creación de un sistema equitativo de utilización del suelo que exigiera una adecuada subdivisión de la tierra y una cierta equidad en su tenencia y disfrute." (200).

Se estableció el sistema denominado " de los Nueve Cuadrados ", en donde se repartía la tierra de cultivo de una manera equitativa para la población, y que consistía en un trazado cuadrangular del suelo rústico. La base de estas divisiones territoriales era el " mou ", que equivalía a un cuadrado con sus cuatro lados, aproximadamente. Con el tiempo estas extensiones se redujeron a unos de la mitad.

Un hecho importante para el desenvolvimiento de la técnica urbanística en China fue el apoyo decidido a la industria de la seda, durante la dinastía Chan; (1450 antes de Cristo). Por decreto imperial, se obligó al propietario de cada parcela para tener un determinado número de plantas de morera (que viene siendo el alimento del gusano de seda). Con estas disposiciones se creó una floreciente industria ya conocida por nosotros, la cual subsistió hasta la invención de la seda artificial.

En materia de planeamiento urbano se puede citar a la ciudad de Pekín, construida bajo las normas dictadas por la regularidad y el orden de la filosofía de Confucio. Para este efecto, se guardaron los principios siguientes:

" 1o. La muralla que abarca todo su perímetro (la palabra que expresa la idea de ' muralla ' y de ' ciudad ' es la misma, cheng), dete-

(200). Ibidem. Pág. 126.

de enormes fortines en las puertas y ángulos.

26. La planta rectangular, con un eje principal Norte-Sur en el centro (*chun; j*).

27. El trazado en cuadrícula, con avenidas rectas enlazando las —
puertas de la ciudad.

28. La existencia de numerosos patios familiares cuadrados, propo-
cionando espacio libre dentro del trazado en cuadrícula.

29. Edificios bajos y umbas árboles, con el fondo del cielo pun-
tando de pagoda, templos y palacios, emplazados, aparentemente al azar.

30. Orientación de todos los elementos hacia el Sur, por motivos —
climatológicos y religiosos.

31. La monumentalidad, digna de una antigua cultura imperial. (201).

Lo anterior se ha transcrito para que se observe cuales eran las —
reglamentaciones y tendencias que los urbanistas chinos de esta época aplican
ban.

Una característica especial del Urbanismo en China lo constituye —
la construcción de murallas. El caso más palpable es el de Pekín, en donde —
los grupos importantes de edificaciones, con sus patios y espacios libres, —
que se encuentran dentro del recinto urbano amurallado, tienen un comunica-
do propio con otras murallas, y que también forman laboriosos cerrados más o
menos todavía. Todo este conjunto se encuentra orientado hacia el Sur.

Otras peculiaridades interesantes de esta ciudad son:

a).- La cuadrícula rectangular y el eje principal.- El trazado rec-
tangular, según opinión de los urbanistas chinos, permite su descomposición
en cuadrados pequeños o bien la fusión de estos en cuadros mayores. Esto fa-
cilita la existencia de espacios libres que dejan ver los palacios y edifi-
cios grandes.

b).- La orientación y monumentalidad.- Todos los edificios y cons-
trucciones se orientan bajo ciertos criterios que ofrecen ventajas desde —
los puntos de vista climatológicos y estéticos. Además, las grandes obras se —
realizaban con una intención de monumentalidad, por pertenecer a una ciudad
imperial.

c).- El palanque urbano.- Debido a lo vigoroso y rígido de los tra-
zados (201). *Ibidem. Pág. 109.*

medios urbanos, el paisaje tiene una serie de conjunciones asintóticas entre el sistema de ejes públicos y los lugares íntimos, a decir de los "no tan eg todo ahí," abundan los puentes en zig-zag, los caminos cubiertos, las ideas intrincadas, las vistas sorprendentes, las zonas curiosas, los estatuos íntimos, las zonas de arbustos verdes, las grutas, y todo ello adornado con las cualidades "que presta el color y la armonía de aislamiento." (202).

2.- El planeamiento en el siglo XX.- En esta etapa, la antigua filosofía del planeamiento se ha substituido por la doctrina socialista. El líder de la Revolución China, Mao Tse-tung, opina que su país no podía volver a la vieja política agraria, sino que se debería sustentar en una sociedad industrial, que hiciera avanzar la producción agrícola.

Tres son las políticas del gobierno que se han propuesto para los procesos actuales de urbanización:

1.- Ciudades y comunidades nuevas.- Como es de esperarse por el acelerado incremento de la población, se requiere de la construcción de nuevas comunidades que alberguen a los trabajadores de las recientes instalaciones industriales, y que cuenten con una ubicación estratégica.

2.- Encuentros de ciudades y pueblos.- En virtud de las constantes luchas que ha librado el pueblo chino en distintos frentes, las ciudades y pueblos no se planificaron con posibles encuentros, sino que los rasgos de esta situación se presentan toscos y rudimentarios. Esto quiere decir que el único rasgo importante fue el de supervivencia, ante tanta conflagración.

3.- Renovación urbana.- La problemática de China, que deriva "... del crecimiento de la población, del agotamiento del suelo, de la pérdida de sus suministros de productos alimenticios procedentes del Sudeste asiático, de la destrucción de ciudades, carreteras, líneas férreas y canales, por razones de seguridad necesaria que tiene de restaurar sus relaciones comerciales internas e internacionales," (203) es determinante para que, por el momento, no se apliquen directrices de renovación urbana, lo cual se hará hasta que reine una cierta confianza en el futuro de este país.

De lo anterior se desprende que, tanto en los gobiernos imperiales

(202). *Ibidem*. Pág. 401.

(203). *Ibidem*. Pág. 403.

cómo en el comunista, la función de urbanizar se encuentra implícita dentro de las metas propias del Estado, por lo que no han existido instituciones de fincadas para esto. En cuanto a las proyecciones del Urbanismo en China podemos concluir que, mientras no se logre una estabilidad duradera, las cosas no se tomarán por tanto y con escasos resultados prácticos, sin que podamos llegar a conciliar los objetivos de tradiciones ancestrales con los requerimientos de una sociedad industrial.

III.- EXAMEN DE LOS PLANOS DEL SISTEMA URBANO EN ESPAÑA.

Para concluir el análisis de Derecho Comparado en torno a la disciplina Urbanística en algunos países del mundo, en este apartado se van a exponer las características de dos ciudades del Continente Americano.

A). Las Características del Sistema Urbano en los Estados Unidos de Norteamérica.

1.- Etapa de los primeros asentamientos.

Respecto a los primeros siglos de colonización de territorio que hoy pertenece a los Estados Unidos, poco se puede decir, ya que no existió una legislación o codificación que agrupara normas reguladoras del planeamiento urbano, que tuvieran "... un signo de sentido creador, de intencionalidad de largo alcance y ni siquiera de control estricto inmediato." (204).

Lo anterior tuvo como causa primordial el hecho de que los asentamientos primitivos se hicieron con el solo otorgamiento de tierras a los colonos que venían de varios Estados de Europa. Como única excepción se cuenta a las Leyes españolas de Indias (que según motivo de posteriores consideraciones), al regular la fundación de ciudades, la preservación de tierras circundantes, su urbanización y el trazado de sus calles, pero en un grado insignificante la escasa influencia que ejerció España en esta nación.

Aún cuando la Town Planning Act, aprobada en Virginia en 1691, organizó el crecimiento de Annapolis y Williamsburg, las demás ciudades crecieron con la base y características de los pueblos europeos de donde procedían los colonos.

2.- Etapa de los primeros impulsos en favor del urbanismo (1893 - 1933):- Se ha considerado que una de las primeras manifestaciones para el planeamiento urbano fue la Exposición Mundial de Chicago y de su " ciudad - blanca " en 1893. Este se debe a que " Allí se exhibió, ante millones de ojos

(204). *Ibidem*. Pág. 498.

omas, un plano urbano ordenado y bien articulado, con generosas espacias abiertas, con regulación de las líneas de ornato, con árboles, canales y otras superficies de agua." (205). Esto incluía un planeamiento cívico y un embellecimiento urbano equilibrado y coherente. Esta idea se olvidó, de hito en gran parte, al salir el agente financiero por parte del Estado.

En 1909 se lleva a cabo la Primera Conferencia Nacional de Urbanismo, con sede en Nueva York, y a donde asistieron profesionales comprometidos en el tema, como John Nolan, Frederick Law Olmsted, Jr., Frederick Adams, Francis Beland y otros. De las pláticas y trabajo de equipo surgió la Regional Plan Association de Nueva York, que fue un grupo cívico elaborador de grandes programas de planeamiento a fines de los años veinte.

En los años intermedios entre esta Conferencia Nacional y su decimoctava versión (1927), se puede decir que fue una etapa en donde las acciones de planeamiento fueron serias pero poco eficaces, imperando un régimen de utilización del suelo y de control, mediante una zonificación básica, además de transeos de calles y de regulaciones del transporte, de las áreas de recreo y de los centros urbanos.

Con la Decimoctava Convención Nacional de Urbanismo en 1927, se empezó a aplicar el llamado "planeamiento generalizado", que no prestó atención a los distritos locales y no realizó estudios socio-económicos adecuados, desconociendo la cuestión de la vivienda y la vida comunitaria. Como en el caso de la Disciplina Urbanística del siglo XIX en Francia (Véase LIBRO 104 DEL PRESENTE ESTUDIO), los referendos sociales demoraron los efectos positivos que ejercía las peñonas condiciones de los alojamientos en la vida social. Los creadores de estas tendencias fueron Jacob Hiss, Lawrence Veiller y Harry Siskovitch, a los que se unieron unas décadas después los teóricos y profesionales del urbanismo, como Stein, Henry Wright, Mumford, Bauer y Asherman (de los cuales ya se han incluido algunos pensamientos en este estudio).

Lo cierto es que se dejó ver la necesidad de enfocar la planeación urbana hacia el problema de la vivienda y de una nueva vida comunitaria, te-

objetivos de inmediato los métodos y objetivos existentes para esas fechas. En 1933 se unió a esta campaña el New Deal de Franklin Roosevelt, con una preocupación social hacia estos problemas y un plan de acción con un ritmo acelerado.

3.- La legislación federal en materia de urbanismo (1933-1973).

a).- La Tennessee Valley Authority Act de 1933.- Constituye el primer ejemplo de ley federal en los Estados Unidos, que reglamenta la planificación urbana. Su objeto se había consistido en "... conseguir el desarrollo de los recursos regionales en un área afectada por la pobreza, a la vez agotar y subdesarrolladas la cuenca del río Tennessee de unas 40,000 millas cuadradas de extensión." (206). Este programa ha resultado una idea coherentemente imitativa, que influyó a desarrollos urbanos de otros países, puesto que puso en práctica conceptos urbano-regionales que apenas hoy son válidos -- (hay que recordar una vez más que las ciudades son parte de la región en donde se encuentran, así que pueden desligarse ambas entidades).

b).- La National Housing Act de 1934.- Crea a la Federal Housing Administration, que se encargaba de facilitar créditos hipotecarios, para su inversión en la construcción de viviendas, además de fomentar el crecimiento de fuentes de trabajo.

c).- La United States Housing Act de 1937.- Dio existencia al organismo federal llamado United States Housing Authority, que también otorgaba créditos y subvenciones anuales a las autoridades municipales y de condado, para obras de saneamiento urbano y construcción de casas baratas. Se refería exclusivamente a cuestiones de vivienda.

d).- La Housing Act de 1949.- Con esta ley se autorizó la prestación de ayuda federal en aquellas situaciones de saneamiento de zonas de arrabal y de desarrollo y remodelación urbana. Esta ayuda se limitó a los programas y acciones que se adaptaran a un plan general para la localidad. En la Exposición de Motivos se dice que su propósito es el de "conseguir, tan pronto como sea factible, un hogar decoroso y un medio ambiente de vida adecuado para todas y cada una de las familias norteamericanas, contribuyendo así al desarrollo y remodelación de comunidades y al progreso del creci-

(206). *Ibidem*. Págs. 516-517.

miento, la riqueza y la seguridad de la nación. " (207).

e).- La Housing Act de 1954.- La finalidad de este ordenamiento -- legal es cambiar la expresión " renovación urbana " por la de " remodelación urbana ", conteniendo dos pilares:

1.- El programa para la mejora de la comunidad.

En objetivo era dar solución a los problemas generales de los arrabales y áreas deterioradas de la ciudad.

2.- El programa de ayuda al planeamiento urbano.

Consistía en la financiación a los Estados, y por su conducto a -- las entidades locales, para facilitar un planeamiento coherente par. obtener un desarrollo urbano. Se ha considerado esta medida como un primer reconocimiento directo a la acción de planeamiento urbano.

f).- La Housing Act de 1959.- Se dió la posibilidad de realizar -- programas de renovación comunitaria para ciudades enteras y a largo plazo. -- La apertura de los fondos federales era hasta por dos tercios del coste de estudios y análisis.

g).- La Housing Act de 1961.- Además de la replantación de los -- fondos para el planeamiento urbano, se dan las bases para estudios técnicos de los medios de transporte. Se regula también el otorgamiento de fondos a -- los Estados / corporaciones locales para la adquisición de terrenos, para -- destinarlos a áreas recreativas, de conservación de la naturaleza y la preservación de paisajes y lugares históricos.

h).- La Federal-Aid Highway Act de 1962.- La necesidad de planeamiento de los medios de transporte se estableció en toda la extensión del -- área metropolitana. Como es fácilmente perceptible, esta inquietud provocó -- que el planeamiento metropolitano se hiciera más frecuente cada día.

i).- La Civil Rights Act de 1964.- Con disposiciones como la que -- prohíbe el usar ayuda económica federal por motivos de raza, color o procedencia, se pone de manifiesto las grandes divergencias que existen en este -- caso, y que inclusive, llegan a todos los terrenos.

j).- The Urban Mass Transportation Act de 1964.- Se puede afirmar -- que es una extensión de los ordenamientos reguladores de la vivienda de 1961 y 1962, en tanto al objeto propio de este documento, y que loja entrar un

otro carácter fragmentario en la labor legislativa urbanística.

b).- La Appalachian Regional Development Act de 1965.- Por medio de este cuerpo legal se crea la Comisión Regional de los Apalaches, con el objeto de prestar ayuda a esta región, fomentando un desarrollo económico a nivel federal y estatal. Básicamente contiene algunos programas para la creación de nuevas ciudades y la fusión de otras pequeñas para formar centros urbanos viables.

1).- La Housing and Urban Development Act de 1965.- De forma, al igual que la ley federal, al Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, que toma en cuenta la importancia que el proceso urbanístico iba adquiriendo. El espíritu que la anima es considerar que " el urbanismo como tal, en la era del automóvil, no puede quedar confinado a unos límites y circunscripciones políticas administrativas que marcan unas divisiones puramente imaginarias, sino que debe llevarse a la práctica en el contexto de la región. " (208). Por otro lado, se autoriza el aseguramiento de hipotecas que financiaran la adquisición de terrenos e instalación de servicios de abastecimientos de agua y eliminación de residuos.

c).- La Demonstration Cities and Metropolitan Development Act de 1966.- Con esta ley se autoriza la subvención para " ciudades de prueba " (Demonstration cities) o, posteriormente, " ciudades modelo ". Este programa se refiere a la reconstrucción coordinada y general de una área urbana que tuviera el 10% , por lo menos, de la población total.

Esta acción presupone la elaboración de programas encaminados a " 1) Renovar barriadas enteras de arrabal, mediante la puesta en práctica combinada de planes de desarrollo físico y social; 2) Aumentar sustancialmente la oferta de viviendas de tipo medio, de rentas bajas o moderadas; 3) Obtener programas considerables en cuanto a la reducción de los inconvenientes que existan en los terrenos social y educativo, sanitario, de recreo y de paro; 4) Contribuir marcadamente a la creación de una ciudad bien equipada. " (209).

(208). *Ibidem*. Pág. 508.

(209). *Ibidem*. Pág. 509.

a).- La Housing Act de 1968.- Se modificó una parte de la ley de 1963 y se la autorizó para conceder créditos a manera de anticipo para la adquisición de terrenos con cualquier fin público y con plazos más amplios.

Para que los proyectos de desarrollo se pudieran ejecutar, el Secretario debería verificar que existiera la posibilidad económica para ejecutar el proyecto y que este encajara armónicamente en el contexto urbano del área en donde se iba a realizar; que hubiera un plan practicable para la financiación de la adquisición de terrenos y de los costos de la obra, y que no representara un riesgo para el Estado Federal; que se ajustara la obra a un plan de desarrollo interno, congruente para la comunidad y buscando el beneficio de viviendas para familias con bajo poder adquisitivo e instalaciones adecuadas; y, que este plan de desarrollo se adaptara a los planes regionales y nacionales.

c).- La Housing and Urban Development Act de 1970.- Antes de entrar al análisis de este ordenamiento, resulta pertinente mencionar que en la década de los años setentas la National Environmental Policy Act creó el Consejo Nacional sobre Política del Medio Ambiente, y que se transfirió posteriormente en la Agencia Federal para la Protección Ambiental, los cuales fueron sede de un acontecimiento en el terreno legislativo. Ahora bien, por lo que se refiere a la ley de 1970, reguló el crecimiento urbano y el desarrollo de nuevas comunidades, actualizando a su vez lo relativo a las políticas y restricciones de los programas de ayuda y financiación.

Debido a un anuncio del Presidente de los Estados Unidos el 5 de enero de 1973, se suspendieron los programas de construcción de viviendas y renovación urbana, al evaluarse los resultados de los treinta y tantos años de acción anteriores.

Posteriormente se discutió en el Congreso el proyecto de ley sobre "comunidades mejores", en donde la política gubernamental se orienta hacia la concesión de créditos en bloque a favor de los Estados, que son los que más pueden conocer las necesidades urbanas, pero con la limitante de observar un mínimo de condiciones de urbanización. A últimas fechas la opinión —

pública ha considerado como obligatorio el establecer condiciones mínimas a nivel nacional (para evitar las posibles desigualdades).

Las noticias más recientes nos muestran la aprobación de una ley reguladora de la política nacional en materia de uso del suelo.

Por último, cabe concluir que debido a las fricciones del planeamiento de los suburbios con las metrópolis (en tanto que los primeros se oponen al desarrollo metropolitanos), el planeamiento urbano en los Estados Unidos no se ha definido con claridad. A este desconcierto se suma la problemática de las jurisdicciones (local, estatal, federal, etcétera), que en muchas ocasiones dispersan la posible homogeneidad de la legislación urbana y multiplica los esfuerzos para lograr un desarrollo armónico y congruente de las comunidades y ciudades.

B) Tendencias y Orientaciones de la Disciplina Urbanística en Brasil.

Puede decirse que Brasil es un gran continente, puesto que cuenta con un territorio de más de tres millones y cuatro de millas cuadradas — (ocho millones y medio de kilómetros cuadrados). Se pueden separar tres grandes regiones con climas, geografía, población y grados de desarrollo distintos. La primera región es la Norte, que comprende la cuenca lluviosa y húmeda del río Amazonas y engloba a Maranhão y la parte septentrional de Goiás y Mato Grosso. A su vez, la segunda región es la del Nordeste, que cuenta con grandes zonas áridas y la cuenca del río São Francisco, además de la parte norte de Minas Gerais. Por último, la tercera región es del Sur, es la más poblada y desarrollada, ubicada en las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay.

1.- Tradiciones del planeamiento hasta finales del siglo XIX. —
Puede afirmarse que con la transición que sufrió Brasil de Imperio a República, en 1889, el planeamiento urbano dejó de ser una mera práctica de honorarias coloniales de estilo europeo. Las ciudades crecieron espontáneamente, según las condiciones naturales de su emplazamiento, y no tuvieron un modelo o patrón estable (dado que no se aplicaron los esquemas de las Leis de Indias). En sus inicios, el planeamiento se circunscribió al traz-

de de vías públicas y a proyectos de canalización para la desecación y mejora de terrenos pantanosos.

Algunas ciudades como Belo Horizonte (1877) y Rio de Janeiro (1927), siguieron los modelos franceses en materia de planeamiento de grandes ciudades nuevas.

En general, el planeamiento en el siglo XIX adolecía de homogeneidad y sistematización, ejemplando los urbanistas modernos que esta es la causa principal del crecimiento desordenado de los núcleos de población.

2.- El planeamiento en el siglo XX.- En esta sección cabe señalar que a partir de 1967 Brasil es una República Federal, que cuenta con un gobierno presidencialista. Su fundamento legal es la Constitución Federal de 1967 (reformada en 1969) y que viene siendo más centralista que la anterior de 1946. Al frente de cada Estado hay un Gobernador electo, con su propia Constitución y Asamblea Legislativa (siguiendo el mismo sistema federal que nosotras tenemos en México). A su vez, el territorio se divide en municipios autónomos, regidos por un alcalde electo (llamado prefeito) y que da cuenta de su gestión a un Consejo Municipal. Los alcaldes de las capitales de los Estados son nombrados por los Gobernadores; el alcalde de la capital federal (Brasilia) lo es el Presidente de la República. Esto quiero decir que la regulación urbanística se hace en tres niveles: federal, estatal y municipal.

La función principal (en materia de planificación urbana) se concentra en los municipios, ya que " todos los planes, mejoras y reglamentaciones son propuestas y, en su caso, aprobadas por la Administración municipal, sobre la base de las disposiciones constitucionales, leyes y reglamentos de los Estados y de la Federación. " (210).

Recientemente la Federación promulgó una ley en donde se autoriza la programación de una planificación general en forma nacional (a nivel de desarrollo nacional y regional), y que viene a unificar los objetivos y directrices de carácter total, e sectorial, además de otorgar la posibilidad de iniciar planes específicos regionales.

(210). *Ibidem.* Pág. 206.

En lo tocante a los aspectos financieros de las obras de los planes, desde 1956 se estableció en un Decreto Federal un fondo para el fomento de la acción urbanística en áreas homogéneas y con más de 500,000 habitantes. Esto se debe al criterio de que "La Federación desea asegurar la pronta terminación de planes de desarrollo para todas las comunidades del país, mediante la concentración en esta tarea de todos los medios y recursos públicos disponibles." (211). El objetivo primordial consistía en llevar a cabo un proceso de planeamiento general y homogéneo, con un carácter permanente.

A nivel estatal, toda concesión de ayuda financiera a las ciudades se somete a la aprobación de los Consejos Municipales, para verificar que lo propuesto se ajusta a un plan de desarrollo integrado que abarque los aspectos territoriales, económicos, sociales y administrativos." (212). En algunos casos, se expiden reglamentaciones urbanísticas que regulan a las comunidades menores, con arreglo a las normas rectoras del Servicio Federal de la Vivienda y el Urbanismo, que funciona en coordinación con el Banco Nacional de la Vivienda. Otros aspectos regulados son la anchura y proporción de las obras de vialidad y la creación de espacios abiertos en las nuevas urbanizaciones.

En la jurisdicción municipal se reglamenta "los índices de ocupación del suelo, las distancias linderas y las alturas y volúmenes de edificación, así como las condiciones de iluminación, ventilación y utilización de las construcciones." (213). Estos ordenamientos han sido, generalmente, inadecuados o demasiado rígidos en su aplicación, aún cuando a últimas fechas se han tenido las prevenciones del caso.

También las ciudades importantes cuentan con sus reglamentaciones propias en materia de edificación y parcelación del suelo, tomando como parámetro a los textos codificados de las capitales. En cuanto a la financiación de las obras, tienen sus propios ingresos, pero adolecen de la adecuada prestación de los servicios públicos y de expansión urbana (que está en manos de las empresas privadas).

La creación de ciudades nuevas ha sido nula, excepto en el Plan de "

(211). *Ibidem.* Pág. 208.

(212). *Ibidem.* Pág. 208.

(213). *Ibidem.* Pág. 209.

Escritura, dando como resultado el surgimiento de núcleos de población por la expansión de asentamientos urbanos en tierras vírgenes (de las cuales Brasil posee una gran cantidad).

Para finalizar este Capítulo, consideramos importante hacer mención del notable esfuerzo urbanístico en la creación de la capital federal: Brasilia.

Fue inaugurada en 1960, construida conforme a un plan general realizado mediante un concurso nacional en 1956. Los objetivos propuestos eran los de que sirviera como capital federal, de centro político y cultural de una población de medio millón de personas. Su trazado es funcionalista y con base en ejes que cruzan en ángulo recto. Cuenta con un Parlamento, un Palacio Presidencial, un Tribunal Supremo, oficinas de Ministerios, centros religiosos, culturales y comerciales, viviendas, conjuntos habitacionales, unidades de vecindario (con sus comercios y escuelas) e instalaciones profesionales.

En el lugar artificial existen viviendas independientes en forma de viviendas residenciales suburbanas, orientadas en distintas direcciones.

Esta planeación es un ejemplo de " buena disposición urbanística ", aún cuando ha últimas fechas su crecimiento normal dio origen a zonas marginales.

Por su extensión territorial tan grande, Brasil puede todavía experimentar una evolución significativa en su legislación urbanística, en tanto que se nota una cierta homogeneidad en sus planes de desarrollo y un apoyo importante a las facultades del Municipio, como ente ordenador del proceso urbano. (214).

(214). El presente estudio de Derecho Comparado tiene como base los datos contenidos en las obras ya citadas: Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda y la Enciclopedia de la Planificación Urbana.

**IV.- CONFERENCIA DE INFORMACIONES EN LA VILLA DE BERNARDINI Y ALMO VILLANOVA
ROMA.**

A). Las Conferencias Internacionales de Arquitectura Moderna (I.M.A.).

Cuando uno de los primeros antecedentes de Conferencias Internacionales que hayan tratado temas relacionados con el Urbanismo y las Asentamientos Humanos, cabe mencionar a Los Clásicos.

La fundación de estos Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna en 1928, gracias a los esfuerzos y hospitalidad de Hno. Hildebrand en su castillo de Sarvas Vad en Suiza, fue el resultado de enfrentar la problemática planteada en París por un grupo de técnicos urbanistas, para ofrecer puntos de vista sólidos en torno de la Arquitectura con sus verdaderas tareas.

En este Primer Congreso, realizado en Sarvas, se declaró por los arquitectos firmantes que era necesaria una unidad de puntos de vista sobre los conceptos fundamentales de la Arquitectura y respecto a las obligaciones que implica el desarrollo de su actividad profesional. Por otro lado, insisten en particular sobre el hecho de que " construir " es una actividad elemental del hombre, ligada íntimamente a la evolución de la vida. " (215).

Se coincide también en la necesidad de una mentalidad nueva en la función de la Arquitectura, que satisficiera los requerimientos materiales, continentales y espirituales de la época presente.

Por igual, expresan su opinión de que las transformaciones de la técnica en la estructura social y el orden económico, implican un cambio del fundamento arquitectónico correspondiente.

El objeto de reunirse fue " con la intención de buscar la armonización de los elementos presentes en el mundo moderno y de volver a situar la arquitectura en su verdadero plano, que es el orden económico y social y que se halla enteramente al servicio de la persona humana. " (216).

Al tratarse al tema de la Economía General, se menciona que el elemento de un país sigue la coordinación entre la Arquitectura y la Economía, puesto que " El verdadero rendimiento será el fruto de una racionalización y de una normalización aplicadas con flexibilidad tanto a los planes arquitectónicos como a los edificios industriales de ejecución " (217) (que coincide con lo afirmado en las primeras páginas del presente estudio, de que la interco-

(215). Principios de Urbanismo. Le Corbusier. Obra citada. Pág. 144.

(216). Ibidem. Pág. 144.

(217). Ibidem. Pág. 145.

ción de estas disciplinas da como resultado el progreso).

En cuanto al tema central que nos ocupa, se refiere al Urbanismo - como " la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben servir al desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas. " (218). Incluye tanto a las aglomeraciones urbanas como rurales. Resalta una característica de funcionalidad en el Urbanismo, al decir que sus tareas son velar por que el hombre realice las actividades de habitar, trabajar y recrearse. Tocante a los objetos del Urbanismo, menciona los siguientes: a) la composición del suelo; b) la organización de la circulación; c) la legislación. " (219).

Otros tópicos discutidos fueron:

- 1.- Una revaloración de las actividades urbanas, para determinar una proporción justa entre los volúmenes edificables y los espacios libres.
- 2.- Una reconsideración del problema de la circulación y de la densidad.
- 3.- La substitución de la desordenada fragmentación del suelo (que provoca especulaciones en las ventas) por una economía básica de reglamento.

A partir de la fundación de los CIAM, en los subsiguientes se llevaron a cabo trabajos colectivos, discusiones, resoluciones, publicaciones y demás realizaciones prácticas. En general, las finalidades que perseguieron eran las de " formular el problema arquitectónico contemporáneo; presentar la idea arquitectónica moderna; hacer penetrar esta idea en los círculos técnicos, económicos y sociales; velar por la realización del problema de la arquitectura. " (220).

A continuación, por orden cronológico, se señalarán los Congresos celebrados de 1928 a 1956.

1928. 1er. Congreso. La Haya. Fundación de los CIAM.

1929. 2o. Congreso. Frankfurt (Alemania). Estudio de la vivienda de masas.

1930. 3er. Congreso. Bruselas. Estudio de la parcelación racional.

(218). *Ibidem*. Pág. 143-146.

(219). *Ibidem*. Pág. 146.

(220). *Ibidem*. Pág. 148.

1933. 4o. Congreso. Atenas. Análisis de 33 ciudades. Elaboración de la Carta del Urbanismo.
1934. 5o. Congreso. París. Estudio del Problema de la Vivienda y el Mejoramiento.
1947. 6o. Congreso. Brno. Reafirmación de las finalidades de la C.U.M.
1949. 7o. Congreso. Búrgos. Puesta en práctica de la Carta de Atenas. Tratamiento de la grille C.U.M. de Urbanismo.
1951. 8o. Congreso. Lin-en-Provence. Estudio del hábitat humano.
1956. 9o. Congreso. Dubrovnik. Estudio del hábitat humano.

En cuando el enfoque de estos Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna se orientó a la función del arquitecto dentro de la sociedad, a — relaciones de que entre el Urbanismo y la Arquitectura existen notables diferencias, las recomendaciones sobre planificación urbana son muy interesantes, si^{en} de lo más sobresaliente: el esfuerzo de un grupo de profesionales para dar soluciones adecuadas a los planteamientos de su época, en esta materia.

B) La Carta de Atenas.

Como resultado de la celebración del 4o. Congreso Internacional de — Arquitectura Moderna en 1933 (en la ciudad de Atenas en Grecia), se redactó — un documento que viene siendo pilar en el desarrollo legislativo de la Disciplina Urbanística Contemporánea.

En el Discurso Preliminar de Jean Girardoux a esta Carta del Urbanismo (mejor conocida como Carta de Atenas), se menciona que este documento se — hizo para " aportar confianza y apego a quienes han comprendido que el primer — factor de longevidad de un pueblo es el ambiente que tenía en su época. " (221).

En la Primera Parte de esta obra, o CONSIDERACIONES, se expresa una — idea que ya hemos mencionado, en el sentido de que " La ciudad no es más que una — parte del conjunto económico, social y político que constituye la nación. " (222). Esto es verdad, en tanto que, " Lo se puede considerar un problema urbanístico:

(221). *Ibidem*. Pá. 14.

(222). *Ibidem*. Pá. 21.

una que resulte más constantemente a los elementos constitutivos de la región y principalmente a su geografía, que está llamada a desempeñar en esta cuestión un papel determinante. " (22). De lo anterior se desprende el principio de que, todo plan de urbanización en una ciudad se debe ajustar a las determinaciones del plan regional.

La Segunda Parte se refiere al ESTADO ACTUAL DE LAS CIUDADES. CRITICAS Y REFORMAS.

V I V I E N D A S

Así se concluye que " En el interior del núcleo histórico de las ciudades, así como en determinadas zonas de expansión industrial del siglo XIX, la población en densidad forma ... " (224). Por esto, las grandes concentraciones de población con el malestar y enfermedad permanentes de las ciudades. En otros órdenes de ideas, en los sectores urbanos congestionados se presentan unas deplorables condiciones de habitabilidad, por falta de espacio para alejamiento adecuado, de espacios verdes disponibles y de servicios de mantenimiento para las edificaciones.

Otro problema que agrava la densidad es el relativo a la mala ubicación de los barrios, que nacen al azar de los intereses más inmediatos, y en condiciones, de los más bajos.

Dentro de las MEDIDAS que se dan para abatir las deficiencias anteriores, pueden enumerarse las siguientes:

- 1.- que los barrios de viviendas cuenten con el mejor emplazamiento urbano, en donde se aproveche la topografía, el clima y la existencia de espacios verdes;
- 2.- que para la construcción de estas viviendas se observen al pie de la letra los requisitos contenidos en los reglamentos de higiene;
- 3.- que al construir edificios de gran altura, se apliquen las técnicas más modernas, y que entre estas edificaciones se dejen grandes extensiones para áreas verdes.

E S P A R C I M I E N T O

En este tema se hace la observación de que las superficies libres son, (22). *Ibidem.* Pág. 22.
(224). *Ibidem.* Pág. 37.

por lo general, insuficientes. Cuando las hay, están mal repartidas. Casi estos terrenos no cuentan con instalaciones deportivas, debido a que en un futuro, ya de vez más inmediato, serán utilizadas para la construcción de viviendas e industrias.

Los DEPORTES al respecto son en el sentido de que las barrias residenciales cuentan con áreas de recreo y estacionamiento; que a estos terrenos se les asigne objetivos claramente definidos; y que cada ciudad posea en su periferia lugares recreativos.

TRABAJO

Se determina que los centros de trabajo no están dispuestos racionalmente en el interior del complejo urbano; que las distancias entre las viviendas y éstos imponen unos trayectos desahucados; que lo anterior provoca crisis en las horas-punta de tráfico; al no existir programas, las industrias se instalan sin obedecer regla alguna; en virtud de concentrarse las oficinas y comercios - en la parte nodular de las ciudades, se especula demasiado con estos terrenos.

Las recomendaciones se refieren a la conveniencia de reducir las distancias entre barrios y centros de trabajo; descentralizar los sectores industriales de las zonas de habitación; y de proporcionar fáciles vías de acceso al centro de la ciudad.

CIRCULACION

En este apartado se observó que la red de vías de comunicación, en la mayoría de los casos, se remontan a la Edad Media o más atrás; por esto, fueron concebidas para peatones o carruajes; estas rutas viales son irracionales, carecen de elasticidad, de flexibilidad y de adecuación.

Se recomendó el estudio técnico para determinar los cauces de circulación adecuados; la clasificación de las vías de tráfico; la separación de los caminos del peatón y del automóvil; y, la creación de zonas verdes, que aislaran las vías de gran circulación.

PARLAMENTO HISTÓRICO DE LAS CIUDADES.

Se establecen las INDICACIONES de salvaguardar los valores arquitectónicos del pasado; de establecer criterios para edificar que sean expresión de una cultura anterior, y al responder a un interés general; que su conservación no implique sacrificar poblaciones que requieren de viviendas económicas; y, de que en la posibilidad de preservarlas en una medida adecuada, se propongan otras posibles soluciones.

La Tercera Parte, y última, contiene las RECOMENDACIONES a que llegaron los arquitectos que en ese Congreso intervinieron. Cabe destacar las siguientes:

1.- " La mayoría de las ciudades estudiadas presentan hoy una indigencia ... no responden en modo alguno a su destino, que debiera consistir en satisfacer las necesidades primordiales, físicas y psicológicas, de su población. " (275).

2.- " La violación de los intereses privados provoca una desastrosa ruptura de equilibrio entre el empuje de las fuerzas económicas, por una parte, y la debilidad del control administrativo y la impotencia de la solidaridad, por otra. " (286).

3.- " Aunque las ciudades se hallan en estado de permanente transformación, su desarrollo se dirige sin precisión al control, y sin que se tengan en cuenta los principios del urbanismo contemporáneo, elaborados en las más altas calificaciones. " (227).

Urdenas recuerda las aquí reseñadas, que afortunadamente a últimas fechas han sido tomadas en cuenta para la creación de disposiciones urbanísticas, como las estudiadas en los países del mundo que encontramos en páginas anteriores y cuyo objetivo tiende a dar forma a los proyectos de una adecuada planeación urbana.

Es aquí la importancia de la Carta de Atenas, fuente inagotable de principios básicos para el Urbanismo, y que afortunadamente han sido considerados en diversas legislaciones urbanísticas del orbe.

(225). Ibidem. Pág. 113.

(226). Ibidem. Pág. 115.

(227). Ibidem. Págs. 116-117.

0). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos.

Como resultado de una recomendación propuesta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, y debida a ulteriores resoluciones de la Asamblea General del mismo organismo internacional (entre las que cabe citar a las adoptadas en la Conferencia Mundial de Población, la Conferencia sobre Alimentación, la Segunda Conferencia General sobre Industrialización y otras), se convocó a una Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en la ciudad de Vancouver, Canadá, entre el 31 de mayo al 11 de junio de 1976.

Dentro de las consideraciones que se tuvieron para llevar a cabo esta Conferencia, se puede mencionar que " las naciones del mundo expresaron una inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo. " (228).

Por otro lado, se advierte que la calidad de los asentamientos humanos es determinante en el mejoramiento de las condiciones de vida, por lo cual los problemas que lo afectan no se encuentran desvinculados del desarrollo económico y social de los países. En los últimos tiempos las relaciones económicas se han tornado injustas en el plano internacional, además de ser " inaceptables las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos, especialmente en los países en desarrollo ... " (229).

Se reconoce la urgente necesidad de adoptar medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional, para tratar de mejorar las condiciones de vida, que se ven constantemente amenazadas por los siguientes factores:

1.- Un desarrollo económico inequitativo, que se observa en las grandes diferencias de riqueza entre naciones y entre individuos y que priva de --

(228). NACIONES UNIDAS. Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Vancouver (Canadá), 31 de mayo-11 de junio de 1976.- Comisión I. Grupo de Trabajo sobre la Declaración de Principios, Tema 9 del temario (Documentos A/CONF.70/CONF.004/CAP.1 3 junio 1976 , Corr. de 7 junio 1976, castellano. Original: inglés). Contada en la obra citada Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 634.

(229). Ibidem. Pág. 635.

alimentación, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua potable, a millones de personas marginadas;

2.- Un deterioro social, económico, ecológico y ambiental, que origina la explotación social, la discriminación racial, el desempleo, el analfabetismo, la enfermedad y la pobreza, la ruptura de relaciones sociales, la pérdida de valores culturales tradicionales y la degradación de los recursos naturales;

3.- Una tendencia acentuada del crecimiento demográfico mundial, que deja entrever una insostenibilidad en la satisfacción de necesidades básicas como el alimento, la vivienda y otros elementos que dan identidad a la vida;

4.- Una urbanización improvisada que da lugar a situaciones de hacinamiento, contaminación, deterioro y presiones psicológicas en las regiones urbanas;

5.- Un atraso rural que proporciona un nivel bajo de vida a la gran mayoría de los seres humanos e influye en las irregularidades anteriores;

6.- Una dispersión en el medio rural, que imposibilita la correcta prestación de servicios públicos (agua, salud, educación, etcétera); y

7.- Una migración involuntaria, que es resultado del ejercicio de medidas políticas, del resentimiento de habitantes y de la expulsión de personas de su patria.

En el Capítulo I del documento final en donde se consiguan los acuerdos de esta Conferencia, se establecen una serie de Oportunidades y Soluciones para que la comunidad internacional y los gobiernos nacionales adopten medidas de cooperación y responsabilidad, llevando " políticas de asentamientos humanos que sean justas, significativas y eficientes, y de estrategias de planificación espacial que se ajusten en forma realista a las condiciones locales. " (230).

El objetivo de estas políticas debe ir orientado a " La creación de asentamientos más habitables, atractivos y eficientes, en que se reconozcan - la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo, dentro de un marco de justicia social " (231).

(230). *Ibidem.* p. 657.

(231). *Ibidem.* p. 657.

Dadas las débiles condiciones para lograr este tipo de asentamientos, se deben otorgar "posibilidades para la participación efectiva de todos los habitantes en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos." (232).

Una vez considerados y evaluados los contenidos de las "Oportunidades y Soluciones", los miembros de la Conferencia Mundial proclamaron como principios generales e directrices para la acción, a los siguientes:

PRINCIPIOS GENERALES

1.- "El mejoramiento de la calidad de la vida de los seres humanos es el primer y el más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos." (233). Debe darse lugar a una satisfacción en la satisfacción de las necesidades básicas, sin discriminación alguna, tanto de unas condiciones de libertad, dignidad y justicia social;

2.- En el desarrollo de la política anterior, se debe otorgar preferencia a la satisfacción de las necesidades de los más desprotegidos;

3.- Este desarrollo económico dará lugar a una mejor satisfacción de las necesidades del ser humano, incrementando la calidad de vida y distribuyendo de un forma más equitativa los beneficios, tanto a las personas como a las naciones;

4.- En toda sociedad es obligatorio garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y al ejercicio de la libre elección en armonía con el bienestar público general;

5.- Se debe considerar ilegal el establecimiento de asentamientos humanos en territorios ocupados por la fuerza;

6.- Debe aspirarse al derecho a la libertad de movimiento y a escoger el lugar de asentamiento, dentro de los límites de cada nación;

7.- En virtud de que la tierra es uno de los principales elementos en los asentamientos humanos, el Estado podrá "tomar las medidas necesarias en su territorio bajo fiscalización pública al uso, la posesión, la disposición, la reserva de tierras." (234). Por esto, cada nación tiene derecho a planificar,

(232). Ibidem. Págs. 657.

(233). Ibidem. Págs. 658.

(234). Ibidem. Págs. 659.

administrar, en forma, la utilización del suelo, para que el crecimiento de los centros de población tenga como base un plan amplio en esta materia;

8.- Todo Estado debe evitar la contaminación de la biosfera y de los océanos, además de coadyuvar en los programas de racionalización de la explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, a largo plazo;

9.- Cada individuo tiene el derecho y el deber de participar, ya sea en forma individual o colectiva, en la formulación y ejecución de los programas y políticas de asentamientos humanos;

10.- Es un objetivo y deber común de los Estados, el buscar una cooperación internacional para acelerar el progreso social y económico de los países en vías de desarrollo, dentro de un marco de igualdad soberana de cada nación.

DIRECTRICES PARA LA ACCIÓN

1.- Es competencia de los gobiernos, la preparación de planes de estrategias espaciales y la adopción de políticas de asentamientos humanos, que canalicen los esfuerzos de desarrollo socioeconómico;

2.- Toda política de asentamiento debe comprender aspectos como: el crecimiento y distribución de la población, el empleo, la vivienda, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios públicos;

3.- Se considera vital que el esfuerzo nacional e internacional sea preferencial al mejoramiento del hábitat rural, reduciéndose las diferencias entre las comunidades rurales y urbanas;

4.- " Las características demográficas, naturales y económicas de muchos países exigen políticas relativas al crecimiento y la distribución de la población, a la tenencia de la tierra y a la localización de las actividades productivas a fin de asegurar procesos ordenados de urbanización y organizar la ocupación racional del espacio rural. " (23). Esta es una de las principales directrices que animan la política demográfica de varios países (incluyendo a México);

5.- Se deben definir normas mínimas progresivas acerca de la calidad de vida, y procurar cumplirlas siempre;

6.- Las instituciones internacionales, nacionales deben establecer y fomentar carreras educativas dentro del tema de los asentamientos humanos.

Particularmente importante resulta el estudio llevado a cabo por la Comisión II, cuya segunda Sesión Plenario se efectuó el 31 de mayo de 1976, en la cual se asignó como tema a desarrollar "Las Recomendaciones para la Sesión Nacional".

Dentro del texto del Informe rendido por el Sr. Ministro Donaldo (de Jamaica), resaltan las Recomendaciones en los tres puntos

a).- Políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos.

La planificación de los asentamientos humanos se debe considerar como un proceso para la consecución de objetivos sociales, económicos y ambientales del desarrollo nacional. " (236).

b).- Planificación de los asentamientos humanos.

1.- El objetivo fundamental de la planificación es universal, y consiste en el mejoramiento de la calidad de vida, preservando al mismo tiempo el patrimonio ambiental del Hombre;

2.- En virtud de que la planificación de los asentamientos humanos forma parte integrante de la planificación nacional general para el desarrollo, esta debe coincidir y coordinarse con otras actividades públicas (como la población, el empleo, la salud y la nutrición);

3.- Dentro de la planificación de los asentamientos hay una coexistencia que viene implícitamente los esfuerzos para crear ciudades habitables, — desde todos los aspectos.

c).- Instituciones y Gestión de los asentamientos humanos.

1.- Para la aplicación de las políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos se requiere la existencia de un marco institucional y legislativo;

2.- Debe haber instituciones a nivel nacional, ministerial y otros niveles apropiados de gobierno que se encarguen de la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos para el desarrollo nacional, regional y local; " (237).

(236). *Ibidem*. Págs. 671-672.

(237). *Ibidem*. Págs. 701.

3.- Estas instituciones se deben coordinar con aquellas que tengan encomendada la elaboración de los planes y políticas nacionales en materia de desarrollo económico, social y de medio ambiente, interrelacionándose sobre una base multidisciplinaria;

4.- Respecto a las leyes y reglamentos que regularán a los asentamientos humanos, se reconoce que los existentes son complejos, rígidos y dominados por intereses creados. Por lo tanto, las estructuras legislativas que han tenido una clara orientación, una visión realista y determinar los medios para la aplicación de políticas.

Debe concederse una especial atención a lo siguiente:

- + La creación de una legislación especial que ejecute políticas -- respecto a los asentamientos humanos;
- + La formulación de leyes y reglamentos con objetivos concretos, que sirvan a los intereses de la comunidad y que otorguen protección a los derechos individuales vulnerados por decisiones arbitrarias;
- + La expedición de ordenamientos jurídicos realistas, de fácil comprensión, eficaces en su aplicación y que se adapten y modifiquen de acuerdo con las necesidades cambiantes de la sociedad (además de que es característica intrínseca del Derecho este aspecto dinámico).

En virtud de que no es objeto propio de la presente investigación, el esclarecer las características y resultados de las discusiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, se concluye así: analizando sencillamente que la Convención Mundial viene a constituir el eje fuerte más amplio y completo en torno a la determinación de políticas y directrices que dan soluciones eficaces en torno a la problemática de los asentamientos humanos, no sin antes recomendar que en toda planificación y administración sobre ellos, se tengan en cuenta las conclusiones a que se haya llegado en Conferencias anteriores (dentro de la misma O.N.U.), tales como la alta prioridad asignada, en el marco mundial, a la transformación del orden económico a nivel nacional e internacional (tanto en Quinto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General); el estudio de los efectos -

ambientales de los asentamientos humanos (Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano); el análisis de las ramificaciones del crecimiento demográfico en la esfera de la vivienda y la salud (Conferencia Mundial de Zolnacón, — Demarest); las consideraciones al desarrollo rural y la necesidad de aumentar la oferta de alimentos (Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma); y, — por último, el fortalecimiento de los efectos de la vivienda y el desarrollo urbano sobre la mujer (Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, Ciudad de México). (23).

(23). Los datos anteriores fueron tomados de la obra citada: Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda.

V. NUEVO CONCEPTO DE URBANISMO EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN URBANA EN LOS PAISES DE EUROPA.

A). El Urbanismo Urbano en Europa Occidental.

1.- España.

En cuanto a la Legislación Urbana de este país podemos distinguir tres momentos interesantes de forma organizativa: el primero se refiere a un Urbanismo Reglamentario, en donde los ordenamientos jurídicos se encargaban de regular el planeamiento territorial, el régimen del suelo y donde actividades de planeación urbana, bajo un estricto control gubernamental; el segundo viene siendo el de la etapa de Urbanismo Operativo, por la cual el Poder Público dirige sus proyectos a la obtención de fines específicos, que hicieron frente a las necesidades colectivas cada vez mayores; y el tercero es un Urbanismo Concertado, en el que, ante la impotencia de recursos gubernamentales para cubrir las demandas de viviendas y servicios públicos, se dejó la iniciativa para dirigir el proceso de urbanización al sector privado.

Dentro de los grandes aciertos de este sistema jurídico español, podemos mencionar la legitimación de plusvalías a aquellos poseedores de predios que hubiesen urbanizado y edificado sus propiedades, lo que constituye un buen método, e al menos pretende ser justo, para el control eficaz del problema de la especulación con el suelo urbano (y que por sus características es un efecto negativo del fenómeno urbanístico). Ahora bien, este acierto se vio nullificado por una política gubernamental de expropiación de suelo para reservas urbanas, en donde tales patrimonios no se devolvieron al sector de inmobiliario con la debida rapidez para influir en la oferta y demanda de tal satisfactor.

La crítica principal que podemos hacer a este regulación urbana es en el sentido de manifestar que un aspecto tan importante como lo es la planeación de los asentamientos humanos, de ninguna manera puede ser una función delegable a la iniciativa privada, en tanto que es por encima un cometido del Poder Público. En este sentido se han pronunciado los legisladores de casi todos los países, ya que la responsabilidad de preparar planes y estrategias en materia de asentamientos humanos se debe orientar hacia un dog

problema socioeconómico integral, lo cual únicamente se puede lograr con una gran capacidad de realización.

Si bien es cierto esta situación se ha sido muy grave, puede ser el inicio para un caos urbano tremendo, en donde se pierda la labor social que implica toda planeación urbanística a estos niveles.

2.- Francia.

En el caso del sistema francés, las etapas o fases observadas en la Legislación Urbana son muy parecidas a las ya reseñadas de España. Uno de los aspectos positivos que cabe resaltar es el de las llamadas "zonas de urbanización prioritaria", mediante las cuales se concentraron extensiones territoriales para crear reservas urbanas gubernamentales. El error, desde nuestro particular punto de vista, estuvo en que tales zonas se compararon con viviendas de alto costo, deficientemente equipadas y con una aberrante uniformidad en su concepción. A raíz de la aparición de estos graves problemas financieros, la Administración Pública dejó a una negociación con los particulares concesionarios buena parte de las decisiones esenciales sobre la edificación concreta de cada zona, lo cual no es una política saludable para la eficiente organización de los asentamientos humanos, como ya hemos visto.

Por otro lado, se cumplió esta situación con una creciente marginación del planeamiento y con una maquinaria apropiatoria de sistemas educativos y consejos para el Poder Público. En esta postura se observa una tendencia similar a la presentada en la legislación española, siendo valdoso hacer extensiva la crítica dirigida a ésta.

3.- Italia.

El caso italiano es distinto a los dos países analizados, en tanto que hasta el año de 1971 se orientó la legislación urbana sobre aspectos ar-

Dado otro punto de vista, en la reglamentación urbana de Gran Bretaña se ha abusado de un proteccionismo a la propiedad privada, por un lado, además de procurar la constitución de "zonas de suelo" por el Poder Público, por el otro, que viene a ser una gran contradicción de políticas urbanas.

Como quiera que sea, el pueblo inglés ha demostrado una gran aplicación al sistema, aparte de la utilización de una depurada experiencia, que le asegura un éxito considerable en la evolución del Derecho Urbano.

B). El Derecho Urbano en la U.R.S.S. y China.

1.- Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Tratándose del caso de Rusia, nos podemos dar cuenta que el tipo de Gobierno existente influye enormemente en la estructura y concepción del Derecho Urbano, toda vez que el Estado tiene un control total sobre el suelo y sobre la actividad de dirección de los procesos urbanísticos. De esta forma, no existen una serie de efectos negativos del fenómeno urbano como la especulación del suelo.

Además de las bondades del sistema ruso, también son elementos favorables la gran extensión territorial, que proporciona reservas de suelo para todo tipo de urbanizaciones, y cierta solvencia financiera estatal para la ejecución de las obras proyectadas, que confiere al carácter de desarrollo urbano a largo plazo. Esto quiere decir que para el Gobierno ruso se pesan mucho las posibles demandas de suelo y ciertas exigencias de vivienda y servicios públicos.

Otro de los aspectos de esta legislación es el reconocimiento que hace al sistema de redes urbanas, puesto que para todo trazado de ciudades se toma en cuenta la necesidad de vincular los núcleos urbanos en el orden económico y cultural, evitando de esta forma el aislamiento y dispersión de la población.

La principal crítica que podríamos hacer al sistema ruso sería la de construir y estructurar sus planes urbanos bajo ciertos moldes que confieren tintes homogéneos a las obras urbanas, sin que exista la posibilidad de -

captar el consenso de la comunidad al respecto. Todas las características del tipo de gobierno en India, es muy difícil que puedan tenerse sus instituciones urbanas para integrarlas a un país con raíces capitalista como el nuestro. Pero no por ello deja de ser interesante mencionar, aún cuando en forma breve, las modalidades de este sistema.

3.- China.

Este país, para configurar su Derecho Urbano, ha tenido que enfrentarse a dos graves problemas: el peso de sus tradiciones y el excesivo crecimiento de la población.

En cuanto al primero, China no cuenta con un sistema jurídico-legal o la cultura tradicional romanista, en donde se incluyan el planeamiento rural y urbano, sino que vea al Urbanismo como una parcela de su antiquísima cultura (básicamente en las enseñanzas clásicas de Confucio y de su discípulo Mencio). Para ellos es más poderoso dos mil años de tradición que cualquier conceptualización de arte independiente o servicio social de los procesos urbanos. De esta forma se colige que los ordenamientos urbanísticos son rudimentarios, siendo manejados por un funcionario (algo así como un asesor arquitecto) que basa sus decisiones en las citas de los clásicos al respecto.

El segundo problema es más grave, ya que este desbordado crecimiento acarrea otros males, como el agotamiento de suelo urbano, la escasez de alimentos e la raquítica disposición de los fondos del gobierno en obras urbanas. Por virtud de lo anterior, las decisiones gubernamentales no son uniformes y programadas, sino que cambian en la medida de los acontecimientos de la vida, siempre de manera rotunda.

Desde un punto de vista positivo, sería interesante observar en un futuro, que esperamos no se lejana, cuál sería el fruto urbanístico derivado de la conjugación de las tradiciones chinas (en cuanto a concepto de belleza y delicadeza en sus trazados) con los requerimientos y estructuras modernas.

0). El Desarrollo Urbano en América.

1.- Estados Unidos de Norteamérica.

Dentro de esta legislación encontramos el antecedente de las llamadas " Comisiones de Desarrollo Urbano ", que son organismos estatales encargados de planear y dirigir el desarrollo urbano en ciertas regiones, que por sus características y potencialidades pueden constituirse en " polos de atracción ". Esto es el caso de la Tennessee Valley Authority, en donde se conciben conceptos urbano-regionales hasta hoy válidos. Su implantación obedeció al deseo de conseguir el desarrollo integral de la cuenca del río Tennessee con la implantación de centrales eléctricas, ejecución de obras para facilitar la navegación fluvial, conservación de los recursos naturales, introducción de mejoras en los cultivos, creación de nuevas e importantes industrias, y, por consiguiente, construcción de una ciudad nueva. Esto significó una idea coherente, imaginativa y con crecientes dividendos, llegados a ser prototipo de buena administración de recursos y capacidades en beneficio de un mejor nivel de vida para la población.

Puede decirse que la gran carencia de la legislación Urbana en este país es una eficiente concentración de las actividades de planeación en un gobierno metropolitaniano, capaz de imponer órdenes y controlar en la pluralidad de jurisdicciones, ya que existen elementos sociales que se oponen a ello, como el caso de los suburbios, en donde aumenta la delincuencia y la problemática social.

2.- Brasil.

Este país se encuentra constituido como República Federal, con gobiernos de tipo presidencialista, que tiene como base una Constitución Federal. Cada Estado Federado tiene su propia Constitución y tiene al frente un Gobernador. Todo el territorio se divide en Municipios autónomos, regidos por un Alcalde. Como se puede ver, lo mismo existe en nuestro país.

civos de la materia de vivienda. En esta primera etapa resulta pertinente — comenzar una serie de normas reglamentarias que traten de establecer las bases mínimas en todo planeamiento de fraccionamientos o zonas habitacionales. Con el advento de la Ley 865 se inicia la fase de regulación urbanística en stricto sensu, caracterizándose por centralizar el manejo presupuestal para las obras urbanas y por descentralizar gran parte de las actividades de planificación en las autoridades regionales y municipales. En este último aspecto, como se verá en su oportunidad, se asemeja bastante a la regulación urbana de México, en tanto que por disposición de una Constitución de la República se crean "regiones" de desarrollo prioritario, pero con la variante italiana de que se confieren a éstas ciertos poderes legislativos y administrativos relativos al planeamiento urbano. Tales "regiones" se ubican con una categoría intermedia entre las entidades locales y el Gobierno nacional, asignándoseles la responsabilidad de la programación económica y de la planificación regional.

4.- Zona Urbana.

En esta legislación donde aparecen dos instrumentos esenciales para toda planeación urbana moderna: la consulta pública y la participación ciudadana en los procesos de planificación. Respecto al primero de ellos se puede decir que, a través de artículos a la población del área pretendidamente se sujeta a afectación, se busca que los particulares tomen parte activa en la configuración de las políticas directrices desde su inicio. Esto quiere decir que la autoridad local, antes de proceder a la redacción de un borrador o proyecto de plan, da oportunidad al público para que exprese su opinión respecto al contenido del mismo. Por lo que se refiere al segundo instrumento, es una consecuencia del primero, ya que al se permite que los ciudadanos expresen su sentir en relación con un determinado plan, justo es que haya la posibilidad de que una vez aprobado se otorguen variadas facultades a las autoridades locales, en coordinación o auxiliadas por los grupos de ciudadanos de esa comunidad, en materia de planeación urbana.

En dentro de la evaluación a la reglamentación urbana brasileña, - existe un ejemplo notable de "buena legislación urbanística": Brasilia. - En efecto, la capital federal se fundó y construyó como centro político y cultural, tras un concurso nacional. La idea desarrollada en la construcción de esta nueva ciudad es ejemplar, ya que, además de la magnitud de esfuerzos organizados, partió de un concepto integral que abarcara funcionamiento, viviendas, oficinas públicas, escuelas, etcétera.

Respecto a las otras grandes ciudades, cuentan con sus propias leyes reguladoras de la edificación y parcelación del suelo, pero sin lograr - hasta el momento, como el caso de México, un equilibrio regional óptimo y - una distribución razonable de la población en el territorio brasileño, en virtud de que los procesos de urbanización se han centrado en la franja costera (que es la quinta parte de la extensión total y en donde se asienta las tres cuartas partes de todos los núcleos de población y los cinco sextos de la cifra total de población).

Con esta pequeña evaluación de la Legislación Urbana de los países en estudio queremos dejar por sentado que, sobre todo en Europa Occidental, ha existido una profusa reglamentación del fenómeno urbano desde hace ya un largo tiempo. De tal suerte, estos países nos aventajan con años de experiencia y de experimentación, por lo que consideramos de suma importancia el estar en cuenta, para la elaboración de las leyes, proyectos e planes urbanos, el funcionamiento de los instrumentos e instituciones valiosos para las características de nuestro país.

Derecho Urbano en México.- 3.- Los Tipos de Conductas
Inpilatorias en el Objeto del Derecho Urbano.- a). Con-
ductas que inciden creando el espacio.- b). Conductas
que inciden utilizando el espacio.- c). Conductas con-
minadas a la par una apropiación del espacio.- 3.- --
Las Bases Fundamentales que sustentan el Derecho Urba-
no en México.- a). Los planes urbanísticos.- b). La --
propiedad urbana.- c). Los instrumentos de control de
la aplicación del Derecho Urbano.- 4.- La categoría --
de las normas que configuran el Derecho Urbano en Méxi-
co.- a). Leyes de planeación.- b). Leyes de control.-
c). Leyes de fomento y servicio.- d). Normas que regu-
lan aspectos administrativos.- e). Normas que regulan
aspectos fiscales.- f). Normas que regulan aspectos de
soberanía jurídica.- 5). Desde un Punto de Vista Re-
gulatorio del Fenómeno Urbano.- 1. Los sistemas de ciuda-
des.- 2. Las comunidades.- 3. Las megalópolis.- C).-
Desde un Punto de Vista de Política Urbana.- 1. Cincen-
ta.- a). Leyes estatales acerca de Aduanas Fisca-
les para la Industria.- b). Ley de Fomento de Indus-
trias Nuevas y Necesarias.- c). Créditos a la "Equi-
dad" e la acción industrial.- d). Programa Nacional Pro-
ductor.- e). Parques y ciudades industriales.- 2. Eco-
Políticas de Desarrollo y Población.- 3. Políticas Ur-
banas Residentes.- IV.- Computación y Justicia en el
sistema Jurídico Mexicano en Materia de Legislación
Social y Urbana.-

" La ciudad es una aglomeración humana fundada en un solar convertido
de en patria y cuyas estructuras internas y externas se consti-
tuyen y desarrollan por obra de la historia, para satisfac-
er y expresar las aspiraciones de la vida colectiva, -
no sólo la que en ellas transcurre, sino la de la
humanidad en general ".

REVISTA HISTORIA DEL VERMONT.

FERNANDO GONZALEZ COITTE.

CAPITULO CUARTO

EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO

1.- EVOLUCION Y DESARROLLO DEL PROCESO DE URBANIZACION DE MEXICO.

Los antecedentes del proceso urbano que vive México cuentan con una larga tradición, en tanto que desde las épocas prehispánicas, colonial e independiente, la forma de organización de la población fue determinante en el desarrollo de los sucesos históricos que integran el pasado de nuestra Nación. De tal suerte, las características del proceso actual tienen como base " ... una forma de vida urbana que tiene siglos de existencia. " (239).

a). Etapas Prehispánicas de Asentamiento.

Se ha estimado que la población del México Central en 1521 era un poco mayor a los dos y medio millones de habitantes, dispersos en multitud de poblados.

Ya antes de la llegada de los españoles existían centros urbanos que tenían proporciones considerables, como Teotihuacan, con 100,000 habitantes en el siglo III y Tenochtitlan con 300,000 al inicio de la Conquista.

Por lo que se refiere a la primera población, se ha dicho que en su desaparición se " creó una herencia ilustre que habrían de recoger los toltecas y más tarde los mexicas. Las capitales de estos se crearon no solo en la dependencia sino en el ambiente teotihuacano. De la ciudad azteca --

(239). El Desarrollo Urbano de México. Obra citada. Pág. 17.

mostró la ciudad virreinal; a través de esta orden fuejada por la historia, Tuxtlaucan es la antecesora directa de la capital mexicana. " (240). Respecto a su planificación, se considera que es una ciudad en donde las edificaciones obedecen un patrón reglamentado, o sea, un orden pre-establecido, con un eje principal que corre de Norte a Sur.

Según opinión del Dr. Ignacio Bernal, ex-Director del Museo Nacional de Antropología de México, la ciudad de Tuxtlaucan " es el caso urbano primero y más notable en Mesoamérica. " (241).

En cuanto a la ciudad de Tuxtlaucan, se debe considerar que sus fundadores (los aztecos o mixtecos) llegaron al Valle de México a finales del siglo XIII. Se establecieron en pequeñas islas agrupadas en una zona pantanosa, hasta el lado oeste del lago de Texcoco, a mediados del siglo XIV. Una vez fundada Tuxtlaucan, un grupo de descendientes se estableció en otra isla hacia el norte, esta es, Xintlahuacan. Ambas comunidades se desarrollaron paralelamente, y más o menos en forma independiente, hasta que la primera conquistó a la segunda en 1473. Este éxito se debió a " las ligeras diferencias históricas y ciertas complicaciones en las relaciones políticas posteriores entre los Tuxtlaucanos y los Xintlahuacanos ... " (242), que implican el que hubiere dos momentos de enfrentamiento comercial totalmente opuestos y distintas delimitaciones internas en ambas o Xintlahuacanos.

Aparentemente, como afirman algunos historiadores, la ciudad tenía una extensión urbana de 20 a 25 kilómetros cuadrados, siendo la porción más grande el área residencial hacia el lago y las pantanosas circundantes.

(240). Museo Nacional de Antropología de México. Arqueología. Ignacio Bernal. Libros de Aguilar. H. Aguilar, Editor, S.A. México, 1/73. Pág. 73.

(241). *Ibidem*. Pág. 79.

(242). Ensayos sobre el Desarrollo Urbano de México. Edward S. Coe, con/Vedovec Borah/Alejandra Herrera Tecame/Laith A. Davis/Luis Urdinab. Situaciones DEMOGRÁFICAS No. 14). Secretaría de Educación Pública. México, 1974. - Pág. 22.

Por. 131), Tumbuchitlan presentaba una indaga de ciudad " ... totalmente rodeada por agua, y que entre o posiblemente más calientes la unía con tierra firme, incluyendo entre éstas la calzada de Henequen, origen de algunas controversias. " (241). Por esta situación, la causa era la base de los medios de transporte y comunicación, teniendo una completa red de canales artificiales que daban forma a todo un sistema vial.

Coni todas las sugerencias que intentan revivir el aspecto general de esta ciudad, coinciden en afirmar que guardaba en sus construcciones un carácter de monumentalidad (lo cual es uno de las peculiaridades que distinguen a la Cultura Escandinava), con sus grandes templos piramidales, residencias ceremoniales, palacios de sus gobernantes, mercados, escuelas, calzadas, etcétera.

Por otro lado, y tratando de realizar un minucioso análisis, se le dice que " La información demográfica y demográfica detallada y concreta no existe virtualmente. " (244). Dentro de lo poco que se conoce, podemos resumir que Tumbuchitlan antes de la Conquista era una ciudad insular que contaba con un vasto sistema de canales, calles, calzadas y acueductos; que los conjuntos urbanos y los tipos de viviendas diferían de acuerdo a la posición social de los habitantes; y, que los barrios individuales tenían variaciones en su densidad y carácter.

En cuanto a las características del proceso de urbanización, en esta ciudad " ... implicó la rápida extensión del espacio residencial por la construcción de plataformas artificiales sobre el lecho poco profundo del lago de Tuzaco, y posiblemente necesitó la canalización y drenaje parciales de áreas pantanosas e inundadas. " (245). Este tipo de sistema de " crear " tierra es característico de pueblos con situaciones geográficas y culturales similares, representando un esfuerzo agnóstico para los constructores. Para lograr esto, los constructores " tuvieron que crear el suelo acumulando lodo y arena

(241). *Ibidem*. Pág. 22.

(244). *Ibidem*. Pág. 23.

(245). *Ibidem*. Pág. 23-24.

entre balas de junco, enarvando canales, terraplenando huillos y diques, --
construyendo caminos y puentes. " (246).

Tenochtitlan se encontraba subdividida administrativamente en cuatro grandes barrios, delimitados por avenidas orientadas hacia las direcciones cardinales y que tenían su punto de origen en las cuatro puertas del monumental recinto ceremonial (situado ligeramente al norte del Escudo Nacional y que ha sido objeto de recientes excavaciones arqueológicas). A su vez, cada barrio se componía de distritos más pequeños o tlaxiloullis, calculándose que, en los cuatro barrios, existían sesenta aproximadamente.

Respecto a los conjuntos residenciales, se puede decir que las casas ocupaban áreas pequeñas, teniendo una sola puerta que daba acceso a un espacio abierto o patio, además " tenían fachadas más ventosas y estaban --
construidas a lo largo de calles rectas y canales rectilíneos. " (247). La calidad del material para construcción y el tamaño, dependían de lo cerca o lejos que estuvieran del centro ceremonial.

Estas residencias multifamiliares fueron muy comunes y tenían la forma de una casa habitada en común por parientes cercanos y sus familias.

En suma, la ciudad de Tenochtitlan surgió como un centro de poder en el siglo .V y se consolidó como capital de un territorio conquistado que se extendía por el suroeste hasta lo que es hoy la frontera con Guatemala.

La restante zona Mesoamericana (que se extendía desde el noroeste-centroamericano hasta el norte, o sea, hasta Simlón, San Luis Potosí y Tlaxcala), los pueblos maya, zapoteca y mixteca, crearon comunidades urbanas --
en gran escala. También al pueblo tarasco destacó dentro de la cultura Mesoamericana, extendiendo su influencia en los actuales Estados de Michoacán y --
Colima, con partes de Jalisco, Guerrero, México, Querétaro y Guanajuato.

Los demás pueblos no tuvieron una influencia importante, reduciéndose su organización jurídico-política a un centro ceremonial y religioso que --
configuraba ciudades-estado menores.

(246). La Economía Urbana. Ciudades y Regiones Mexicanas. Alfonso Cervón Montero. Otra citada Pág. 259.

(247). Ibidem. Pág. 265.

3) La Fundación de la Capital de la Nueva España.

Antes de iniciar el análisis a que se refiere el encabezado, conviene pertinente hacer observar al lector que si en los comentarios al proceso de urbanización en México se nota una marcada tendencia a comenzar el desenvolvimiento urbano de la Ciudad de México, se debe exclusivamente al hecho fundamental de que ésta ha sido el centro en torno del cual se han sucedido los principales acontecimientos que configuran la historia del país.

Ahora bien, las conquistas de los españoles en México se inician — con la toma del puerto de Veracruz y, un poco años, llega hasta los "colchiques" de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. De esta forma se conjuga a varios de los pueblos más poderosos de América.

El 13 de agosto de 1521, y después de una feroz batalla, cae la ciudad de Tenochtitlan en poder de los españoles, comandados por Hernán Cortés.

La reedificación de esta ciudad, para establecer en ella a la capital de la Nueva España, se encomendó al soldado Alonso García Bravo, en virtud de sus dotes como "hombre geómetra". El trazado de la nueva ciudad se realizó con cordel y en forma de tablero de ajedrez, iniciándose los trabajos en 1522. La planificación de Alonso García Bravo, llamado por él "traza", — consideraba "la gran plaza mayor de Tenochtitlan como centro urbano cuya extensión comprendía la de la plaza actual pero incluyendo el espacio ahora ocupado por la catedral, y dividió el resto en manzanas rectangulares, acomodándolas a los grandes vías y aceras de la ciudad anterior." (248).

Como se observa, la futura capital de la Nueva España se edificó — sobre las ruinas de la antigua Tenochtitlan.

Con esta reconstrucción los españoles se recuperaron el área de la ciudad y permitieron que los indígenas se establecieran en la periferia, sin guardar orden urbanístico alguno.

Se ha dicho que el trazado le inspiró el espíritu del Dominio, afirmando que "... México fue la primera ciudad recreadora del calificati-

va de madera. " (249).

Dentro de las obras urbanísticas importantes, cabe destacar el — acueducto que conducía agua de Santa Fé a Tacuba (construido en 1576), — para que de ahí llegara a la ciudad por cañería de plomo y se distribuyera a todas las fuentes públicas que había en los barrios.

La indaga de la ciudad virreinal primitiva reflejó un trazado oblicuo, una serie de canales y acequias interiores y una monumentalidad que Hernán Cortés quiso emular del urbanismo indígena.

6). La Urbanización Colonial.

Una vez concluida la etapa de conquista y del trazado de la capital, la Corona Española empezó a estudiar la posibilidad de explotación de los recursos naturales y de aprovechar los nuevos territorios, organizando la producción, el comercio y la fiscalización, en base a las ideas mercantilistas — predominantemente — y a las características intrínsecas de cada metrópoli.

Por esta razón, la economía de las colonias hispanoamericanas tuvo una organización radial y centrífuga respecto a España y permaneció herméticamente cerrada a los demás países, obteniendo con esto el máximo provecho.

En esta etapa se establecieron varios tipos de asentamientos urbanos, debido a los diversos objetivos políticos, administrativos o económicos, perseguidos por España. De esta forma, la localización de las ciudades dentro del territorio de la Nueva España obedeció a varios criterios:

- 1.- Ciudades establecidas con fines administrativos y militares.- En esta clasificación podemos encontrar a Mérida, Guadalajara y Mérida;
- 2.- Ciudades establecidas con fines portuarios.- Cabe destacar a — Veracruz y Acapulco; y,
- 3.- Ciudades establecidas para la explotación minera.- Pueden considerarse dentro de éstas a Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Tlaxco.

Además de las mencionadas, se podrían agregar las ciudades interiores del altiplano, las asentadas en las zonas del Bajío.

(249). *Ibidem*, Pág. 366.

Un hecho anterior que debemos mencionar es el relativo a que, la gran mayoría de centros urbanos que fueron establecidos en la Colonia, se ubicaron en lugares ya poblados con anterioridad. Por esta situación, el panorama urbano de mediados del siglo XVIII se caracteriza por " la formación de concentraciones importantes de población en localidades donde ya existía población indígena desde la época prehispánica y por el crecimiento diferencial de algunas ciudades con respecto a otras en regiones relativamente homogéneas como el Bajío y, finalmente, por el predominio de la ciudad de México, cuya población alcanzaba ya los 101,600 habitantes hacia 1742. " (250).

De tal manera, la ciudad de México es alca como " capital y principal centro económico y administrativo desde la que emanaba el poder político y hacia la que se enviaban productos de todo el virreinato. " (251).

La disposición urbanística de México, núcleo fundamental de las relaciones entre la metrópoli y la Nueva España, es adaptada como sistema urbano definido para el desarrollo de los centros de población existentes a lo largo de las vías de comunicación entre los pueblos mineros del norte y la capital, entre las ciudades asentadas en la ruta México-Veracruz, y el grupo de centros poblacionales enclavados en la zona del Bajío.

A su vez, el Estado español influyó decisivamente en los esquemas de población, en las formas de división regional del trabajo y en las procesos de urbanización, con su sistema monárquico, confiriendo a los primeros poblados y ciudades un carácter fundacional.

Bajo la epígrafe del profesor Alfonso Corona Bontarín, " Los principales núcleos urbanos de la América dependiente presentan así las características generales de una ciudad preindustrial inserta en un sistema colonial " (252). Poseen las otras arquitectónicas más perfeccionadas, los grandes palacios, — escuelas, fuentes y residencias, pero constituyen un lugar de producción —

(250). El Desarrollo Urbano de México. Magnético e Implicaciones Futuras. Obra citada. Pág. 17.

(251). *Ibidem*. Pág. 17.

(252). La Economía Urbana. Ciudades y Regiones Mexicanas. Obra citada. Pág. 269.

secundario. Se relacionan con el tráfico de la metrópoli, por un lado, y con la producción rural, por el otro.

El caso de Guanajuato es muy interesante, dado que llegó a constituir el motor comercial del desarrollo agrícola y minero del Bajío, e inició la primera gran campaña de mercados regionales en la historia del país, — rompiendo definitivamente con antiguos moldes de comercio.

Dentro de la última parte del desarrollo urbano de México en la — época Colonial, podemos distinguir tres tipos de evolución: El primero denota un amplio dominio regional en zonas donde no existieron ciudades secundarias (como el caso de México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla); el segundo — tipo abarca un desarrollo paralelo de ciudades dentro de una región determinada (como el desenvolvimiento similar que tuvieron Orizaba y Córdoba); y, el tercero, comprende un desarrollo regional de ciudades con gran influencia comercial, que se irradia hacia núcleos urbanos pequeños y medianos en tamaño (dentro de este patrón puede mencionarse el caso de el Bajío, que constituyó un ejemplo de equilibrio regional con una distribución de población — " jerarquizada ").

Al finalizar el período colonial, la localización de las ciudades — se encuentra íntimamente relacionada con el significado tan importante que — adquirió el comercio exterior para la Nueva España. El cuadro-resumen de esta situación presenta los siguientes aspectos: Al finalizar el período colonial la vía que une a México con Veracruz y las ciudades intermedias como — Puebla, Orizaba y Córdoba, por un lado; las ciudades del Bajío y el norte, — con su actividad económica de exportación, como segundo plano; y, las ciudades de Guadalajara, Oaxaca y Mérida como centros de tipo administrativo, religioso y cultural, como tercero y último plano.

D) - La Organización Urbana en el México Independiente (Período — 1810-1820).

Al estallar la Guerra de Independencia se rompió la hegemonía comercial, cultural y política que venía ejerciendo la ciudad de México sobre el resto del país, además de alterarse el eje México-Veracruz como punto eje

ve de la economía virreinal. También la prosperidad minera y agrícola de la zona del Bajío viene a menos.

El conflicto armado termina con el equilibrio urbano del país y -- produce dos cambios fundamentales en la estructuración económica de la Nueva España: el primero, está constituido por el abandono de la minería y de otras actividades productivas, al sumarse las filas del grupo independentista; y el segundo, a la migración de artesanos y pequeños comerciantes hacia los grandes centros urbanos, en busca de seguridad, incrementando la población -- de las principales ciudades.

Este conflicto bélico desequilibró la economía de la región entre el camino México-Veracruz, la red comercial del Bajío (que fue el comercio principal de la guerra) y, hacia 1814, se entendió prácticamente a todo el territorio ocupado por la organización virreinal.

Entre de las ciudades que vieron aumentar su población, por el -- fenómeno de migración antes descrito, tenemos a México, Querétaro y Guadalajara (cuyo incremento fue la base para que llegara a convertirse posteriormente en la segunda ciudad del país).

Conforme se reanudaba la lucha de Independencia, se presentó un -- flujo migratorio masivo hacia otras áreas, surgiendo nuevas poblados en Fresno León que se encontraba deshabitado.

Con la toma del puerto de Acapulco, se vio interrumpida la línea -- de tráfico entre México y Veracruz, surgiendo entonces Tampico, Campeche, -- Sinal, Tuxtepec y Alvarado en el Golfo y San Blas y Mazatlán en el Pacífico. -- Por la influencia que recibió de Tampico, San Luis Potosí tuvo un desarrollo considerable pero corto en duración.

Al triunfo del movimiento insurgente, Veracruz volvió a recuperar -- su importancia comercial, y con la supresión de las estaciones aduanaleras, el comercio nacional se centralizó a la capital. Los puertos desplazados fomentaron el contrabando y la inmigración ilegal.

La anterior estructura urbana permaneció hasta la guerra entre México y Estados Unidos y de la guerra de Secesión norteamericana, en donde el sistema de distribución de ciudades del tipo " ranga-tanga " se cambió al --

denominadas "provincias". Por esta, la ciudad de México, a partir de mediados del siglo XII, adquirió su relevancia demográfica dentro del contexto nacional.

Durante el desarrollo de la guerra de Secesión y con el repliegue de los ejércitos confederados del sur, se requirió la transportación de provisiones y armamentos por rutas mexicanas, surgiendo las fronteras de Matamoros con Piedras Negras y Monterrey (que a partir de estas fechas se impulsaría para llegar a ser la tercer ciudad del país).

Independientemente de estas causas, otras regiones como Yucatán y Sinaloa alcanzaron un desarrollo importante.

Con el avance del Gobierno de Porfirio Díaz, "... la expansión del mercado exterior se combinó con la creciente explotación minera y con el desarrollo de los puertos y las ferrocarriles nacionales, para dar cabida al surgimiento de amplios mercados regionales en centros urbanos en el interior del país." (23).

Ciudades como Guadalajara, Mérida, Monterrey, San Luis Potosí y Veracruz tuvieron un crecimiento más acelerado que México, pero era que esto significaba una disminución de la importancia de la capital mexicana.

Se construyeron amplios sistemas ferroviarios que beneficiaron a las ciudades que interconectaban, que enriquecieron la economía y desarrollo de poblados ligados a las carreteras (como el caso de Tlaxcala y en especial el de Puebla).

Un fenómeno interesante lo constituyó el establecimiento de líneas estables de dependencia del centro a la periferia, de pequeños poblados ubicados alrededor de la capital como Cuautitlán, Tlalapattla, Zontepéc y Chalco, que han sido consideradas " como las primeras manifestaciones del proceso de metropolización en la ciudad de México y en el país." (24).

Para 1880 existían dos sistemas de intercambio comercial, dadas las características de la infraestructura ferroviaria, y que eran: por un lado, las ciudades coloniales (México, Veracruz, Puebla, Guadalajara y el Bajío) se relacionaban con las ciudades mineras del norte y la región agrícola lagunera;

(23). El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. Cbu ciudad. Pág. 22.

(24). Ibidem. Pág. 22.

y por el otro, la ciudad de Monterrey influyó decisivamente a San Luis Potosí, Chihuahua, Veracruz, Sinaloa y Sonora.

Los efectos de la política ferroviaria del porfiriato sobre el siglo en urbanismo, en épocas de la siguiente forma: con esta medida se benefició en un grado a los centros que producían bienes para exportación, en detrimento de los poblados que orientaban su comercio al mercado de consumo interno; y, - las regiones de cultivo perenne o ubicadas en puntos intermedios de otros - medios de comunicación, tuvieron un avance considerable.

Respecto a la ciudad de México, " la orientación del nuevo sistema - de transporte, el control de las finanzas públicas y el libre acceso de capitales extranjeros se conjugaron para dar lugar al proceso que definitivamente - centralizó la vida nacional en la ciudad capital. " (255).

En el terreno de las estadísticas, podemos señalar que la capital - aumentó su población de 200,000 a 400,000 habitantes entre 1877 y 1910 (256), - siendo este impulso demográfico el que la convertiría en la principal ciudad - del país, ya que a través de la historia nacional " fue asiento del mayor de - los imperios indígenas, capital del virreinato, centro del imperio francés y - el Gran urbs donde desde donde han emanado las decisiones que han afectado dete - rminadamente el desarrollo de México. " (257).

U). La Urbanización en el Siglo XX (De 1900 a 1970).

En cuanto al proceso de urbanización que ha tenido México en este siglo podemos señalar dos etapas o fases bien definidas: una que va de 1900 a - 1940 y que se considera de desarrollo lento; y la otra que comprende de 1941 a 1970, caracterizada por un proceso acelerado en la urbanización.

1.- Etapa de desarrollo lento (que va de 1900 a 1940).

Conforme a las explicaciones expuestas por Luis Ugalde en su obra - " El Desarrollo Urbano de México ", la etapa de desarrollo lento se puede ana - lizar por décadas, observándose lo siguiente:

- (255). *Ibidem.* Pág. 21.
- (256). Datos tomados de la última obra citada. Pág. 21.
- (257). *Ibidem.* Pág. 24.

a).- Decenio 1900-1910.- En este decenio prerrevolucionario se prosiguió la menor tasa de urbanización del siglo XIX, ya que las zonas rurales tuvieron condiciones sociopolíticas que dificultaron enormemente un libre movimiento poblacional de las haciendas hasta las pequeñas ciudades. Esta situación y su consecuencia originó un aislamiento de la población rural, debido a factores como la falta de comunicación directa con los grandes núcleos urbanos y a una fuerte fijación del comercio en las haciendas, por el tremendo aislamiento con las zonas "tierras de raya". En tales términos el 80 % del campesinado, que representaba el 47 % de la población total del país, no podía dejar las haciendas.

No obstante esta situación, se presentó un considerable crecimiento en la ciudad de México, por razones ya señaladas con anterioridad, y en otros centros de población como Monterrey y Aguascalientes, por el funcionamiento de plantas beneficiadoras de productos mineros; Toluca y Chihuahua, debido al considerable desarrollo del cultivo de algodón y de la ganadería, respectivamente; Veracruz, al ser la entrada y salida principal del tráfico de mercancías; Mérida, por el auge y fortalecimiento de la economía del henequén; Saltillo y Guadalajara, por que además de tener un desarrollo en el comercio, fue asiento del Poder Público Estatal y tuvo importantes vías de comunicación; Durango y Coahuila, por que en ellas se establecieron plantas beneficiadoras de cobre y plomo desde fines del siglo XIX.

b).- Período 1911 a 1920.- En tal período se desarrollaron fuertes acciones para permitir y fomentar una movilización de grandes volúmenes de población rural hacia las ciudades, que brindaban más seguridad a las personas y bienes de capital. Este fenómeno se presentó de manera particular en la ciudad de México.

También otras ciudades manifestaron un crecimiento considerable como Tampico, Toluca, Mérida y, en menor intensidad, Veracruz, Orizaba, Jalapa, Tlaxcala y Guadalajara. En el noroeste, norte y noroeste hubo pequeñas localidades como Nuevo Laredo, Ciudad Victoria, Matamoros, Culiacán, Mazatlán, Los Mochis, Ciudad Juárez, Piedras Negras y Huescar, que tuvieron un desarrollo favorable.

En cambio, debido a las enfermedades y lucha armada, otras ciudades sufrieron un descenso de población como León, Guanajuato, Morelia, Cuernavaca,

Tula, Guzman, Querétaro, Puebla, San Luis Potosí y Zacatecas (ubicadas principalmente en el centro del país).

Al concluir el movimiento armado se notó una cierta contracción de la migración hacia la capital de la República, puesto que la gente dejó de llegar a vivir en provincia y, por supuesto, al disminuir la necesidad de refugio en la ciudad de México.

a).- Período 1921-1930.- En esta época se inicia la etapa constructiva de la Revolución, correspondiendo a la ciudad de México una diversificación y fortalecimiento de sus funciones sociales, económicas y culturales, — cuando el desarrollo institucional y burocrático de esta capital. Todas las vías de comunicación convergen hacia este centro, originándose economías urbanas y de aglomeración, además de establecerse las condiciones favorables — para un acelerado crecimiento demográfico y económico posterior.

Varias ciudades fronterizas tuvieron un desarrollo elevado, por motivo de ciertos elementos extranjeros como el establecimiento de la " Ley seca " en Estados Unidos; el saque algeriano de la zona lagunera y valles costeros y poblados fronterizos (como el caso de Matamoros); la creciente explotación petrolera, por compañías de otros países, en los campos de Tampico, et cetera.

b).- Período 1931-1939.- En estos años treinta se resienten los — efectos de la gran depresión mundial, al depender nuestro desarrollo del comercio exterior, sufriendose una desaceleración en la tasa de urbanización que se dejaría en 3.5 % (que es una de las menores en lo que va del siglo). Esto sucedió cuando se empezaba a construir la infraestructura física e institucional del México actual. Por ende, se frenó el crecimiento de las ciudades fronterizas tamaulipeñas y de Ciudad Juárez, debido al menor tráfico de mercancías por esos lugares.

Bajo otras causas, pero con los mismos efectos, Tampico se afectó por la explotación petrolera y Mérida resiente los efectos de un mercado adormecido para el henequén.

En cambio, Guadalajara y Monterrey reafirmaron su preeminencia; La Laguna y Torón mantienen su crecimiento con el saque algeriano; Orizaba sigue

en proceso de industrialización; y, por su estrategia urbanística geográfica y buenas vías de comunicación, Aguascalientes presenta un favorable crecimiento demográfico, además del desarrollo de sus actividades comerciales.

En resumen, la etapa de urbanización que llamamos "lenta" se caracterizó por ser "... muy heterogénea en cuanto al comportamiento de la población urbana debido a los diversos y trascendentales hechos ocurridos dentro y fuera del país durante los primeros cuarenta años de este siglo." (256).

Como panorama de este período se puede señalar lo siguiente: la ciudad de México y los demás núcleos de población marcaron la pauta para que existiera un crecimiento en la población urbana, en tanto que experimentarían desarrollos considerables; extensas zonas de la República, especialmente con un raquitico desarrollo como en el suroeste o las semidesérticas del norte y las de poca población, quedaban aún por habitarse; el centro del país agrupaba un conjunto de pequeñas ciudades, estando muy dispersas hacia el norte; a pesar de que aún no aparecían los subsistemas de ciudades, se dejaron establecidos las condiciones necesarias para el inicio de un proceso de urbanización rápida.

2.- Etapa de desarrollo acelerado (que va de 1940 a 1970).

Seguimos la expedición de Luis Unikel, para el período 1940-1970 - se observó en México un notable desarrollo urbano, que coincidió con un acelerado crecimiento natural de la población.

Este efecto tuvo como causas a una serie de acontecimientos socio-económicos que permitieron la rápida urbanización y se difundió en casi todo el territorio del país (con excepción de zonas extensas como Guanajuato, Querétaro, Zacatecas y Chiapas), y de los cuales cabe destacar:

a).- Un estímulo al desarrollo industrial y un vigoroso proceso de desarrollo económico " hacia adentro ", que partieron de la Segunda Guerra Mundial. Esto se debió a la necesidad de dejar satisfecha la demanda de productos, que la oferta exterior dejó de hacer, y por un incremento en la producción de algunos bienes manufacturados. Por esta situación se observó un de-

desarrollo en la capital de la República y en otras ciudades como Guadalajara y Monterrey, que se consolidaron como principales centros regionales del país;

b).- Un intenso crecimiento de las ciudades fronterizas con Estados Unidos como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros, en virtud de que la Segunda Guerra Mundial produjo una intensificación del tráfico de mercancías e influyó en el establecimiento de estos centros de servicios y diversión (por las bases militares norteamericanas emplazadas al sur de ese país). Este surge sirvió como ímán para que migrantes del centro y sur de México buscaran mejoría económica;

c).- Una considerable elevación de la agricultura y ganadería, debida en el crecimiento de los mercados externo e interno; el apoyo a la pequeña propiedad por la política agraria; las fuertes inversiones en obras de riego y ampliación de crédito agrícola; expansión de la infraestructura física, como carreteras y energía eléctrica. Con estos elementos se vieron favorecidas ciudades del noroeste y norte del país, como Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas, Culiacán, Turetta, Mexicali y Matamoros. Lo anterior sucedió durante el período que va de 1940 a 1950.

d).- Un impulso a las actividades agrícolas de 1950 a 1960, que resultó en el desarrollo de ciudades enclavadas en regiones de agricultura sedentaria (con adecuados sistemas de irrigación, mecanización, exportación y depósito remanente) como Baja California Norte (en cuanto al cultivo de algodón), Sonora (por el trigo), Sinaloa (por el tomate) y Chihuahua (en virtud del surge ganadero). De la otra cara de la moneda, La Laguna frenó su desarrollo al no poder sostener la producción de algodón, al igual que Turetta, y San Luis Potosí, Coahuila, Hidalgo del Parral, Pachuca y Fresnillo, decayeron por la baja explotación de minerales;

e).- Un considerable y espectacular crecimiento del AUCN (VÉASE LO RELATIVO AL ÁREA URBANA DE LA CIUDAD DE MEXICO), que llegó a mantener en el período 1960-1970 una tasa de urbanización de 5.4 %;

f).- Un surge turístico que derivó en el desarrollo de ciudades como Acapulco, Cuernavaca y Puerto Vallarta; y,

g).- Una intensificación en la explotación petrolera en centros de-

la zona del Golfo de México, que permitió el crecimiento de poblados como Poza Rica, Contla de Manzanillo y Minatitlán, e la par de otros más pequeños como Jarro - Ansil, Cárdenas y Agua Dulce.

En los términos ya descritos, la etapa de desarrollo "acelerado" se caracteriza por presentar "un crecimiento de la población urbana en el que el determinante principal ha sido el crecimiento natural (de la población nativa y migrante)" (259), es decir, que el crecimiento de la población urbana ha tenido que ser de una magnitud capaz de superar el de la población total, manteniéndose de tal forma un aumento sustancial del nivel de urbanización en el país.

F). El Proceso de Urbanización durante la Década 1970-1980.

Es de considerarse de suma importancia determinar un poco en las características y fases acontecidas en la década 1970-1980, toda vez que dentro de ésta se presentaron los rasgos y condicionantes para el desarrollo urbano futuro. En efecto, es en este período donde se ven definiendo los efectos de la etapa de desarrollo "rápida", iniciada en el año de 1949.

Si bien es cierto las cifras que vamos a tomar de los estudios de Luis Uribe y Alfonso Corona Rosales no son definitivas (dado que los obreros "El Desarrollo Urbano de México" y "La Economía Urbana", escritos por ellos, son de 1976 y 1974, respectivamente), sí es de que están por aparecer los resultados del X Censo General de Población y Vivienda de 1980, en términos que confirmen las constantes del proceso de urbanización, vamos a considerar como proyecciones para la década 1970-1980 lo siguiente:

- 1o.- La población urbana del país representará para 1980 el 22.8 % de la población total;
- 2o.- El volumen de población urbana del país llegará a 36 millones en 1980, lo que representará un incremento de 14.3 millones de habitantes entre los años 1970-1980;
- 3o.- El nivel de urbanización del país, medido a través de la proporción de población urbana con respecto a la total, seguirá elevándose a una tasa media anual de 1.6 % en la década 1970-1980. Esta situación reflejará la

tendencia ya observada en la etapa de desarrollo urbano "siguiente";

4a.- A pesar de la presentación de una disminución en el ritmo de urbanización, la tasa global de crecimiento de la población urbana se manifestará con cifras elevadas y con una leve tendencia a la disminución. Para el decenio 1970-1980 habrá una tasa de 4.9 % de incremento medio anual (MGA);

5a.- Para el período 1970-1980, en relación con el crecimiento global de población urbana, se observará una reasignación como urbanas de 80 nuevos centros de población con un volumen aproximado de 1.5 millones de habitantes; se aumentará con 1.2 millones la población urbana, debido a la expansión física probable; se incrementará la población con 11.4 millones de los cuales 4.7 será por migración campo-ciudad y 6.9 por crecimiento natural;

6a.- Conforme al sistema de primarías e importantes de los centros urbanos, se presentará una tendencia a homogenizar la proximidad de las ciudades, o sea, que el proceso de concentración de la población en ciudades mayores de 50,000 habitantes (exceptuando el Área Urbana de la Ciudad de México) será más acelerado que el crecimiento de la población urbana total;

7a.- La estructura del país contará con 3 ciudades mayores de un millón de habitantes: el Área Urbana de la Ciudad de México, con una población de 12.5 a 13.8 millones; el Área Urbana de Guadalajara, que sobrepasará los 2.5 millones; y, el Área Urbana de Monterrey, que alcanzará los 2 millones de habitantes;

8a.- También existirán 6 ciudades con población de 500,000 a un millón de habitantes (Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, Hermosillo y Chihuahua); entre 15 y 20 ciudades con más de 100,000 y menos de 500,000 habitantes; de 31 a 35 ciudades con más de 50,000 y menos de 100,000 almas; y, entre 105 y 120 ciudades de 15,000 a 50,000 habitantes.

(260). El crecimiento global de la población urbana se forma de los incrementos por incorporación de nuevas localidades urbanas en ese período; 2a. Crecimiento por expansión física de las áreas urbanas; 3a. crecimiento migratorio (natalidad menos mortalidad); y, 4a. migración neta del campo a la ciudad.

Las constantes que ambicioso de mencionar nos dejan entrever como con-
secuencias: una aceleración sostenida en la concentración de población del pa-
ís; una expansión del proceso urbano a lo largo del territorio nacional; la
aparición de más ciudades con preminencia regional; una mejor interconexión
entre las ciudades, aparte de los ejes que tengan con la capital de la Repú-
blica; la consolidación de subsistemas de ciudades, que se encuentran en plena
formación, como el caso de Guadalajara con las ciudades que corren a lo largo
de la costa del Pacífico norte y sur; y en las poblaciones de Baja Califor-
nia, además de los subsistemas del Bajío y de la zona turística de Veracruz y
Cancun, una ramalca hacia el este de las zonas Pacífico sur y oriente (que es
el Golfo de México).

Para 1990, según palabras del Maestro Alfonso Corona Rentería, Méxi-
co será " un país predominantemente urbano, integrado por una red de ciudades-
de diversos tamaños que cubrirán casi todo el territorio nacional. El área ur-
bana de la ciudad de México mantendrá su preeminencia sobre el sistema urbano
del país; sin embargo, habrá varias ciudades que mostrarán tasas de crecimen-
to superior a la de la capital de la República ". (261).

6). Expansión del Proceso de Urbanización para la Década 1980 a -
1990.

Aplicando el procedimiento creado por Lois Uihel, en la obra ya ci-
tada, para determinar el posible desarrollo del proceso de urbanización en
nuestro país durante el periodo 1980-1990, se obtienen los resultados siguien-
tes (262):

1o.- Es probable que para 1990 la población urbana del país represen-
tará el 60.6 %;

(261). La Economía Urbana. Ciudades y Regiones Mexicanas. Obra citada.
Pág. 201.

(262). Procedimiento al que denominé como de " índices proporcionales-
les ", consistente en aplicar las constantes por etapas sucesivas para obtener
proyecciones de proporciones de población a diferentes niveles. Consultar la
obra citada. Págs. 270-271.

20.- El volumen de población urbana posiblemente llegue a 38 millones para 1990, lo que representaría un aumento de 21.9 millones de habitantes entre 1980 y 1990;

30.- Si el nivel de urbanización se elevaría a una tasa media anual de 1.4 % para ese decenio;

40.- La tasa global de crecimiento urbano tendrían un incremento anual del 4.6 % para ese lapso de tiempo;

50.- Hay la posibilidad de que para el período 1980-1990 se realicen como urbanas 120 nuevas áreas, lo que significaría una población más de 2.3 millones; y,

60.- Se aumentaría con 1.8 millones de gentes la población urbana, por la expansión física de las ciudades; se agregarían 8.0 millones por migración campo-ciudad y 9.8 millones por el crecimiento natural.

Con los datos apartados por Unikel, que son los más completos y confiables, nos podemos dar cuenta de la magnitud e importancia del fenómeno estudiado, resultando materia que de no aplicarse políticas en materia demográfica y urbana, tendríamos en este decenio 1980-1990 a 14 centros de población con más de 500,000 habitantes cada uno (sin considerar las nuevas políticas de desconcentración industrial y desarrollo regional), lo que nos orilla al sistema de ciudades de alta jerarquía o " megalópolis ".

2). México en el Contexto Mundial de Urbanización.

Un análisis de esta naturaleza no podría concluir sin antes hacer un señalamiento de la ubiosidad que tiene el proceso de urbanización de nuestro país dentro del marco internacional.

Para este volumen a utilizar los profundos estudios de Luis Unikel, quien obtiene resultados positivos de la comparación del nivel, tasa de urbanización y estructura urbana de México con las de otros países. Con este mérito de resultó que a principios del siglo XX México tuvo un nivel de urbanización casi igual al promedio mundial, lo que lo colocó a la clasificación hecha por Corvalá Breese nos colocó en la categoría de países con urbanización " media baja ". Para el período 1900-1940 nos varió esta situación, en virtud de-

que México es urbano paralelamente a la media mundial. De 1940 a 1960 se observó un ritmo de urbanización mucho más acelerado, teniendo una de las tasas de urbanización más altas de América Latina. Ahora bien, dado que nuestro país pertenece a la región del mundo (Latinoamérica) que tiene una de las tasas de urbanización más elevadas, nos encontramos en los países cuyo desarrollo y base demográfica experimentan un proceso marcadamente dinámico. Varios de los países más urbanizados, que iniciaron su proceso de desarrollo urbano hace un siglo, están presentando un descenso en su tasa de urbanización, como el caso de Estados Unidos, Inglaterra y Japón, sin que esto quiera decir un estancamiento, sino que es un cambio cualitativo (de la calidad de vida en las ciudades) más que cuantitativo (aparición de nuevos centros de población).

En 1960 nuestro país alcanzaba un nivel de urbanización superior al promedio mundial, concentrándolo dentro del grupo de naciones con " nivel medio alto ", sin que por supuesto correspondiera esta situación con el desarrollo económico observado para el mismo período (o sea que la forma de vida urbana se extendió dentro de nuestro territorio, sin mejorarse gran cosa el nivel de vida y calidad de la misma en los centros de población ya creados).

Para 1980 México ha alcanzado el nivel de urbanización promedio de aquellas zonas más desarrolladas del mundo, sin llegar a un consenso sobre los efectos e implicaciones que el sistema de jerarquía urbana tiene para con el crecimiento económico y social de un país.

1). Análisis de Resultados del Desenvolvimiento del Proceso Urbanístico hasta 1980.

Como vimos panorámica del desenvolvimiento del proceso urbanístico en lo que va del siglo XX podemos tener, tal y como ha quedado señalado, las dos etapas complementarias de desarrollo " lento " (1900-1940) y " rígido " (1940-1980), por lo que en este inciso vamos a intentar concretar las tendencias de " metropolización " y " regionalización " concurrentes a este fenómeno urbano.

1a.- El proceso de metropolización en México.

El fenómeno de formación y crecimiento de las grandes ciudades ha sido actualmente un tema de amplio estudio para los urbanistas de los países

en desarrollo, siendo a partir de los años setenta que esta preocupación se extendió a los países subdesarrollados (sobre todo en América Latina). El análisis correspondiente ha dado motivo al enfrentamiento de un dilema no resulta más considerar como un obstáculo al desarrollo metropolitanos, en tanto que absorbe en su crecimiento los recursos del interior, toda vez que su desarrollo trae consigo elevadas costas sociales, y por ser un centro a través del cual el sistema capitalista mundial ejerce un control eficiente sobre las economías nacionales; o bien, pensar que este desarrollo metropolitanos tiene la justificación de ser un proceso para elevar los niveles de eficiencia económica adquiridos por los países desarrollados.

Sea inclinamos por la segunda postura, es tanto que ya hemos consignado en páginas anteriores del presente trabajo que las sociedades urbanas no deben verse aisladas e independientes, sino como parte de un sistema regional y nacional al que pertenecen. Richard Haras nos recuerda que las sociedades urbanas no se analizarán de manera aislada, " ... sino que deben verse como importantes puntos de atracción demográfica y de mano de obra, polos de crecimiento económico, de innovación tecnológica, científica y cultural, así como centros de fermento político. " (25).

Toda proceso de metropolización es una clara manifestación del paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter urbano, además de una creciente expresión de interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas.

El relevo de este sistema e proceso es que resulta de la expansión y concentración del dominio socioeconómico y político ejercido por un núcleo urbano central hacia su periferia, por un lado, y por una incapacidad de abastecimiento de bienes y servicios de ésta última para mantener un nivel de desarrollo. En tales términos, la dependencia de ciertos productos al efecto de que la metrópoli ejerce un control social, económico y político sobre las actividades de la periferia.

(25). La Investigación Urbana Latinoamericana: Tendencias y Futuro. Richard Haras. Ediciones EIAF. Buenos Aires, Argentina, 1971. Pág. 131.

25.- El proceso de urbanización regional en México.

En conformidad con los antecedentes históricos a que se refiere este Apartado podemos señalar que el proceso de urbanización regional se ha caracterizado por los cambios en la distribución de la población y por una coexistencia de desigualdades en los niveles de urbanización.

Efectivamente, al dividirse el país en ocho regiones históricas (de acuerdo al sistema utilizado por Luis Valdel), observamos que en las unidades como I (Sureste: Baja California Norte y Sur, Sagarit, Sinaloa y Sonora), II (Norte: Coahuila, Chihuahua, Durango y Nuevo León), III (Golfo: Tamaulipas y Veracruz) y VII (Valle de México: Distrito Federal y Estado de México), aumentaron considerablemente su participación relativa en la población total del país, en tanto que las regiones IV (Centro-Norte: Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas), V (Centro-Oeste: Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán), VI (Centro: Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala) y VIII (Sur y Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán), disminuyeron su participación en la población total. Se ha dicho, por otro lado, que entre dos grupos de regiones permanecen inalterables para efectos de la población urbana, pero que, por el contrario, respecto a lo rural se observan cambios importantes que rompen la dicotomía ciudad-campo. Por ende, se considera que aún a corto plazo los asentamientos poblacionales pueden llevar una cantidad excesiva de migrantes del sector agrícola hasta la ciudad, rebasando la capacidad de absorción del sector urbano.

Estos cambios poblacionales se han acentuado más a equilibrar la desigual concentración de población urbana en México, pero si han provocado - un aumento sustancial en las necesidades de infraestructura y servicios urbanos en general, que tanto las ciudades nuevas como las existentes requieren para resolver las demandas -económicas, culturales, sociales y políticas- de sus habitantes. " (264).

(264). El Desarrollo Urbano de México. Otra ciudad. Pág. 136.

Con respecto a la segunda de las características del proceso de urbanización regional, la desigualdad de niveles, podemos decir que en este punto las regiones del país tienen grandes diferencias entre sí, siendo la del Valle de México la más urbanizada. Esta dinámica ocurrió e alejó a las distintas regiones, formándose tres grandes grupos: el primero (I, II, y III) ocurrió durante el período 1900-1970 al Valle de México; el segundo (V y VIII) se alejó del Valle de México de 1900-1940, pero se ha venido acercando lentamente de 1940 a 1970; y el tercero (IV y VI) se ha alejado y distanciado durante el período mencionado, del resto de regiones del país.

II.- ASPECTOS HISTÓRICOS DE LA EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL PROCESO URBANO.

En esta pequeña parte de nuestro estudio vamos a tratar de dar algunos antecedentes de la regulación jurídica del fenómeno que nos ocupa, sobre todo dentro de las Leyes Fundamentales que ha tenido nuestro país, tratándose para este en la valiosísima obra de Felipe Yona Ramírez "Las Leyes Fundamentales de México".

A). Constitución de Apatzingán.

La efervescencia de las clases sociales oprimidas para lograr una independencia urbana desde 1808 y se materializa el 15 de septiembre de 1810 con el Tratado de Querétaro. Concluida la lucha de independencia, D. José María Morelos y Pavón convoca a un Congreso que se instala en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1811, estando integrado por seis diputados nombrados por Yucatán: Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Bértiz, Carlos María de Bustante, José María Cos y Andrés Quintana Roo.

Dentro del Capítulo V se regulan los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, encontrándose en el artículo 25 la figura de la expropiación, ya que se dice que ningún individuo podría ser privado de la total posesión de su propiedad sino cuando así le exigiera la necesidad pública y mediante una justa compensación. Este principio emitió, aún cuando rudimentariamente, la ejercitación de una acción del Poder Público para controlar la propiedad individual, imponiéndole la modalidad de comento y, sobre todo, subordinar el interés privado a los requerimientos de una necesidad colectiva.

En su Capítulo VII se establecieron las atribuciones del Supremo Congreso, mencionándose en los artículos 117 y 118 la posibilidad de favorecer los ramos de la industria y de su expansión, además de la aprobación de los reglamentos que tuvieran como objeto la sanidad de los ciudadanos y de su comidad, así como de las cuestiones de vigilancia. De lo anterior se desprende una intención de regular jurídicamente aspectos íntimamente relacionados con la sanidad urbana, como son las medidas de fomento industrial, de sanidad colectiva, de vigilancia y seguridad de los ciudadanos en los centros de población.

Este Decreto Constitucional fue sancionado el 22 de octubre de 1814 en la ciudad de Apatzingán, de donde tomó su nombre, estando compuesto por --

242 artículos en dos capítulos, los cuales no llegaron a tener vigencia alguna.

B). Constitución Española de 1812.

Esta Constitución fue expedida por las Cortes de Cádiz y jurada en España el 19 de marzo de 1812, así como en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Su vigencia fue suspendida por el virrey Venegas, restableciéndose poco después por Calleja en algunas de sus partes. Por decreto de 4 de mayo de 1814, Fernando VII restaura el sistema absolutista, concluyendo de esta forma su precaria vigencia. En marzo de 1820, en virtud del levantamiento de Riego, el mismo Fernando VII restablece esta Constitución de Cádiz, siendo una ley fundamental que rigió los movimientos preparatorios de emancipación, siendo de que ejerció una poderosa influencia en nuestros instrumentos constitucionales.

En el artículo 131, que forma parte del Capítulo VII del Título III, se establecieron las facultades que ejercerían las Cortes, dentro de las que se encontraban el dictar las medidas conducentes para promover y fomentar a toda clase de industria y aprobar los reglamentos de policía y sanidad del reino. Como hemos visto en el punto anterior, estas representaciones se refirieron a aspectos conexos con el fomento urbano. En cuanto a las restricciones de la autoridad del Rey que señalaba el artículo 172 del Capítulo I del Título IV, es pertinente mencionar la contenida en la real Décreta, que a la letra decía: "Se puede al Rey tomar la propiedad de ningún particular ni cogerla, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos." (265). Lo anterior no es otra cosa que la figura de la expropiación con toda y las implicaciones urbanísticas ya reseñadas. También dentro de las atribuciones de

(265). Leyes Fundamentales de México. (1808-1879). Felipe Tena - Infante. Editorial Porrúa, S.A. México, 1960. Pág. 82.

los Ayuntamientos, a que se refiere el artículo 121, pueden encontrarse varias relaciones con la ejecución de obras públicas, como en el caso del cuidado de construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y árboles y de las obras de "necesidad, utilidad y ornato".

3). Reglamento Político Provisional del Imperio de 1821.

La Junta Nacional Instituyente instaurada por Agustín de Iturbide — aprobada en el mes de febrero de 1821 el Reglamento Político Provisional del Imperio, formulado para regir hasta en tanto no se expidiera la Constitución — a pesar de que contenía algunas cosas interesantes, el Congreso reinstalado — por el mismo Iturbide lo declaró nulo el 8 de abril del mismo año. En su artículo 13 establecía que el Estado podría exigir el sacrificio de una propiedad privada en aras de la satisfacción de un interés común legalmente justificado, notándose la correspondiente indemnización, que sigue el mismo criterio de la expropiación a que nos hemos venido refiriendo.

4). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Un nuevo Congreso se reunió el 3 de noviembre de 1823 y dos días después se instaló en forma solemne. Su objetivo era continuar con el fructado intento de expedir la Constitución, para lo cual se presentó el 20 de noviembre de ese año una Ley Constitucional que asegurara el sistema federal. Este documento se sometió a discusión del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, siendo aprobado el proyecto en asamblea de 3 de octubre de este último año.

En el artículo 49 de la SECCION QUINTA se habla de las facultades del Congreso general, estableciendo como uno de los objetos de las leyes y decretos que emanen de él: el fomento de la prosperidad general, decretando lo concerniente a la apertura de caminos o canales, independientemente de lo que el respecto hagan los Estados. Curiosamente se asocian dos conceptos similares a los ya manejados por nosotros, e son, procesos de urbanización dirigidos — big sector y progreso colectivo. También en esta Ley Fundamental se incluye la fi-

gura de la expropiación, señalándose que al Presidente de la República le está prohibido ocupar una propiedad particular, o perturbar la posesión, uso e aprovechamiento de la misma, sino exclusivamente en casos de utilidad general, para lo cual cometerá la decisión al Senado o al Consejo de Gobierno, según correspondiere, garantizándose inevitablemente una indemnización a la parte interesada.

Esta Constitución no se preocupó de resolver los graves problemas indígenas y sobre la tenencia de la tierra, vitales para el México de entonces.

2). Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1856.

Con posterioridad a la caída de Agustín de Iturbide, las tendencias políticas desembocan en la aparición de dos partidos históricamente antagónicos: el liberal y el conservador.

Dentro del segundo período de sesiones de las Cámaras, se confía un proyecto de Reformas Constitucionales a una comisión integrada por Miguel Ycañeta, José Ignacio de Anserena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, contando además con las opiniones de D. Ezequiel Landero. Esta comisión presentó un proyecto de Bases Constitucionales, que se aprobó el 2 de octubre de 1856, convirtiéndose de esta forma en las bases para la Nueva Constitución. Con posterioridad se sometió al Congreso a una nueva Ley Fundamental que se dividió en siete estatutos, adoptando por este el nombre de Constitución de las Siete Leyes. Esta Constitución se terminó el 6 de diciembre de 1856, se aprobó el 21 del mismo mes y año y se entregó el texto al Gobierno el 30 de la misma fecha. Con estos Ordenamientos el país adquirió un régimen unitario, siendo gobernado y dirigido por miembros del partido conservador, naciendo el Supremo Poder Conservador. En estas Leyes Constitucionales también se menciona a la expropiación, señalándose que dentro de los derechos del Mexicano se encuentra el de no poder ser privado de su propiedad o libre uso y aprovechamiento de ella, sino cuando exista un objeto "de utilidad pública y social". Esto sería calificado por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, otorgando una indemnización también por dos parti-

tes.

Estas Leyes Constitucionales provocaron una reacción contra el régimen centralista, presentándose una serie de demandas políticas que descantaban en la pérdida de gran parte de nuestro antiguo territorio (Texas, Fugate Mónico, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado). Por otro lado, tampoco dieron solución a la problemática derivada de la tenencia de la tierra, observándose los resultados antes descritos.

F). Proceso de Reformas Constitucionales de 1842.

Siendo reconocido Santa Anna como general en jefe, junto con los generales Valencia y D. Mariano Paredes y Arrillaga, se firmaron el 28 de septiembre de 1841 las Bases de Tacubaya que declaraban cesados los poderes supremos, con excepción del judicial. Santa Anna convocó a una junta de personas designadas por él para la elección de presidente provisional, resultando electo. Se reunió a un nuevo Congreso para modificar la Constitución de 1824, terminando con este procedimiento la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales. Dentro del Proyecto de Reforma de 1840 se contemplaba como uno de los derechos del mexicano (según el artículo 9o.) el uso e disfrute de la propiedad privada, excepto que por alguna causa de utilidad pública y cuando se ocupara esta propiedad, mediante para esta una indemnización tasada. En relación con el proyecto anterior, el diputado José Fernando Ramírez formuló un voto particular, consignando en el apartado de la división del territorio de la República la conveniencia de reducir el número de Departamentos para equilibrar la población de cada uno, además de que con esta medida se compartiría la riqueza para ayudar el desarrollo de los Departamentos menos favorecidos.

G). Constitución Política de la República Mexicana de 1842.

Fue el resultado de la labor de una Comisión de Constitución formada por Antonio Mías Quindé, José María Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Cerezo, Octavio Muñoz Ledo. En el texto del primer proyecto se estableció un capítulo de

ventajas individuales (artículo 7o.), dentro de las que se encuentra la inviolabilidad de la propiedad del individuo, con excepción de la satisfacción de una causa de utilidad pública que requiere su ocupación, en donde se haría con una previa indemnización. También vuelve aquella fórmula de que el Congreso le corresponde fomentar la prosperidad nacional, decretando la apertura de caminos y canales, además de la protección a la industria nacional, mediante exenciones e prohibiciones a las importaciones. Esto demuestra, aún cuando muy superficialmente, la intención de regular aspectos del proceso urbanístico.

En el voto particular de la minoría de la Comisión se consigna en una forma más detallada lo correspondiente al derecho de propiedad privada con la modalidad de exente, siendo suprimida la fórmula antes mencionada, incluyéndose en cambio como una de las facultades del Congreso General (artículo IX fracción VI), el dictar leyes sobre colonización, que siempre ha sido de gran importancia para el desarrollo de los asentamientos humanos.

En el segundo proyecto de Constitución se establece como garantía individual el derecho a la propiedad privada, subordinado en los casos de utilidad pública a las determinaciones de la Ley Constitucional que se expediría para el efecto. Se vuelve a las fórmulas de prosperidad nacional y fomento a la industria mexicana, ya reseñadas.

E). Bases Organismo de la República Mexicana de 1841.

Fueron sancionadas por Antonio López de Santa Anna el 12 de junio de 1841 y publicadas el 14 del mismo mes y año. En su artículo 2o. fracción XIII se estableció la inviolabilidad de la propiedad privada, previendo por supuesto la expropiación por causa de utilidad pública. No se consideró como facultad del Congreso la fórmula de fomento a la prosperidad general y construcción de obras viales, así como impulso a la industria mexicana, siendo por lo tanto omisa en estas consideraciones de índole urbanística.

F). Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Esta Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857, primero por

el Congreso y los, por el Presidente Comasfort, celebrándose las sesiones de la Asamblea Constituyente el 11 del mismo mes y año, siendo promulgada el 11 de marzo de tal año. Dentro de la Sección I del Título I se fijaban los derechos del hombre, señalándose en el artículo 27 que nadie podría ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento, "sino por concesión de utilidad pública y previa indemnización". Se conceden en el numeral 72 -fracción III facultades al Congreso para dictar leyes en materia de naturalización, colonización y ciudadanía, que constituyen puntos de gran interés en los procesos y fenómenos urbanísticos. Independientemente de estas reformas urbanísticas, esta Constitución ha sido largamente criticada por sujetar en extremo el Poder Ejecutivo a las decisiones del Congreso, lo cual permitió una autocracia; demoradas expontones, imposibilitándose de esta manera la eficiencia plena de sus proyectos.

J). Constitución Política de las Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Una vez concluida la Revolución Mexicana con el triunfo de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, se abrió un ancho camino para la elaboración de una Nueva Constitución, cuya cuna fue la ciudad de Querétaro y cuyo hijo, como se dice, viene siendo Félix F. Palavicini.

En la opinión del doctor Maestro Guillermo Floris Margadant, la Constitución de 1917, "fue una declaración de guerra multilateral, dirigida a los Hacendados, los patrones, el clero y las compañías mineras (que perdieron su derecho al subuelo). " (264).

Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente mediante decretos fechados el 14 y 19 de septiembre de 1916, siendo originalmente el motivo de la reunión, reformar la Constitución de 1857. Las sesiones del Congreso se iniciarían el 1.º de diciembre de ese año y terminarían el 31 de enero de 1917. Por fin, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició sus arduas y trascendentales funciones, bajo la presidencia del licenciado Luis Manuel Rojas.

(264). Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.- Guillermo Floris Margadant S.- Editorial "Refuge, S.A.- México, 1976. Pág. 170.

Previamente a la discusión de esta Nueva Constitución, Venustiano Carranza fundó una Sección de Legislación Social, " ... que preparó estudios y proyectos sobre una Ley Agraria Municipal, Ley de Trabajo, Ley de Accidentes, Ley de Salarios Mínimos, Reformas al Código Civil del Distrito Federal, Ley sobre expropiación de terrenos, Ley sobre confiscación de bienes a los enemigos de la Revolución, Ley sobre Tránsito y Ferrocarriles, Ley Electoral, etc. " (267). No obstante lo anterior, el plan de Carranza fue reproducir un buen número de los artículos de la Constitución de 1857 sin la menor modificación, pero incluyendo algunos cambios más o menos substanciales en varios de los considerados importantes.

De esta forma los artículos 30., 27, 28, 123 y 130, que constituyen la parte nuclear de nuestra Carta Magna, se encuentran ligados a nombres muy ilustres como Andrés Bello, Enriquez, Luis Cabrera y Francisco J. Nájera, entre otros.

Con esta Constitución, promulgada el 5 de febrero de 1917, se empezó por vez primera en el mundo "... un catálogo de derechos sociales, al lado de los tradicionales derechos individuales " (268), inaugurándose una nueva técnica legislativa, que dio como resultado la primera Carta Constitucional-política-social de este siglo. Por ello, se concluye que esta Ley Fundamental determinó los derechos del individuo frente al Estado (llamados garantías individuales) y estableció las estructuras políticas, económicas y sociales de nuestro país.

Dentro del estudio de los artículos que componen nuestra Ley Suprema, merece especial atención la referencia a los numerales 27 y 73 fracción - III.

30.- Artículo 27.

En el primer párrafo de dicho numeral se recogieron las ideas de un grupo de diputados liderados por el Ing. Pastor Estruix, propugnando el texto siguiente: " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Na-

(267). Programa Social de las Revoluciones de México. Alberto Brosmont. Ediciones Jurídico-Sociales. México, 1960. Pág. 205.

(268). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Secretaría de Gobernación con la colaboración de la Juventud Mexicana. México, 1975. Pág. 3.

ción, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo - de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada. " (269).

De este párrafo únicamente se suprimió la palabra " directo ", quedando lo demás igual hasta nuestros días.

Lo anterior nos lleva a un punto largamente controvertido, esto es, al concepto de " propiedad originaria de la nación ", constituida como una de las pilares fundamentales que sustentan nuestro Estado Urbano.

Según el Lic. Ignacio Burgin, " El concepto de 'propiedad originaria' no debe interpretarse como equivalente al de propiedad en su concepción común, pues al Estado o la nación se unen, disfrutan o disponen de las tierras como lo hace un propietario corriente. " (270). Para él, esto implica lo que ha dado en llamarse al " dominio eminente ", que equivale al poder público de imperio ya señalado (VÉASE LA DEFINICIÓN DE IMPERIUM). Por ello, la " propiedad originaria " significa una total dependencia del territorio nacional (como elemento constitutiva) al Estado, en virtud de su innegable naturalidad.

Por su parte, el Maestro Felipe Tena Ramírez nos expone que el Constituyente de 1917, al aprobar el primer párrafo del artículo 27, " ... se afirmó a la tendencia que considera al derecho de Estado sobre el territorio nacional como un derecho real de naturaleza pública. " (271). Además de esta declaración, sostiene el Maestro Tena, se hicieron dos aplicaciones prácticas una, al quitar de la propiedad privada e incorporar al dominio directo de la nación, los bienes del subsuelo; y la otra, al autorizarle al imponer ciertas modalidades a la propiedad privada. Concluye diciendo que la Constitución de 1917, a diferencia de su predecesora de 1857, no parece acogér al concepto abstracto de dominio eminente del Estado, sino que establece un dominio " más concreto y real ".

En síntesis, en la Exposición de Motivos de la iniciativa del artículo 27 que presentó el grupo de diputados se señala. " El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos.

(269). Texto tomado de la obra Bases Constitucionales Nacionales. Fy ligo Tena Ramírez. Editorial Porrúa, S. A. México, 1977. Pág. 267.

(270). Bases Constitucionales Nacionales. Ignacio Burgin. Editorial Porrúa, S. A. México, 1970. Pág. 136.

(271). Bases Constitucionales Nacionales, Felipe Tena Ramírez. Obra citada. Pág. 267.

tes, dio a la propiedad sobre todos esos bienes el carácter de precaria ... El rey era el dueño, a título privado, de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio, pero dentro de ese límite de disposición concedida a los pobladores ya existentes y a los suenanuellos, derechos de dominio ... Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y este reconoce y otorga a los particulares el dominio directo en las mismas condiciones en que se tuvo, por los mismos particulares, durante la época colonial, y en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido y otorgado. " (272).

Esta remisión a un antecedente del absolutismo para adoptar una teoría revolucionaria no fue muy afortunada, pero como quiera que sea, el precepto del primer párrafo del artículo 27 constitucional redactado por la Comisión, integrado por Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis J. Rendón, Enrique Ruelas y Enrique Solís, estableció una equivalencia entre " propiedad originaria " y " dominio ", "... pues, perteneciendo a la Nación dicha propiedad, ésta se transmite como 'dominio' a los particulares para constituir la propiedad privada. " (273).

A lo anterior agrega el Maestro Burgos que, al no justificarse la " propiedad originaria " del territorio de la nación por la esfera pura pontificia Inter Coeteris ni por el régimen jurídico de la colonia, la intención del Congreso Constituyente de quedarse fue la de tratar de fundar el contenido del primer párrafo del artículo 27 en " ... la intervención del Estado en la propiedad privada para solucionar, sobre todo, el problema agrario. " (274).

Seguendo con el análisis del artículo 27 Constitucional, en relación con el concepto de propiedad individual con una función social, que es una de las bases fundamentales del Derecho Urbano, podemos hacer un pequeño

(272). *Ibidem*. Pág. 166-167.

(273). El Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917. N. O. Villero. *Memografía*. Pág. 15.

(274). *Derecho Constitucional Mexicano*. Enrique Burgos. Obra citada. Pág. 160.

señalamiento de los dos aspectos que presenta este tipo de propiedad, o sea, - de considerarse como un derecho civil subjetivo o como un derecho público subjetivo.

En el primer aspecto la propiedad viene a ser " ... un derecho que - no ubica en las relaciones jurídicas privadas, esto es, en las que se establecen entre los individuos como tales, como gobernados, como elementos de vínculos de coordinación. " (273). Como segundo aspecto, la propiedad privada tiene un carácter de derecho público subjetivo, en tanto que " ... se erige en el contexto de una potencial jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernante, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consistente en - exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y obediencia. " (275).

En el primer aspecto es oponible únicamente a las personas que se encuentran en el mismo plano de gobernados o de Derecho Privado; en cambio, en el segundo aspecto es oponible ese derecho al Estado y sus autoridades, no así al plano de personas sin soberanía, sino como entidades de imperio, de autoridad.

En cuanto a estos puntos, el Derecho Urbano ha fijado su atención en las limitaciones constitucionales que puede tener la propiedad privada, ya que, como hemos mencionado en el Segundo Capítulo del presente estudio, las planificaciones urbanísticas regulan directamente este tipo de propiedad, e inclusive, establecen una serie de limitantes a la misma (Véase el Capítulo a La Propiedad Urbana).

Las limitantes constitucionales de comento se dividen en dos tipos:

1. La imposición de modalidades a la propiedad privada.

En efecto, del artículo 27 Constitucional en estudio se desprende - que el Poder Público tiene la posibilidad de establecer limitantes o prohibiciones a los derechos específicos que amanan de la propiedad, así como para -

(273) - Las Garantías Individuales. Ignacio Durán. Editorial Porrúa, México, 1972. Pág. 41.
(275) - Ibidem. Pág. 479.

obligar a su titular a realizar estos positivos, siempre y cuando tenga estos como causa la satisfacción del interés público. Para tales efectos se entiende por interés público aquel " ... interés general personalmente indeterminado. " (377).

La idea anterior es expresada por el Maestro Ignacio Burga al decir que, " el Estado o la nación, por conducto de sus autoridades puede llevar a cabo estas limitativas o prohibitivas de los derechos que de la propiedad derivan para su titular (uso, disfrute y disposición), así como imponer a éste el cumplimiento obligatorio de un hecho positivo. " (378). Esto quiere decir que la imposición de servidumbres a la propiedad privada lleva implícito la supresión o limitación de alguno de los derechos reales, inherentes y constitucionales a ella, afectando e restringiendo el derecho de usar de la cosa (jus utendi), el de disfrute de la misma (jus fructus) y el de disposición de esta (jus abutendi). Por ello, es requisito indispensable para que se pueda hablar de servidumbres a la propiedad privada el que se afecte alguno de los derechos antes mencionados, siendo de que tal afectación " ... debe ser en el derecho mismo y no en la cosa o bien que constituye la materia de su ejercicio o goce ... " (379). El mismo Maestro Burga ejemplifica esta situación, señalando que al llamamiento se obliga a un propietario a observar ciertas prohibiciones al momento de construir un edificio, esto no significa imponer servidumbres a su propiedad, pero que, al ser construido, se restringe o condiciona su derecho de usar, disfrutar o disponer del inmueble a su libre albedrío, entonces se presenta de las servidumbres en sí.

2. La expropiación.

La segunda gran limitante constitucional a la propiedad privada es su garantía individual es la expropiación. En los términos mencionados por el mismo Maestro Burga, la expropiación " ... consiste en la supresión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretada por el Estado, - el cual lo adquiere. " (380). Las exigencias legales para que proceda una ex-

(377). Enfatizada expresada por Ignacio Burga. Las Garantías Individuales. Ocho ediciones. Pág. 484.

(378). Ibidem. Pág. 484.

(379). Ibidem. Pág. 487.

(380). Ibidem. Pág. 487.

propiedad con:

a). que la orden sea un acto de autoridad, por lo que está vedada a los particulares;

b). que el acto expropiatorio tenga como causa la satisfacción de una necesidad pública, con dos elementos primarios, que realmente existe dicha necesidad pública; y segundo, que el bien o expropiado sea susceptible de llegar a satisfacer una necesidad pública, contingencial;

c). que la causa de utilidad pública sea concreta y específica, es decir de presentarse en la realidad, o sea, que dicha causa debe ser "objetiva, transaccional o real, y no meramente subjetiva ... " (281); y,

d). sólo cuando en este acto existiere unilateralidad de carácter coercitivo, por lo que el Estado al efectuar toda expropiación debe otorgar al afectado una contraprestación denominada " indemnización ".

En el caso de la fracción I del artículo 27 de la Constitución de 1977, se reservó el derecho de adquirir el dominio directo de tierras y aguas dentro de una faja " de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas " a los mexicanos. Esta prohibición en la materia la Constitución de 1977 otorgó que tuvo su antecedente en la Ley sobre Terrenos Baldíos de 20 de julio de 1964, en donde el artículo 2o. veda " ... a los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los extranjeros en ellas ... " (282) a adquirir terrenos baldíos dentro de los Estados que colindaran con ellas (tal prohibición se revoca con la Ley de Terrenos Baldíos de fecha 25 de mayo de 1994). También el proyecto constitucional de Veracruz - Guerrero era similar en este punto, siendo incorporada la prohibición al texto primitivo de la fracción I del artículo 27, por iniciativa de Don José Batuj del Huelmo.

De forma de la causa vedada, los mexicanos y extranjeros están en la misma posibilidad de adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios.

2o.- Artículo 27 Segunda XL.

Una de las disposiciones constitucionales con implicaciones urbanas-

(281)- *Ibidem*. Pág. 491.

(282)- Citedo en la obra *Tratado Constitucional Mexicano*. Ignacio Durán. Pág. 22.

tamos en el artículo 71, en donde se establecieron las facultades del Congreso de la Unión. En efecto, en la Sesión III se otorgó la facultad al Congreso de promulgar las leyes que se expidieren sobre el comercio exterior y el comercio de mercancías, estableciendo además la asignación de puertos e fletes. Las leyes que se expidieron en virtud de esta facultad son aquellas que le corresponden en la materia de fletes, o bien, en las que se refieren expresamente a los particulares (tal y como ya se menciona en el artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior de 1904). Estas leyes se agrupan, al ser objeto de expedición por los particulares, dentro del grupo potencial de la Unión, constituyendo además parte de lo llamado "propiedad originaria" del Estado (hasta en tanto se transmita en donación a los particulares para crear la propiedad privada). El legislador en esta materia compete a la Federación y no a los Estados Sucesores, en tanto que las mercancías pertenecen a la Unión (por virtud de la "propiedad originaria") con base en el artículo 21 de nuestra Carta Magna. Lo anterior es análogo a la propiedad del comercio exterior que otorga la legislación española respectiva.

III.- CAMBIO EN LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO URBANO EN URUGUAY.

A). Desde un Punto de Vista Administrativo Jurídico.

Bajo este rubro pretendemos comenzar una serie de consideraciones respecto a las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976, y desde un punto de vista urbanístico que emana de ellas, frente a la teoría del Derecho Urbano expuesta en el Capítulo Segundo del presente estudio.

En las cosas, antes de la expedición de Las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 se puede decir que existieron una multiplicidad de instituciones y dependencias gubernamentales con funciones planificadoras y ejecutorias, que ignorando las buenas intenciones de algunos organismos urbanos, crearon a medida confusiones y traslapes en las acciones del Poder Público. Para ejemplificar esta situación podemos mencionar, a nivel nacional existían la Secretaría del Patrimonio Nacional (S.P.N.); la Dirección de Planeación Regional, de la Secretaría de la Presidencia; la Subsecretaría de Hábitat Inmobiliario y Urbanismo; el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO); la Secretaría de Obras Públicas, con la Comisión de Desarrollo Urbano del País, etcétera.

Un resumen de la etapa posterior a la promulgación de la Constitución Política de 1977 nos mostraría que hubo muchos intentos para regular algunos aspectos que han estado ligados a los procesos urbanísticos del país, como el caso de la construcción de viviendas o descentralización industrial, pero que, debido a la concurrencia y multiplicidad de la planeación y ejecución de los programas en esta materia, se diluyeron las acciones gubernamentales, quedando únicamente obras aisladas y carteras de ejecución con su control regional. El poder superar este caos legislativo supuso la realización de "... fuertes cambios en la estructura político-administrativa de la nación, con modificaciones de los centros de poder e influencia de las distintas secretarías de Estado " (28), como fue el caso de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976.

Como dijimos anteriormente, la multiplicidad de organismos y acciones gubernamentales en materia urbanística se debió, entre otras cosas, a la carencia de una unidad legislativa que regulara en forma eficaz los planes y proyectos idéneos y acordes con las distintas políticas que se han dictado. - De por sí que el 12 de noviembre de 1975 el Titular del Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos, aprobada en el Diario Oficial de la Federación (29). Hábitat Urbano. Obra citada. Pá. 32.

del 6 de febrero de 1976.

Dentro de la Especialidad de Urbanos de la citada Iniciativa de Decretos y Adiciones se menciona la necesidad de buscar "... el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, reflejando previsiones que conciernan el futuro desarrollo de los mismos". (284).

Por otro lado, se considera imprescindible "... establecer las normas para la planeación y ordenación de los centros urbanos de población que integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socio-económico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en los grandes centros". (285).

Dichas Reformas y Adiciones Constitucionales se constituyen en la base jurídica sobre la que descansa el Decreto Urbano en México, iniciando un cambio que da la posibilidad de una plena coordinación competencial entre los tres niveles administrativos de la Unión y que podría acabar con la harto repetida intervención del Poder Público en materia de urbanismo y asentamientos humanos.

A su vez, cambian la estructura de esta Rama del Derecho en los términos que a continuación se analizan:

1a.- El Derecho del Derecho Urbano en México.

De conformidad con lo expuesto en el Segundo Capítulo del presente trabajo de investigación, el objeto del Derecho Urbano es la regulación de la organización y utilización de los espacios habitables, esto es, como dijera — Federico Spangholt — la buena organización del territorio. *

Por esta situación se reformó el texto del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional para incluir el principio de que "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 el

(284). Asentamientos Humanos en México. Secretaría de la Presidencia. Impreso en los talleres del Complejo Editorial, S.A. de C.V. México, 1976. Pág. 14.

(285). *Ibidem*. Pág. 14.

jeto 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. " (286).

En la Ley General de Asentamientos Humanos de 20 de diciembre de 1973, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1974, se desarrollan los principios establecidos en las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1974, señalándose como objeto " establecer la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la Federación en dicha materia; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. " (287).

Lo anterior se ve reflejado en el texto del artículo 10. de la Ley en cita, que a la letra dice " Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. " (288).

Por su parte, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece en el artículo 10. el objeto de su expedición, que es en este que " ... ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el De-

(286). Asentamientos Humanos. Editorial Trillas, S.A. México, 1976. Págs. 13-14.

(287). Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. Otra citada. Pág. 78.

(288). Asentamientos Humanos. Otra citada. Pág. 15.

partamento del Distrito Federal ejerce sus atribuciones para determinar los usos, destinos y recursos de tierras, aguas y bosques, y los demás que le confiere esta ordenanza. " (289).

Dentro de la legislación de los Estados en materia de regulación y buena ordenación especial otorgada la Ley de Urbanismo y Planeación para Durango, de 29 de enero de 1973, en donde se establece como objeto "... el establecimiento, desarrollo, preservación y mejoramiento de las condiciones generales para la legalidad, seguridad, capacidad, salubridad, comodidad y estética de la población para el beneficio comunitario, familiar y personal de los habitantes del Estado. " (290).

Este establecimiento del fin perseguido por las normas que integran la Ley en cita nos parece vago e impreciso, ya que la redacción no es muy feliz que digamos. Más bien quisiera el legislador de Durango fijar como objeto del campo legal de alcance, el establecimiento de condiciones favorables para la satisfacción comunitaria de necesidades comunitarias, en materia urbanística.

Como hemos podido observar en este repaso a los principales ordenamientos urbanísticos en vigor, se cumple con el objeto del Derecho Urbano señalado en este punto, o sea, que la legislación mexicana en esta materia regula " la buena disposición urbanística. "

Consecuentemente con lo antes expuesto se recomienda al legislador que pretenda legislar al fomentar urbanos y asentamientos humanos, no apartarse de un principio esencial para ello que dice: " la dignidad humana y el ejercicio de la libre elección en armonía con el bienestar público general -- con derechos fundamentales que deben garantizarse en toda sociedad. " (291).

(289). Punto Final de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Contiene en la obra Acreditaciones Humanas, Urbanismo y Vivienda. Pág. - 511.

(290). Parte de la Ley Escuelas de Urbanismo y Planeación. De decreto Núm. 103 HE-L. Otra citada. Pág. 351.

(291). Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976. NACIONES UNIDAS. Hábitat Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Vancouver (CANADA), 31 de mayo - 11 de junio de 1976.- COMMISSION I. Grupo de Trabajo sobre la Declaración de Principios. Tomo 2 del temario (Documentos 4/CONF. TO/0.1/00.1/CONF.1 3 junio 1976 - 7 corr. de 7 junio 1976, castellano. Originals Inglés). Contiene en la obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 658.

**20.- Las Zonas de Actividades Implícitas en el Objeto del Decreto N-
1444.**

Tal y como hemos afirmado en el Apartado de este trabajo relativo a la estructura y contenido del Decreto Urbano, las conductas que incidían sobre lo espacial y territorial de los asentamientos humanos se dividen en

a). Conductas que inciden grandemente al espacio.

Dentro de nuestra legislación Urbanística se dan claros ejemplos de estas situaciones, como es el caso del párrafo tercero del artículo 27 de la Ley Fundamental, en donde se señala que "... se dictarán las medidas necesarias para ... establecer reservas previas, zona, reservas y destino de tierras ... a efectos de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fijación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ... " (292).

Lo anterior de clara muestra de realizar conductas tendientes a crear espacios para el ciudadano.

También en la Ley General de Asentamientos Humanos se menciona la creación de espacios, o sea, la determinación de provisiones, zona, reservas y destino de áreas y predios (fracción III del artículo 10.), para en particular utilización en los asentamientos.

Ejemplos de conductas que transforman el espacio público son, lo dispuesto en la fracción V del artículo 10. de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde se estipula que la ordenación y regulación de áreas se dará a "... la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y consumo. " - (293). Lo anterior propugna por transformar el espacio rural en urbano, haciéndolo pasar de un estado a otro.

Respecto a la destrucción del espacio, todas aquellas de los actos del Poder Público tendientes a la regeneración de áreas urbanas, sobre todo -

(292). Asentamientos Humanos. Otra citada. Pág. 14.

(293). *Ibidem*. Pág. 20.

de barriadas y viviendas rurales, para derribarlas y crear en su lugar nuevas y viviendas más modernas. Pero bien, en estos casos se observa una intención de destruir el espacio (en sentido figurado) para establecer en su lugar mejores condiciones de vida.

b). Conductas que inciden utilizando el espacio.

Se reitera que este tipo de conductas se caracterizan por que asignan una específica función al espacio ya creado. Podemos ejemplificar esta situación con la mención de algunas disposiciones en materia urbanística que tratan el punto en cuestión, como es el caso del artículo 66. de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en donde se otorgan facultades al Departamento del Distrito Federal para determinar los usos que deben tener las áreas urbanas, o sea, que sean susceptibles de tener fin específicas. Esta idea se desarrollará más ampliamente cuando se trate el tema de los planes urbanísticos.

c). Conductas encaminadas a lograr una apropiación del espacio.

Como hemos podido darnos cuenta en el Capítulo Segundo del presente estudio de investigación, este tipo de conductas son aquellas que se dirigen a " tomar " el espacio y apropiarse de él para después asignarle una utilización o uso específico. Un caso de conducta del Poder Público encaminada a apropiarse del espacio sería la contenida en el artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en donde para el cumplimiento de los planes urbanísticos, que requieren la ocupación de la propiedad, "... la autoridad competente, por causa de utilidad pública, procederá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueran aplicables. " (294).

También encontramos otra clasificación distinta a la anterior, en donde las conductas pueden tener dos grados de incidencia sobre el espacio: directa e indirecta.

En la primera graduación encontramos las conductas a que se refieren los artículos 27 tercer párrafo de la Constitución Política; lo, 2o. y 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos y, lo, 2o. y 3o. de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya mencionados algunos de ellos, en los que se regulan las actividades de planeación y ordenación urbana.

(294). *Ibidem.* Pág. 31.

A la segunda graduación corresponden los actos que no inciden sobre la problemática espacial, pero que la condicionan indirectamente. Dentro de éstas cabe destacar a las conductas reguladas por el Derecho Administrativo, como el caso del artículo 64 de la Ley General de Asentamientos Humanos, respecto a la autorización de fraccionamientos por parte del Departamento del Distrito Federal, previa valoración que haga de sus características. Otro caso interesante es el contenido del Título Quinto de la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado de Nuevo León de 29 de enero de 1975, que agrupa (según el rubro genérico "Procedimientos" a los nuevos y disposiciones encasilladas de reglamentar los trámites para proyectos y ejecución de obras; para la expedición de autorizaciones de usos y edificaciones; para la autorización del establecimiento de fraccionamientos, etcétera.

Otro tipo de conductas indirectas son las reguladas por el Derecho Fiscal, de las que podemos señalar un grupo muy importante de incentivos fiscales que fueron parte de políticas de descentralización económica, que tienen como objetivo "... reducir los desequilibrios regionales y promover la integración del país a todos los niveles, tanto geográficos como socio-económicos ..." (279). A estas políticas pertenecen los programas de Centros Industriales, Poles de Desarrollo, Parques y Ciudades Industriales, etcétera.

En esta misma tendencia se mueve el Programa de Estimulos para la Reconstrucción Territorial de las Actividades Industriales a que se refiere el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Por último, existen también conductas indirectas que caen dentro del ámbito del Derecho Procesal, siendo prudente referirnos a lo que establece el mismo Título Quinto de la Ley Nacional de Urbanismo y Planificación ya mencionada, respecto a la Sección II o de las Notificaciones, en donde se establece el procedimiento para llevar a cabo la entrega de los acuerdos dictados conforme a una Ley a los interesados. Parte importante de la operación del Derecho Procesal a la Disciplina Urbanística es la reglamentación de los recursos e medios de defensa en contra de los actos del Poder Público en esta

(279). Constitución Industrial y Desarrollo Socioeconómico de México en: Luis Gallo. Sesión Nacional para el Estudio y Desarrollo del País. P. E. L. (ISEP): México, junio de 1975. Págs. 11-17.

entoría urbana, como el Recurso de Revisión establecido en el Capítulo V del mismo Título, que conforme a los artículos 228 a 231 de la Ley Nacional de Urbanismo se promueve por los afectados de los acuerdos que dicta el Director de Urbanismo y Planificación y la Comisión de Planificación y Obras — (comprendiendo negativos de autorizaciones, concesiones, etcétera).

En este sentido se promueve el Acuerdo de Querétaro entre los — Acordamientos Buenos (296), al considerar que dentro de los aspectos jurídicos que deben contemplar los ordenamientos urbanísticos estatales se encuentran " ... un apartado especial en el que se garantiza a los gobernadores las garantías de legalidad, de uniformidad y se les concede el derecho de impugnar los actos de las autoridades administrativas que, en el ejercicio de las funciones que en materia de asentamientos humanos tienen, lesionen su esfera jurídica. " (297). Para la tramitación de estos recursos se estableció un procedimiento administrativo " que provea, por lo menos, el término para — impugnar el recurso, un período de pruebas y alegatos suficientes y el plazo en que debe resolverse. " (298).

3.- Las Bases Fundamentales que sustentan el Derecho Urbano en — México.

Tal y como ha sido reconocido en la Doctrina de varios países, la Disciplina Urbana descansa en tres elementos esenciales para su plena realización: los planes urbanísticos, la propiedad urbana y los instrumentos de control y aplicación del Derecho Urbano.

a). Los planes urbanísticos.

Estos instrumentos de planeación se encargan de establecer los derechos y deberes de los propietarios urbanos, así como de dar existencia a — la propiedad urbana, ya que en éstos se encuentran las modalidades y características que tendrá.

(296). Este Acuerdo fue el resultado de la realización del Seminario Nacional sobre la Ley General de Acordamientos Buenos, efectuado en la Ciudad de Querétaro del 11 al 17 de julio de 1976, que agrupó a los representantes de los Gobiernos de las 32 Entidades Federativas de la República y — del Gobierno Federal. Documento contenido en la obra Acordamientos Buenos, — Urbanismo y Vivienda. Pág. 629-640.

(297). *Ibidem.* Pág. 646.

(298). *Ibidem.* Pág. 646.

de conformidad con el contenido del artículo 40. de la Ley General de Asentamientos Humanos, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante:

- I. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- II. Los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes Gobiernos expidan al efecto;
- III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y
- IV. Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas previstas en la fracción V del artículo 115 Constitucional. " (299).

El numeral en cita obliga al Poder Público a publicar en forma abreviada el contenido de estos planes, tanto en los periódicos oficiales como en los de mayor circulación. Además se mantendrá en consulta para el público dentro de las oficinas encargadas de su registro.

El urbanista español Juan Pablo Terra-Gallinal, dentro de su estudio denominado " Problemas Críticos de los Asentamientos Humanos en América Latina ", opina que los planes urbanísticos deben observar los siguientes principios:

- 1.- La existencia de una división político-administrativa del territorio que refleje la realidad de los asentamientos;
 - 2.- Presentar una clara jerarquía de competencias entre las unidades de nivel superior e inferior;
 - 3.- En un orden nacional, atribuir facultades para establecer los lineamientos básicos de planes y políticas, además de conducir, en forma general, el proceso. Tener capacidad técnica, operativa y financiera para programar los servicios públicos y la construcción de obras de infraestructura;
 - 4.- Estimular y respetar la autonomía regional y local, permitiendo con este un mayor grado de eficiencia y participación;
 - 5.- Establecer mecanismos de evaluación, vigilancia y asesoría, a través de los cuales las unidades superiores ejerzan una supervisión de las acciones locales y regionales. También se deberá considerar los instrumentos que solucionen conflictos surgidos entre los tres niveles;
- (299). Asentamientos Humanos. Obra citada. Pág. 21.

6.- Crear mecanismos de cooperación entre unidades de los distintos niveles, preservando la disciplina de acciones planificadoras, como el caso de los sistemas de apoyo financiero y técnico; y,

7.- Prever instrumentos obligatorios de coordinación entre unidades vecinas para compartir responsabilidades en algún momento (al caso de las comarcaciones), o sea, organizaciones político-administrativas que sean unitarias en las zonas metropolitanas.

Por su parte, los investigadores Julio García Coll y Marie Schjetman opinan que los planes de desarrollo de un centro de población se deben " concebir " como un proceso, como un instrumento continuo de orientación y ajuste, capaz de adaptarse a cambios sociales, económicos, físicos y técnicos ". (300). En este sentido, continúan su idea, el plan de desarrollo no es un conjunto de estudios y dibujos, sino que viene siendo todo un aparato dentro del mecanismo político que incide sobre la realidad social. Este plan, en su aspecto físico, deberá regular cuatro puntos " las áreas y secuencias de desarrollo más favorables, las actividades con ubicación predefinida (re- la tradicional zonificación estricta de todas las actividades), la infra-estructura básica de redes primarias de servicio, y las acciones concretas de fomento que se propone realizar, tales como parques, centros especiales de servicio, áreas de regeneración urbana, etc. " (301).

En nuestro Derecho Urbano Federal existen los planes siguientes:

- 1.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de junio de 1978);
- 2.- Plan General del Plan Director del Distrito Federal - (publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de marzo de 1980).

En cuanto al primero de ellos, es un documento que " ... determina los objetivos nacionales, las políticas y los instrumentos conforme a los cuales el Gobierno Federal encará su acciones y participará en la ordena-

(300). Ídem Urbano. Obra citada. Pág. 42.

(301). Ídem. Pág. 43-44.

ción y regulación de los asentamientos humanos ... " (302).

Los objetivos específicos de este Plan Nacional de Desarrollo Urbano son:

1. Buscar una racional distribución de las actividades económicas y de la población dentro del territorio nacional, ubicándolas en las zonas de mayor potencial del país;

2. Dirigir el desarrollo urbano en forma integral y equilibrada dentro de los centros poblacionales;

3. Establecer condiciones favorables que permitan a la población — satisfacer sus demandas de suelo urbano, viviendas, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos; y,

4. Procurar y elevar la calidad del medio ambiente que conforma — los asentamientos humanos.

Respecto al Plan General del Fian Director del Distrito Federal se puede decir que es un documento " que proporciona los lineamientos generales para recibir y analizar, en forma sistematizada y permanente, las recomendaciones y propuestas sectoriales; propiciar la congruencia de las propuestas de desarrollo urbano con las políticas y programas de las demás dependencias del Gobierno Federal y fortalecer el proceso de consulta ciudadana ". (303).

Esta más para dar una idea de la convergencia de la problemática urbana en la capital de la República, el Plan General menciona que las normas jurídicas que regulan su desarrollo urbano son " ... entre otras las disposiciones jurídicas de nivel federal y ciento once de nivel local. De las disposiciones contenidas en la legislación federal vixticias sus leyes, estatutos, reglamentos; diez decretos y veinte acuerdos. De las disposiciones locales (9) se son leyes, veintidós reglamentos; veintidós decretos; once y seis acuerdos y dieciséis disposiciones diversas entre las cuales se encuentran — acuerdos con dependencias federales e instructivos, tanto internos, referidos a la administración del Departamento y las delegaciones, como externos, "

(302). Diario Oficial de la Federación del viernes 19 de mayo de 1978. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 5.

(303). Diario Oficial de la Federación del martes 29 de marzo de 1980. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 2.

dirigidos a los particulares. " (304). Sin otro señalar al maestro o datos que identifiquen a cada ordenamiento nos llevaría mucho tiempo.

Para concluir este punto queremos hacer constar una de las directrices para la acción propuestas en la Declaración de Principios de Vancouver -- acerca de los planes urbanísticos, al afirmar que " La responsabilidad de preparar planes de estrategias espaciales y adaptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico compete a -- los gobiernos. " (305).

A su vez, el Acuerdo de Quetzaro señala que los planes urbanísticos " ... se deben concebir como un proceso que incluye etapas recurrentes de estudio, decisión y acción. La naturaleza de los asentamientos humanos requiere un enfoque interdisciplinario y una definición tanto en el espacio, como en el tiempo. " (306). Por ello, se enfatizó en este documento la conveniencia de que los planes se inscriban en un nivel nacional y regional. Su contenido --efrma será " una clara formulación de objetivos; el análisis de la situación social, económica y física en el área de influencia del plan, y sus tendencias futuras; la identificación de recursos y medios existentes o potenciales; la proposición de alternativas integradas de acción, tanto para obras y operación de servicios, como para programas de desarrollo social y económico; la evaluación de las diferentes alternativas; la definición de los instrumentos propuestos y programas de ejecución; y la evaluación de resultados. " (307).

b). La propiedad urbana.

Como se puede desprender del análisis que efectuamos al artículo 27 de la Constitución Política y de otras consideraciones, el Poder Público tiene la posibilidad de limitar los derechos que emana de la propiedad privada, por que así lo prevé la Carta Magna, imponiéndole las modalidades que dista el interés público o expropiándole por causa de utilidad pública.

(304). *Ibidem*. Pág. 68.

(305). Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Documento citado. Pág. 661.

(306). Acuerdo de Quetzaro sobre los Asentamientos Humanos. Documento citado. Pág. 63.

(307). *Ibidem*. Pág. 63.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que la propiedad es un elemento esencial para el Derecho Urbano y de una importancia crucial para los asentamientos humanos, por lo que no debe tener un tratamiento o regulación ordinaria (que pudiera tener cualquier bien sujeto a un control de los particulares y a las presiones e ineficiencias del mercado).

En estos tiempos de carencia se ha visto que la propiedad privada es un instrumento de acumulación y concentración de riqueza, acarreado de este modo injusticias sociales. Para evitar estos padecimientos, debe el Derecho Urbano evitar la especulación del suelo, considerando que " La justicia social, la renovación urbana y el desarrollo, el suministro de viviendas decentes y de condiciones saludables para las personas sólo podrán lograrse si la tierra es una en interés de la sociedad en su totalidad. " (308).

A estos nos referimos nosotros en el Capítulo Segundo de este estudio, al mencionar que la propiedad se debe controlar en forma positiva.

Dentro de la legislación que se encuentra en vigor hay disposiciones referidas a la propiedad urbana, como puede ser el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, en donde se otorga al Poder Público el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades necesarias, de acuerdo a las dictadas del interés público. A su vez, la Ley General de Asentamientos Humanos estipula que los propietarios de predios comprendidos en zonas de reserva territorial, ejercerán los derechos inherentes a su propiedad de manera que no obstaculicen el aprovechamiento futuro, determinado por las declaratorias de usos y destinos (artículo 42). Este artículo, así como los comprendidos del 26 al 47, forma parte del Capítulo IV intitulado " De las Regulaciones de la Propiedad en los Centros de Población ", en donde se establecen diversas limitantes a la propiedad de los particulares.

En lo que respecta a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Capítulo de Disposiciones Generales contiene tres artículos que ejemplifican perfectamente la posición que guarda el derecho de propiedad privada en el contexto del Derecho Urbano. El primero es el 7o., donde se menciona la obligación para los propietarios y poseedores de bienes inmuebles de observar

(308). Declaración de Principios de Vancouver. Documento citado. — Pág. 73B.

las determinaciones establecidas por esa Ley (destino, uso y reservas del territorio, así como de construcciones). En cambio el Sr. manifestaba que — tales determinaciones — ... son inherentes a la utilidad pública y al interés social, que caracterizan la naturaleza jurídica del derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional y con el artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. " (309). Por último, el Sr. resume las ideas antes expuestas de una forma clara y precisa, bastando citar su contenido: " El derecho de propiedad, el de posesión, o cualquier otro derecho derivado de la tenencia de predios, serán ajenados de conformidad con las limitaciones y modalidades previstas en la presente Ley y de acuerdo con las correspondientes destino, uso y reservas de tierras, aguas y bosques que se expidan. " (310).

e). Los instrumentos de control de la aplicación del Decreto Urban-

28-

El tercer elemento del triángulo básico de nuestro objeto de estudio son los instrumentos de control de la aplicación de la normativa urbanística. Esto es así en virtud de que frecuentemente las prescripciones de los planes urbanísticos afectan directamente los derechos que emanan de la propiedad privada. De no ajustarse control alguno, la propiedad privada obstaculizaría la actividad de planificación y aplicación de proyectos de desarrollo. Para una eficiente plena de estos instrumentos es necesario que el Poder Público conozca al detalle las modalidades actuales de utilización y tenencia de la tierra; expida leyes que definan adecuadamente los límites existentes entre los derechos individuales y el interés público; además de crear mecanismos aptos para asignar un valor al suelo y transmitir la plusvalía del mismo a la comunidad (VERSE LO RELATIVO A LA VALORACION DEL SUELO).

Las normas de control adquieren formas variadas, como el caso de — las autorizaciones, las licencias de construcción, los registros, catastro. Además existe un vínculo importante, esto es, el de las censos.

(309). Acostumbrados Buenos. Obra citada. Pág. 19.

(310). *Ibidem*. Pág. 39-40.

Los artículos 64 y 65 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal contienen los supuestos para el otorgamiento de autorizaciones en cuanto al establecimiento de fraccionamientos y para las fusiones, subdivisiones y reedificaciones, respectivamente.

Toda el Capítulo V del ordenamiento citado se refiere al tema " De las Unidades de Seguridad y de las Sanciones ", siendo por ende enmarcado dentro del grupo de disposiciones que contienen instrumentos de control. El artículo 89 asigna al Departamento del Distrito Federal la vigilancia " del cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e inspección de construcciones. " (311). Las medidas de seguridad de cuenta con todas aquellas artes e técnicas por el Departamento para evitar los daños que puedan originar las instalaciones, construcciones y obras, sean públicas o privadas. Algunas de estas medidas son: suspensión de obras, clausura temporal o definitiva, decaimiento de inmuebles, demolición de construcciones, etcétera (artículo 91).

El rubro de sanciones incluye clausura temporal o definitiva, total o parcial, de obras; multas de \$ 1,000.00 a \$ 1'000,000.00; demolición de construcciones; intervención administrativa de la empresa; revocación de autorizaciones, permisos o licencias; y arresto administrativo del responsable hasta por 15 horas (artículo 92).

La Ley Noolenas de Urbanismo y Fianificación va más allá todavía, ya que además de considerar un apartado de infracciones y sanciones (artícu los 232 y 233), prevé la tipificación de delitos específicos, equiparables al fraude para efectos de la sanción (regulado por el artículo 28 del Código Penal del Estado de Nuevo León). En estos términos se considera fraude transmitir la propiedad o posesión de lotes de un fraccionamiento sin contar con la autorización respectiva; hacer ofertas engañosas para la venta de terrenos en fraccionamientos, ya sea que el ofrecimiento no corresponda a la realidad, o bien, que las condiciones contravengan los términos y condiciones de la autorización respectiva; además de otros supuestos.

En la aprobación del Acuerdo de Quórum sobre los Acostamientos Humanos, los participantes coincidieron en que, siendo la tierra un bien limitado, se controlara el uso y tenencia de la misma, recomendando para esto: (311). *Idéem.* Págs. 61-62.

Los siguientes medios:

1. Establecer instrumentos legales de tipo inmobiliario para captar los plusvalías en beneficio de la comunidad y asegurar los recursos y provisiones necesarias;
2. Agilizar las regulaciones de la tenencia de la tierra;
3. Entorpecer o limitar la prestación de servicios públicos, de acuerdo a las políticas de fomento o desaliento de los centros de población;
4. Evitar, a través de correctivos fiscales, la existencia de lotes baldíos en zonas urbanas y con servicios públicos.

4o.- La estructura de las normas que configuran el Derecho Urbano en México.

De acuerdo con las ideas expuestas por el Lic. Andrés Alarcón Segura, y con las que ostentan de conformidad, el Derecho Urbano logra sus propósitos con actos de tres categorías:

a). Actos de planeación.

Los actos de planeación son los ordenamientos sustantivos de superior jerarquía, reguladores en el plano jurídico del desarrollo urbano. En nuestro Derecho Urbano positivo tenemos multitud de ejemplos de disposiciones que, proveen los actos de planeación, de los que podemos citar a la Fracción II del artículo 1o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, en tanto que establece como objeto de esa Ley, la fijación de normas básicas para planear lo relativo a los procesos urbanos. También en este sentido se observa el contenido del artículo 1o. de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que faculta al Departamento para realizar los actos tendientes a la ordenación del desarrollo urbano de esta ciudad capital. En igual sentido se manifiesta el artículo 1o. de la Ley Federal de Urbanismo, el artículo que tal ordenamiento reglamentará la planeación física y desarrollo urbanístico del Estado de Nuevo León.

b). Actos de control.

con las normas e disposiciones encaminadas a instrumentar el control de la ejecución de las prescripciones contenidas en los planes urbanísticos. En caso de repeticiones, sólo diremos que son las licencias de construcción, autorizaciones, concesiones, etcétera.

c). Actas de fomento y servicio.

En la jerarquía de normas que agrupa a los actos capaces de instrumentar una planeación indicativa o "dirigida". A este tipo de disposiciones corresponde el contenido de la fracción VI del artículo 30. de la Ley General de Asentamientos Humanos, que determina como uno de los objetivos específicos de la ordenación y regulación de los asentamientos, el fomento de ciudades con dimensiones medias para evitar la megalopolización del país. En lo que respecta a la capital federal, la fracción VI del artículo 30. de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece como objetivo a realizar, el fomento a una interrelación adecuada del Distrito Federal con el sistema nacional, en lo que se refiere a procesos socioeconómicos. En relación con las normas de servicio, cabe transcribir el artículo 79 de esta última Ley, que a la letra dice " Las zonas deterioradas físicas y funcionalmente, en forma total o parcial, podrán ser declaradas — por el Departamento del Distrito Federal espacios destinados al mejoramiento; con el fin de reordenarlas, renovarlas y protegerlas, y lograr el mejor aprovechamiento de su ubicación, infraestructura, suelo y elementos de configuración del espacio, integrándolas al adecuado desarrollo urbano, particularmente en beneficio de los habitantes de dichas zonas. " (112).

Además de la jerarquía de normas que acabamos de analizar, el Derecho Urbano se compone de disposiciones supletorias e auxiliares:

d). Normas que regulan aspectos administrativos.

Tienen por objeto la estructuración orgánica gubernamental en el ejercicio de la acción urbanística. Un caso de estas sería el artículo 37 — de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre

de 1976 (113), en donde se establecen las facultades que competen a la Secretaría de Asentamientos Humanos. Colateralmente serían los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 20 a 23, 24 a 26 y 28 a 31 del mismo cuerpo legal, que dan las bases de estructuración y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y descentralizada.

e). Normas que regulan aspectos fiscales.

Con este nombre se designan las disposiciones que reglamentan, mediante tributos, las posibilidades de financiación del desarrollo urbano. Dicho criterio sería válido referirse a los artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta que gravan las enajenaciones de inmuebles, en relación con las demás leyes que establecen tributos a los particulares. Para observar el efecto que la cuestión financiera tiene en los ordenamientos urbanos, métese a señalar que el último párrafo del artículo 14 de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal menciona que en todo asunto de la Comisión de Operación y Fomento del Plan Director, relacionado con las cuestiones de inversión pública, se invitara a un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

f). Normas que regulan aspectos de seguridad jurídica.

A tales características pertenecen las normas que estatuyen los recursos o medios de defensa de los particulares frente a los actos de las autoridades urbanísticas. Un ejemplo de esto sería el recurso de Revisión establecido en el artículo 238 de la Ley Ecuatoriana de Urbanismo y Planeación, al cual ya nos hemos referido con anterioridad.

Como corolario de este inciso queremos comentar que en el más puro concepto jurídico, el Derecho Urbano se origina como un conjunto de normas encargadas de resolver, a mediano y largo plazo, una creciente problemática que origina el fenómeno social denominado Urbanismo.

3). Desde un Punto de Vista Regulatorio del Fenómeno Urbano.

En virtud de la exposición que del tema del Urbanismo efectuamos en el Capítulo Primero de esta Tesis, anotaremos únicamente que este fenómeno es

(113). Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 del mismo mes y año.

cial se dirige a la organización y utilización de los espacios habitables, implicando un proceso de estructuración y desarrollo de los asentamientos humanos. Por otro lado, es un fenómeno que conlleva un estilo especial de vida en la vida urbana. Su campo de acción y base de desarrollo es la ciudad, pero concierne a una unidad a la que influye y de la que se nutre, esta es, su región.

Dado que es un proceso eminentemente dinámico, y que las tendencias actuales demuestran una elevación considerable de los niveles de urbanización en casi todos los países, ha originado una problemática que gira alrededor de cuatro puntos esenciales:

1. La presentación de un incremento en el ritmo de urbanización a nivel mundial;
2. La incidencia de grandes concentraciones de población en regiones subdesarrolladas, sin que exista una correspondencia con el desarrollo económico que acontece en la estabilización de los países capitalistas industriales o desarrollados;
3. La aparición de nuevas formas urbanas, sobre todo de las megaciudades;
4. La correlación que día a día se hace más estrecha entre el fenómeno urbano y el proceso de cambio social.

El Derecho Urbano como regulador del proceso urbanístico tendrá que afrontar estos problemas, dando soluciones eficaces y dinámicas (por que dinámico es el fenómeno urbano), contemplando las disposiciones que orienten y concilien las potencialidades del Urbanismo hacia el progreso y desarrollo en general.

Respecto al primer punto en cuestión, la Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 reconoce los efectos nocivos y conflictivos que acarrea este incremento, en los siguientes términos: " La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad, ha conllevado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos; viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas; -

contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros factores similares de igual trascendencia. " (314).

En el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional se deja al Poder Público el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales, para "... lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. " (315).

Ante esta perspectiva se entiende que la Disciplina Urbanística por tanto encuentra estos asuntos en el ritmo de urbanización del país, propugnando por equilibrar y homogenizar las tasas de urbanización de las distintas regiones del mismo.

Como se fijara en la Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos, la comunidad nacional reclama " una acción de suficiente alcance que termine con los asentamientos humanos no controlados, que considero previsiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genere el incremento de la población; que reduzcan el déficit de habitación, fundamentalmente de la población que sufre las consecuencias generadas por el desordenamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales, que otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra y que contribuya a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo. " (316). En los arts. 10 y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos en México.

Por lo que se refiere a la incidencia de grandes concentraciones de población en regiones subdesarrolladas, conviene reconocer que el fenómeno urbano se manifiesta con fuertes migraciones rurales, cuyo dinamismo se da tanto a la sociedad para adaptarse a ellas, o bien, para dictar soluciones que eviten los posibles efectos. En opinión de los estudiosos Fernando Pedraza y Karl-Helm Stenning, los factores que alimentan este proceso de concentración:

(314). Informe de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos. Exposición de Motivos. Contenido en la obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pág. 459.

(315). Ibidem. Pág. 463.

(316). Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. Contenido en la obra citada anteriormente. Pág. 77.

como " i) la desarrollo del campo y el subaprovechamiento consecuente de las potencialidades del espacio rural; ii) el subaprovechamiento de los recursos naturales; iii) la existencia de vastas zonas vacías de población al lado de las zonas saturadas; iv) la no satisfacción de las necesidades básicas de un alto porcentaje de la población y la existencia de numerosos grupos marginados urbanos; y v) los costos crecientes de las grandes ciudades que requieren la dedicación de la mayoría de los escasos recursos disponibles. " (317).

Dentro de nuestro contexto nacional, el acelerado incremento de población no se ha acompañado de un aumento de suelo urbano disponible, ocurriendo por una parte, " ... un déficit de habitación, principalmente de la periferia, y por otra, un desordenamiento incontrolado de minúsculos núcleos de población hacia zonas rurales agrícolas y comunales ... " (318). Esta irrupción suspende actividades productivas ya establecidas y quebranta las responsabilidades de todo proceso de transformación urbana, además de fomentar la especulación del suelo.

Otros efectos de la concentración desmedida de población en los centros urbanos son " ... el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria ... " (319).

Ahora bien, la Ley General de Asentamientos Humanos establece, en los frunciones II, III, IV, V y VII del artículo 30, que la ordenación y regulación de los asentamientos tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, a través de:

1. Un desarrollo equilibrado del país, que armonice las interrelaciones entre ciudad y campo (distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas que el desarrollo urbano implica);

2. Una reordenación de los centros de población dentro del territorio nacional para guardar este equilibrio;

(317). Seminario sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina, Ciudad de México. Fernando Fourné y Karl-Heinz Stansich, directores. Siglo XXI Editores. I.L.P. - 2./I.L.S.I.S., 1974, VII. Pág. 125.

(318). Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976. Documento citado. Pág. 453.

(319). *Ibidem*. Pág. 459.

3. Una adecuada interacción socioeconómica de las ciudades con el sistema nacional;
4. Una positiva interacción entre los sistemas de servicios y las actividades en cada centro de población;
5. El fomento de ciudades con dimensiones medias, evitando de esta forma las impactos económicos negativos y el grave deterioro social y humano, que producen los centros de población desproporcionados (megalópolis);
6. Una descongestión de las grandes urbes; y,
7. Un perceptible mejoramiento de las condiciones favorables para la vida urbana.

De conformidad con el contenido del artículo 7o. del mismo ordenamiento, la orientación de los asentamientos humanos será congruente con la política demográfica que establecen la Ley General de Población.

En lo concerniente al Distrito Federal, la Ley del Desarrollo Urbano de la capital federal que señala en su artículo 1o., que la orientación y regulación del desarrollo urbano propiamente por:

1. Obtener una equilibrada distribución de la población en el territorio;
2. Mejorar las condiciones de vida en la población rural y urbana;
3. Mantener el equilibrio ecológico en el Distrito Federal, promoviendo el desarrollo económico de las zonas agrícolas y forestales;
4. Incrementar los lazos socioeconómicos del Distrito Federal con el sistema nacional;
5. Distribuir los beneficios y cargas del proceso urbano en forma equilibrada; y,
6. Procurar un mayor grado de bienestar en la forma de vida urbana.

Las anteriores reglamentaciones tienen como objetivo principal, nivelar el desarrollo económico con las tendencias del proceso de urbanización en nuestro país.

Teniendo al tercer punto de la problemática actual del Urbanismo, es decir, de la aparición de nuevas formas urbanas, sobre todo de las megalópolis;

en su mayor parte, el hecho preocupante que tuvo el legislador al preparar las reformas y Adiciones Constitucionales de 1976, puesto que de antemano se sabía que un crecimiento desordenado de los centros urbanos provocaría sistemas y subsistemas anarquizados de ciudades, en donde era insuficientes las inversiones de recursos para poder satisfacer las necesidades de la colectividad (Véase lo relativo al PROBLEMA DE LA METROPOLITANIZACIÓN EN EL D.F., EN ESTA MISMA PARTE) .

Es por ello que se enfatizó la política de evitar la formación del crecimiento de población en los centros urbanos, a través del sistema de centros con dimensiones mínimas. En la Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos se menciona la urgencia de "... reducir el índice de crecimiento de las grandes urbes, y propiciar su probable desconcentración, y plantear una política realista, de acuerdo con nuestros recursos financieros, que nos permita obtener mejores rendimientos de las inversiones que se realicen en los centros urbanos, para construir las obras públicas que requiera la población, y satisfacer en forma suficiente, las necesidades de servicios públicos." (320) .

Entre las nuevas formas urbanas, producto del desarrollo urbano, podemos distinguir tres con características muy interesantes:

1. Los sistemas de ciudades.
2. Las conurbaciones.
3. Las megalópolis.

1. Los sistemas de ciudades.

Como dijera Luis Gallo, " En cualquier sistema urbano de un país o región, las ciudades manifiestan características diferenciales que permiten agruparlas en orden sucesivo de importancia." (321) . El Desarrollo Urbano en México se orienta a la implantación de sistemas de ciudades, mediante las llamadas zonas de desarrollo, que junto al sistema de ciudades preexistentes

(320) . Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. Documento citado. Pág. 472.

(321) . El Desarrollo Urbano de México. Obra citada. Pág. 93.

tienen a lograr un equilibrio en el desarrollo urbano y regional del país.

En esta dirección se orienta el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que propone como una de las medidas para lograr el desarrollo equitativo de del país: inducir el crecimiento de ciudades que cuenten con servicios regionales y de agencias que posean dimensiones medias y un potencial de desarrollo económico y social.

2. Las conurbaciones.

El artículo 15 de la Ley General de Asentamientos Humanos nos define este concepto, al establecer que aparece "... cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social." (372). En efecto, las conurbaciones son formas urbanas nuevas y modernas (Véase LO RELATIVO AL CONCEPTO CONURBACIONES), que inclusive han originado adiciones, a nuestra Carta Magna, como el caso de la inclusión de una fracción V al artículo 115 Constitucional, que a la letra dice:

" Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I a IV.- ...

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia." (373).

La Ley Federal a que se refiere el precepto Constitucional se refiere que la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo Capítulo III se denomina " De las conurbaciones ". Dentro de la Exposición del Ejecutivo respecto a este ordenamiento se menciona que la conurbación " es una de las mani-

(372). Asentamientos Humanos. Otra citada. Pág. 27.

(373). *Ibidem*. Pág. 25.

funcionamiento más graves del fenómeno de crecimiento urbano desordenado ... del territorio el del área metropolitana de la Ciudad de México que comprende al Distrito Federal y a 14 Municipios del Estado de México, con una población actual, superior a los 11 millones de habitantes y con tasa de crecimiento — que hace prever 26 millones para el año dos mil, incluyendo en ese caso a 40 Municipios de los Estados circunvecinos. " (324).

Las disposiciones que integran este Capítulo III se refieren a la declaratoria oficial de una zona conurbada; a la planeación y regulación de ésta; a sus dimensiones; a los convenios entre Municipios, Estados y Federación para considerar la existencia de zona conurbada; a la formación de comisiones permanentes que ordenen y regulen su desarrollo; a las facultades y objetivos de dichas comisiones; y a la expedición de las Declaratorias de provisión, usos, reservas y destinos de los predios que comprendan las zonas conurbadas, una vez aprobado por el Ejecutivo Federal el Plan de Ordenación Regulatorio (artículo 1) a 26 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

En síntesis, las conurbaciones son el resultado de las grandes concentraciones humanas que rebasan los límites políticos y producen impactos en las economías de los centros urbanos limítrofes.

3. Las megaciudades.

Ante cuando ya hemos externado comentarios acerca de este fenómeno de metropolización, bástanos decir que en la Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 se reconoce que un crecimiento — desordenado de las ciudades ocasiona los sistemas y subsistemas macrocefálicos (VERSE LO RELATIVO AL CONCEPTO MEGALOPOLIS). A todos los inconvenientes y deficiencias que tienen estos monstruos urbanos humanos, la " ... histórica, la indiferencia ante la vida en común y el impacto de un escenario en el que las máquinas, los vehículos y las colosales estructuras de acero y concreto establecen su predominio sobre el Hombre. " (325).

Ante esta perspectiva, la adición para la primera parte del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional establece un principio fundamental de

(324). Exposición de Motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos. Documento citado. Pág. 477.

(325). Ex. posición de Motivos de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976. Obra citada. Pág. 460.

aprovechamiento de los recursos naturales en un marco de desarrollo urbano, destacando " la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinadas zonas de población, y en especial en las grandes urbes. " (326).

Complementando esta idea, la Ley General de Asentamientos Humanos, dentro de sus objetivos, pretende dirigir el fenómeno urbano para lograr una evolución de ciudades con dimensiones medias, que impidan la prosperidad de la macrocefalia urbana en nuestro país. A este respecto se refiere la fracción VI del artículo 3o. de la Ley en cita, al señalar que la ordenación y regulación de los asentamientos fomentará los centros de población medios y evitará los impactos económicos negativos y el deterioro social que producen las megálpolis.

En lo que respecta al Distrito Federal, si no expresamente, se refiere de la fracción II del artículo 3o. de la Ley del Desarrollo de esta capital federal, que la ordenación del territorio pretende lograr una distribución más equilibrada de la población.

Generalmente observamos en México la presentación de este fenómeno de metropolitanización con el fenómeno de entido contrario, o sea, de la dispersión rural. Esta conjunción concentración-dispersión es una de las características del proceso urbanístico en nuestro país.

Por último, respecto a las futuras relaciones del fenómeno urbano con los procesos de cambio social, es menester consignar uno de los Principios Generales de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos que dice: "... los asentamientos humanos deben considerarse instrumentos y objetos de desarrollo. Los objetivos de las políticas de asentamientos son inseparables de los retos de cada una de las esferas de la vida social y económica. Por lo tanto, las soluciones para los problemas de los asentamientos humanos deben concebirse como parte integrante del proceso de desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial. " (327).

(326). *Ibidem.* Pág. 652.

(327). Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976. Otra citada. Pág. 657.

De esta manera se entiende en México, ya que en el Acuerdo de Quertaro entre los Asentamientos Humanos se menciona que éste sea parte importante del desarrollo económico-social y mejoramiento de la calidad de la vida. La actividad de planificación urbana y regional debe estar integrada en un mayor nivel de desarrollo, o sea, que comprenda factores como el empleo, la alimentación, los energéticos, la educación, etcétera. También se debe tomar en cuenta las relaciones establecidas entre los niveles de gobierno y los sectores económicos.

Las pautas oficiales han sido los planes urbanos (Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Plan Director del Plan General del Distrito Federal), además del recientemente expedido Plan Global de Desarrollo 1960-1982 (328), - que dentro de sus objetivos se menciona: promover un crecimiento regional equitativo (a través de la desconcentración de actividades y recursos); fortalecer el federalismo (mediante una mayor participación de los Estados en las tareas del desarrollo); impulsar una relación más equitativa entre la Federación y las distintas regiones del país, estrechando relaciones en los Convenios de Coordinación; y, buscar el crecimiento de aquellas regiones que por sus características especiales así lo requieran, básicamente en las que se considere como futuras " poleas de desarrollo ".

A mayor abundamiento, la planificación interregional del desarrollo abarca otros documentos, como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo y el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología. Estos ejemplos son reflejo de los avances en la conformación de un Sistema Nacional de Planeación.

C). Desde un Punto de Vista de Política Urbana.
1. Siódipia.

Como acertadamente nos expone Luis Uribe en su valiosa obra " El Desarrollo Urbano de México ", toda política de tipo económico que ha emprendido (329). Publicado en el Boletín Oficial de la Federación del jueves 17 de abril de 1960, que contiene tanto el Decreto Aprobatorio como la Versión abreviada del mismo.

el Gobierno Federal, sobre todo en niveles sectoriales, tiene repercusiones - en las características y dinámica del desarrollo urbano, en la medida y dirección que tal política influye en la vida económica y social del país.

Debemos considerar que el proceso de desarrollo económico se encuentra determinado por dos factores: el proceso de industrialización y el incremento en la productividad del sector agropecuario. Para comprender la trascendencia de estos dos componentes, vale la pena transcribir lo que dice Luis Quintal al respecto:

" En un país en vías de desarrollo, la producción del sector agropecuario, por una parte, ha de cubrir la demanda doméstica tanto rural como urbana, y por otra exportar parte de su producción para que el país pueda aumentar su capacidad para importar los bienes necesarios para la industrialización; asimismo, el sector agropecuario debe contribuir con mano de obra para el sector industrial, mediante el desplazamiento de la población del sector rural al urbano. La industria pasará a su vez por un proceso de sustitución de importaciones de bienes de menor a más elaborados, hasta llegar a un punto en que pueda sustituir exportaciones. " (32).

Por lo que se refiere al sector agropecuario, las políticas importantes han sido dos, la reforma agraria y la modernización de la agricultura.

18 Reforma agraria.

La Ley de Reforma Agraria de 1915 se incorporó a la Constitución Política de nuestros días, siendo uno de los instrumentos favorables a la colonización del país, a través de las reparticiones de tierra. Independientemente de otros efectos que tuvo esta reforma, condicionó la migración rural hacia las ciudades, en virtud de que hubo migraciones de grandes volúmenes de campesinos que buscaban la posibilidad de un trabajo asalariado. La colonización a que nos referimos contribuyó al fenómeno de dispersión rural. Con esta política se crearon organismos de gran importancia para el desarrollo del país, como la Banca Central y la Nacional Financiera.

19 Modernización agrícola.

Se sabe lo que tuvo en el período 1946-1950, dando como resultado que - el crecimiento del producto agropecuario superara la tasa de crecimiento nacional (33). El Desarrollo Urbano de México. Obra citada. Pág. 306.

cional. Esta política, desafortunadamente, no pudo lograr una distribución uniforme de sus beneficios. En la actualidad son pocas las regiones que poseen tecnología moderna para los cultivos de exportación, dedicándose al negocio interno por su tecnología tradicional y bajos rendimientos. Ejemplos significativos de políticas racionales en esta materia han sido las Comisiones de las Nuevas Hidroeléctricas, tanto del litoral del Golfo de México (Tlapacoyan, Orizaba y Pánuco) como del Pacífico (Tepic-Tapachula y Lerma-Chapala-Santiago). El modelo que siguieron para su establecimiento fue la " Tennessee Valley Authority ", ya conocida por nosotros. Los propósitos de estas comisiones eran auxiliar al descongestionamiento de la zona central y elevar la producción agrícola.

Por su parte, las políticas de industrialización fueron una respuesta directa del sector privado a los incentivos gubernamentales (subsidios, construcción de infraestructura, exenciones, etcétera). Ejemplos de instrumentos para promover la industrialización fueron:

a). Leyes Estatales acerca de Exenciones Fiscales para la Industria.

Estos ordenamientos entraron en vigor desde 1940 y su finalidad era conceder exenciones fiscales diversas, por períodos que fluctuaban entre 10 y 30 años, dependiendo del Estado a que se refirieran. La Ley respectiva del Distrito Federal se derogó en el año de 1954, sin que lo mismo se hiciera en el Estado de México. Esto provocó que las empresas localizadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México cruzaran la línea divisoria entre el Distrito Federal y el Estado de México para alcanzar el beneficio de esta última entidad, lo que ocasionó el inicio del acelerado proceso de metropolización de la capital de la República.

b). Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

De acuerdo con el contenido de su artículo 10., el objeto de esta Ley fue "... el fomento de la industria nacional mediante la concesión de franquicias fiscales que estimulen el establecimiento de nuevas actividades industriales y el mejor desarrollo de las existentes. " (130). Para el otorgamiento de estas franquicias se creó el Comité de Industrias Nuevas y Necesarias del Poder Judicial de la Federación. Creado por el Decreto del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 4 de enero de 1955.

gumento de las franquicias, así como para su duración, las industrias se clasificaron en nuevas y necesarias, las que a su vez serían básicas, secundarias o secundarias.

En el Boletín Oficial de Lunes 3 de diciembre de 1975 se publicó un Decreto por el que se abrogó la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Indudablemente que este ordenamiento tuvo una influencia decisiva en el proceso de expansión industrial, pero a su vez tuvo una serie de errores técnicos que nulificaron este esfuerzo, como es la situación de que — estratégicamente iguales condiciones en todo el país; también orientó las acciones hacia la región central del país, resultando mayormente beneficiadas, además de lo anterior, tuvo como base un considerable sacrificio fiscal que se aprovechó por las empresas grandes y medianas, en detrimento de la pequeña industria.

c). Créditos a la pequeña y a la mediana industria.

En el año de 1953 se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, como instrumento de ayuda crediticia para las empresas localizadas preferentemente fuera de las áreas de concentración industrial (en especial las del Distrito Federal y Monterrey). Uno de sus logros importantes fue incrementar, aún cuando ligeramente, la participación de los Estados en el crédito a la industria, reduciendo el de la Confederación de la Ciudad de México.

d). Programa Nacional Fronterizo.

Dadas las peculiares características del intenso crecimiento de las ciudades fronterizas con Estados Unidos en la etapa de desarrollo " acelerado ", se creó el Programa Nacional Fronterizo en 1961, teniendo como finalidad la incorporación de los núcleos de población fronterizas a la vida económica del país, el estimular la industrialización de carácter local y el fomento a la afluencia de la producción nacional al mercado fronterizo. Durante los años 1961 a 1964 este Programa, en combinación con las Juntas Federales de Mejoras Materiales, realizó actividades de mejora física a las

principales ciudades fronterizas, de acuerdo a los planes reguladores expedidos al efecto. En el gobierno presidencial del Lic. Gustavo Díaz Cerna se emitió el "Programa para el aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte con los Estados Unidos", de el año de 1965 (mejor conocido como Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte). Esta medida ofreció incentivos al empresario norteamericano para el establecimiento de las fábricas industriales maquiladoras del lado mexicano. El aumento de plantas maquiladoras se observó hasta 1972, fecha en que dejó de existir el Programa Nacional Fronterizo.

e). Parques y ciudades industriales.

Esta política de fomento industrial se inició en el año de 1953 con el proyecto y ejecución de una magna obra Ciudad Sahagún. Este obedeció al imperativo de promover la descentralización industrial y ubicarla en regiones menos densas que las grandes capitales. En el período comprendido de 1950 a 1960 se construyeron 4 parques, y para el decenio siguiente el número se elevó a 18. A partir de 1960 la política de un giro insospechado al dejar en manos de la iniciativa privada el establecimiento de las ciudades y parques industriales, resultante con esto, al igual que en España y Francia con los programas de construcción de viviendas, que los actos del sector privado consideraron los aspectos de mercado y utilidades antes que los intereses de una descentralización industrial.

Bajo la misma técnica de descentralización, aparecen varios fideicomisos creados para el efecto. Uno de ellos es el acordado el 24 de diciembre de 1970, en donde el Presidente de la República encomienda en forma muy especial a la Nacional Financiera S.A., un programa que tuvo como objeto principal "... el fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades federativas de la República". (331). Con esta finalidad se coordinó la labor de varios Secretarías de Estado: Economía y Crédito Público, Industria y Comercio, Obras Públicas, de la Presidencia, Recursos Hidráulicos, y la participación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy Secretaría de la Reforma Agraria).

(331). Ciudades Industriales. Comisión de Desarrollo Urbano del —
Ej. Fed. Unidad Editorial. Secretaría de Obras Públicas. México, 1976. Pág. 71.

Para darnos una idea de la política industrial, y por ende con implicaciones urbanísticas, vamos a mencionar "no dentro de los Considerandos del Acuerdo en estudio se dice que con propósitos del Gobierno Federal "... fomentar la industria y promover su localización en las proximidades de los centros de población existentes, principalmente aquellos que cuentan con grandes recursos naturales; mejorar el nivel de ocupación y el ingreso de las diferentes regiones y entidades federativas ... " (332). Se pensó que con estas medidas se aliviaría, en gran medida, los problemas de las zonas saturadas de inversiones y población, de aquellas otras con un grado elevado de contaminación del ambiente y altos índices de congestión provocado por el exceso de tránsito de vehículos; pero como hemos apuntado líneas atrás, sólo fueron buenas intenciones, debido a que el Gobierno Federal otorgó a los nuevos conjuntos industriales el cuidado de su organización y producción, además de la facilidad para que ellos obtuvieran créditos y dotación completa de servicios.

A través de un nuevo acuerdo presidencial, publicado en el Diario Oficial de 15 de diciembre de 1972, el fideicomiso a que nos hemos referido tuvo algunas modificaciones, dentro de las que cabe destacar una ampliación de objeto, o sea, el fomento a conjuntos y centros comerciales. Por otro lado, se da una participación adicional a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Todas estas políticas que acabamos de mencionar se refieren a la industrialización, nos confirman que tanto en el sector agropecuario como el propio industrial se orientan los objetivos al crecimiento económico nacional más que al desarrollo regional y urbano. Con esto se logró el efecto contrario al deseado, esto es, "... una fuerte concentración industrial y marcada disparidad en el sector agropecuario entre las regiones del país ". (333).

2. Las Políticas de Desarrollo y Población.

Con posterioridad a las políticas que acabamos de reseñar y en épocas más recientes, se insistió mucho en "... replantear la estrategia de la - (332). *Ibidem.* Pág. 71.

(333). *El Desarrollo Urbano de México.* Obra citada. Pág. 313.

política económica a la luz de un concepto más amplio de desarrollo. " (334). Esta nueva política urbana fijó su atención en tres objetivos principales: - los problemas de nutrición de las clases populares; el aumento del empleo rural y el urbano; y, la distribución del terreno. Podemos decir que hubo un especial interés hacia los fenómenos derivados de la dinámica demográfica y del desarrollo regional urbano, debido a la reorientación de objetivos sociales y operativas de las recomendaciones políticas. Ejemplos de estas políticas son los estudios que se elaboraron para demostrar que no es posible atender el millón de empleos sin conocer las constantes demográficas, además de que el tamaño de la población, su estructura por edades, la salida y entrada de la población a la vida activa y los fenómenos migratorios, son condiciones que estructuran la oferta en el mercado de trabajo. En suma, las investigaciones se preocuparon por saber a detalle las relaciones existentes entre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico.

Las premisas antes expuestas fueron tomadas en cuenta para la elaboración de programas y expedición de leyes, que trataron de integrar a la vida económica y social del país a las áreas deprimidas y grupos menos favorecidos, además de un incremento en los niveles de empleo dentro de ciudades medianas y pequeñas. En esta tesitura trabajaron el Fondo Nacional de Fomento Rural (FNF) y el Programa Integral de Desarrollo Rural, coordinado este último por la Secretaría de la Presidencia. Otro de los programas en materia de integración se anexó a la Comisión Nacional de las Zonas Irregulares, preocupado la elevación en las condiciones de vida de 8 millones de personas que permanecen en el nivel de los beneficios de la agricultura. También en materia de industrialización se pusieron en práctica programas de fomento a la pequeña y mediana industria, dentro de los que cabe destacar los desarrollados por los Centros de Estudios Pre-inversión, del Fondo Nacional de Fomento Industrial (de 1972); del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (creado en el año de 1953 y renovado en 1972); de los Fideicomisos para la promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales (creado en 1970 y ampliado tres años más tarde); del Proyecto de ordenamiento territorial (a

(334). *Ibidem.* Pág. 333.

Consejo de Nacional Financiera y la Secretaría de Obras Pùblicas); y de la reglamentación de una división anual del país para estímulos fiscales (ordenada -- por Decreto de 1973).

Probablemente uno de los instrumentos jurídicos más importantes de esta política sea la Ley General de Población de 1971. Mediante iniciativa -- presentada por el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión el 11 de diciembre de 1971, se buscó "... tener injerencia directa en la dinámi- ca demográfica y en el desarrollo económico del país." (33). Los objetivos fundamentales de este ordenamiento fueron:

1.- Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades planteadas por el volumen, estructura, dinámi- ca y distribución de la población;

2.- Procurar la planificación de los centros de población urbanos;

3.- Procurar la movilización de la población entre distintas regiones, basando la adecuada distribución geográfica de los sítios en relación con las posibilidades de desarrollo regional;

4.- Fomentar la creación de centros de población que agrupen a los poblados geográficamente aislados; y,

5.- Coordinar las actividades que en esta materia realicen el sector público federal, estatal y municipal.

Desafortunadamente estas reorientaciones de objetivos sociales no trajeron como consecuencia, por que era lógico esperarle, una transformación en el aparato político-administrativo y en la eficacia de los programas a desarrollar. Como intentos anteriores, presentaron defectos de coordinación y duplicidad en las funciones desempeñadas en planeación urbana.

1.- Política Urbana Regional.

Dentro de las Directrices para la acción dictadas en la Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976 se define perfectamente cuáles deben ser actualmente las políticas urbanas, siendo --

(33). *Ibidem*. Pá. 335.

importante resaltar los siguientes postulados:

a). " Las políticas deben constituir el elemento indispensable de una estrategia amplia de desarrollo, y estar vinculadas y armonizadas con las políticas de industrialización, agricultura, bienestar social y preservación ambiental y cultural, a fin de que cada una de esas esferas respalde al otro en el camino gradual del bienestar de toda la humanidad. " (136).

b). " La política de asentamientos humanos debe propender a la integración e coordinación armónica de una amplia variedad de componentes, incluyendo, por ejemplo, el crecimiento y la distribución de la población, el empleo, las viviendas, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios. " (137).

En un nuestro Documento Urbano positivo, podemos hacer referencia a la Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976, que establece una visión de proceso integral y equilibrado para el desarrollo urbano, en donde "... la política económica y social del Estado Mexicano está orientada a impulsar el avance arduo del país y a distribuir con justicia sus beneficios, preferentemente, entre los sectores mayoritarios de la población y en las regiones que han permanecido marginadas. " (138).

Por su parte la Exposición del Ejecutivo a la Ley General de Asentamientos Humanos sentenció la importancia de definir políticas gubernamentales imperatibles para la solución a la problemática urbana que vive el país, dentro de las que cubría aquellas medidas tendientes a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos.

En virtud de que el fenómeno de los asentamientos humanos se relaciona íntimamente con los movimientos poblacionales, las medidas adoptadas por el Poder Público en materia urbana deben tomar en cuenta las directrices que sobre política demográfica dicta la Secretaría de Gobernación, o en su caso, el Consejo Nacional de Población.

(136). Declaración de Principio de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 1976. Documento citado. Págs. 661.

(137). *Ibidem*. Págs. 661.

(138). Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos. Documento citado. Págs. 456-457.

Una fórmula que pretenda ser una solución para la solución de la --
problemática urbana es la de definir las competencias de los tres niveles de --
gobierno, que permite " ... la adaptación entre bases comunes de políticas a --
el nivel nacional, local y municipal orientadas a promover una participación --
creciente de las comunidades y los individuos en la elaboración y ejecución de --
programas para el mejoramiento de su asentamiento ... " (139).

Respecto a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su --
Exposición de Motivos señala que ante la dinámica del proceso de urbanización --
en nuestro país, y en especial en las Zonas Metropolitanas, las estructuras --
políticas han sufrido modificaciones que obligan " ... al establecimiento de --
normas y planes que afronten y organicen adecuadamente las nuevas estructuras, --
procurando regular el proceso de migración ... " (140).

Con la aprobación de esta Iniciativa se consideró la posibilidad de --
adecuar sus disposiciones a las directrices que emanan de la Ley General de --
Asentamientos Humanos, en relación al establecimiento de " políticas --
congregadas para el desarrollo orgánico de los centros de población del país y a una --
adecuación distributiva de ella entre las áreas urbanas y las rurales; al --
aprovechamiento racional de los recursos naturales; y a permitir la correcta --
planeación urbanística de los centros de población, que contribuirá a aliviar la --
presión demográfica que padecen las grandes ciudades, mediante la fundación y --
fortalecimiento de centros de población pequeños y medianos, mejor distribuidos --
en el territorio nacional. " (141).

Las políticas perseguidas por esta Ley del Desarrollo Urbano --
utilizará instrumentos, que las mismas normas establecen, para el logro de sus --
objetivos, entre de los que cabe destacar:

1a.- La ordenación urbana que asegure la integración orgánica de --
los diferentes usos del suelo, para el funcionamiento de la comunidad;

2a.- La formulación de planes que consideren el volumen, estructura,

(139). Iniciativa Emisiona de Ley General de Asentamientos Humanos. --
Documento citado. Págs. 474-475.

(140). Exposición de Motivos de la Iniciativa del Poder Ejecutivo --
Federal. Documento citado. Págs. 509.

(141). Exposición de Motivos de la Iniciativa del Poder Ejecutivo --
Federal de Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Págs. 509.

densidad y distribución de la población; y,

3o.- La facultad para declarar la utilidad pública, función social y destino del suelo urbano, para verificar que la utilización se realice de conformidad con las prescripciones de los planes urbanísticos.

En el Acuerdo de Quintana de 1976 se establecieron una serie de directrices fundamentales para la adopción de políticas y estrategias de desarrollo, que ilustran el carácter globalizador e integrador de un cambio orgánico de esta última etapa, este es, del criterio actual gubernamental en torno a un nuevo objeto de estudio.

Primera Recomendación.- En todo problema relacionado con los asentamientos humanos y el urbanismo se deben aplicar soluciones globales que consideren los aspectos sociales, económicos y físicos;

Segunda Recomendación.- Las políticas urbanas a nivel nacional-regional deben propiciar la descentralización tendiente a lograr un mejor equilibrio regional, desacelerar el excesivo crecimiento urbano, evitar la dispersión privilegiando el desarrollo de ciudades medias y favorecer con las comunicaciones la integración regional. Regular la producción agropecuaria y la reforma agraria como factores de desarrollo y propiciar el uso racional de los energéticos. Reforzar la estructura municipal y alcanzar una reorientación fiscal, en la que las recomendaciones permeen en las entidades donde se generen y se eviten las grandes diferencias en la distribución del ingreso. * (342);

Tercera Recomendación.- Respecto al fundamento de las asambleas se deben coordinar las acciones gubernamentales en los tres niveles, estableciendo para ello orgánicos de estudio y dar solución a los problemas sectoriales, que basen sus actos en un plan integrado para la zona conurbada;

Cuarta Recomendación.- Las políticas a nivel estatal-municipal y urbano deben lograr una vinculación sectorial de los planes, asignar prioridades a las inversiones estatales, conyugar con la programación de la inveng

(342).- Acuerdo de Quintana sobre los Asentamientos Humanos, 1976.

Documento citado. Pág. 63-636.

ción federal y con la participación ciudadana en relación con los organismos de estudio y asesoría, " contemplando prioritaria y ordenadamente las actividades y los proyectos productivos, de estructura urbana y de interés comunitario y social ... " (34).

Quinta Recomendación.- Las políticas urbanas a nivel nacional y local deben procurar que se cumpla con una dotación progresiva de servicios e infraestructura básicas; que los programas en materia de vivienda y equipamiento sean congruentes y adecuados con la realidad social; que los subprogramas se integren al grupo económicamente activo; y, por último, que se adapten y desarrollen las más adecuadas tecnologías en cuestiones de servicios y construcción, además de que abarquen la mano de obra y materiales de la región en donde se ubiquen.

Tal y como podrá haberse observado claramente en los derroteros de esta última tendencia en la política urbana del país, se considera, e se trata de que así sea, al fundamento de los asentamientos humanos como un factor de desarrollo en general.

CAPÍTULO CUARTO. EL DERECHO URBANO EN MÉXICO.

I.- Antecedentes Históricos del Proceso de Urbanización en México.- A). Patrones Prehispánicos de Asentamiento. B). La Fundación de la Capital de la Nueva España.- C). La Urbanización Colonial.- D). La Organización Urbana - en el México Independiente (Período 1810-1900).- E). La Urbanización en el Siglo XX (de 1900 a 1970).- 1.- Etapa de desarrollo lento (que va de 1900 a 1940).- 2.- Etapa de desarrollo acelerado (que va de 1940 a - 1970).- F). El Proceso de Urbanización durante la Década de 1970-1980.- G). Proposiciones del Proceso de Urbanización para la Década 1980 a 1990.- H). México en el Contexto Mundial de Urbanización.- I). Análisis de Escenarios del Desarrollo del Proceso Urbano hasta 1980.- 1a.- El proceso de metropolitanización en México.- 2a.- El proceso de urbanización regional en México.- II Antecedentes Históricos de la Regulación Jurídica del - Fundamentos Urbanos.- A). Constitución de Apatzingán.- B).- Constitución Española de Cádiz.- C). Reglamento Político Provisional del Imperio de 1813.- D). Constitución - Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.- E).- Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836.- F). Proyecto de Reformas Constitucionales de 1840.- G). Constitución Política de la República Mexicana de 1842.- H). Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.- I). Constitución Política de la República Mexicana de 1857.- J). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.- 1a.- Artículo 27.- 2a. Artículo 73 Fracción III.- III.- Estudio de la Constitución del Derecho Urbano en México.- A). Desde un Punto de Vista Estrictamente Jurídico.- 1a.- El Objeto del

IV.- CONCORDANCIA Y COORDINACIÓN ENTRE LA FUNCIÓN JURÍDICA JURISDICCIONAL Y MATERIAL
DE LOS GOBIERNOS Nacionales Y URBANOS.

CONSERVACIONES:

1a.- Consideramos que el primero y principal elemento innovador — originado en las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 en Materia de Asentamientos Humanos, fue la delimitación y coordinación de las acciones gubernamentales que inciden directamente en los centros urbanos de población, asignando las tareas que corresponden a cada uno de los tres niveles previstos en el sistema constitucional nacional.

Efectivamente, se consideraron dos poderosos rasgos antes de proponer las Reformas y Adiciones de contenido: los antecedentes de la regulación jurídica del fenómeno urbano y las características intrínsecas del mismo. En cuanto al primer aspecto, se expidieron una serie innumerable de programas urbanos y se crearon multitud de instituciones y dependencias gubernamentales que tenían algunas facultades para planificar el proceso urbano y ejecutar los programas respectivos, provocando confusiones distorsionantes y diluyendo la actividad de regulación jurídica en actos concurrentes e ineficaces.

En una de las Iniciativas de Reformas y Adiciones Constitucionales, se delimita perfectamente el lugar que debe ocupar cada uno de los tres niveles de gobierno dentro del área regulador de los asentamientos humanos y fedatarios urbanos.

El segundo aspecto considerado para proponer esta coordinación gubernamental es la propia esencia de los procesos urbanos, que se reconocen — fronteras políticas y no aceptan más limitaciones que las que se dictan en su propio desarrollo y desenvolvimiento. Por ello, ante la presentación de nuevas estructuras urbanas, como la concentración, es necesario que exista una coordinación entre niveles de gobierno, para poder adoptar decisiones conjuntas y valiosas, en vez de soluciones parciales e incongruentes con el orden regional del área en conflicto. Esta coordinación y delimitación competencial obedecen al criterio ya expuesto por la propia Carta Magna en otros casos

tes, como es el caso de las controversias entre Estados que dirimen los tribunales federales.

La valoración a este aspecto de concurrencia en las tareas y quehaceres que implican el proceso urbano se materializó en la edición de la fracción de XIII-C al artículo 73 Constitucional, que otorga facultades al Congreso de la Unión para emitir leyes que definan la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en el ámbito competencial de cada uno, respecto a la regulación y ordenación del fondo urbano. Confirma esta postura la adición de las fracciones IV y V al artículo 115 de nuestra Ley Fundamental, en cuanto a la expedición de leyes y reglamentos, por parte de los Estados y Municipios, acordes con las leyes federales reglamentarias del fondo urbano, respecto a la primera de las fracciones citadas; y respecto a la regulación de los concurrentes con actos concurrentes y coordinados de los tres niveles gubernativos, a que se refiere la segunda de las mencionadas fracciones.

2o.- Las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 vienen a consolidar el Derecho Urbano en México, conformando un sistema jurídico nuevo y lleno de perspectivas y posibilidades de integración normativa, teniendo como antecedente una serie interminable de disposiciones dispersas y que se remontan inclusive a la época prehispánica.

En este sentido, el sistema jurídico urbano de nuestro país cumple con los requisitos técnicos que establece la Doctrina, nutriéndose además de las experiencias de otras legislaciones que llevan más antigüedad en la configuración de su Derecho Urbano.

3o.- Finalmente que con estas Reformas y Adiciones se dieron las bases jurídicas del Derecho Urbano en nuestro país, pero consideramos que no debe ser de ninguna manera la última palabra.

Debemos estar conscientes que al fondo urbano de nuestro país es constantemente dinámico, por lo que los ordenamientos jurídicos también deben estar en continua revisión y adecuación a las realidades sociales que se vayan presentando. En esta materia es fundamental la labor de evaluación de resulta-

das y la planeación a corto, mediano y largo plazo.

40.- Históricamente se ha podido observar que los dictados de la Constitución Federal se orientan hacia un creciente interés por el establecimiento de condiciones favorables para el desarrollo económico del país, siendo innegable que el papel desempeñado por la Federación ha sido y es decisivo, así que la materia urbana está sujeta de esta característica.

En tales circunstancias, las opiniones del Ejecutivo Federal son de suma importancia, por sus potencialidades y capacidades financieras, y — deben así que imponer y obligar, orientar y dirigir esfuerzos, todo esto con un fin que sea apropiado para no eludir las responsabilidades que corresponden a cada nivel de gobierno.

50.- El enfoque integral del sistema jurídico urbano es correcto y necesario, dado que sus objetivos tienden a lograr finalidades que no son exclusivamente del aspecto urbano, sino que pertenecen por igual a un fenómeno — más amplio y multidisciplinario: el cambio social.

60.- La regulación jurídica del fenómeno urbano fue determinante — en la comprensión de un principio básico de gobierno: LA PLANEACIÓN.

En efecto, en virtud de que con parte de la naturaleza del Derecho Urbano los actos de planeación, se reconoce, descubrió o se reconoció que en la realidad social confluyen aspectos diversos y complementarios, comprensibles y regulables sólo a través de planeaciones y estudios. Este reconocimiento llevó al Gobierno Federal a la conclusión de que el futuro del desarrollo socioeconómico del país se financa en la actividad de planeación, expidiendo por ello el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Pecuuario, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan Nacional de Desarrollo Agroindustrial y el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros. El objetivo de esta labor es lograr a integrar un Sistema Nacional de Planeación.

7o.- El Derecho Urbano en México se encuentra adelantado al de otros países, en tanto que sus bases fundamentales y estructurales se encuentran elevadas a rango Constitucional, confirmandoles el carácter de preceptos sociales. En otras partes el problema urbano y de los asentamientos humanos se regula a través de simples leyes ordinarias.

8o.- Cuando se habla de autonomía del Derecho Urbano en México, se pretende determinar que esta disciplina Jurídica posea principios, normas e instrumentos propios. A raíz de las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976 adquirió su personalidad, faltándole a estas fechas que concuerde en integrarse como cuerpo jurídico propio.

RESUMEN:

1a.- En cuanto los principios en que se sustenta la propuesta de Enmiendas y Adiciones Constitucionales de 1974, la Ley General de Asentamientos Humanos que como de ellas se presenta una síntesis a un problema largamente criticado, o sea, a la casi inexistente descentralización municipal.

La anterior afirmación obedece al hecho de que se ha considerado a los Municipios como simples auxiliares de las Entidades Federativas en la realización y ejecución de programas relativos a la regulación de la población urbana, en virtud de que carecen de facultades sumamente importantes, como son las de decisión. Con las Enmiendas y Adiciones se podría decir que los Ayuntamientos tienen estas facultades, pero después de una muy discutible interpretación de su contenido, se llegó a restringir una necesaria descentralización de la función legislativa material de los Municipios. Esto se corrobora plenamente con una oscura revisión a las atribuciones municipales, de donde se desprende que únicamente pueden iniciar estudios consultivos a la elaboración de planes reguladores, siendo de la incumbencia directa de las Entidades, con la colaboración de los Ayuntamientos, la responsabilidad de ejecutar las obras de interés colectivo, sin más limitante que la impuesta por sus presupuestos.

2a.- En relación con la falta de otorgamiento de facultades legislativas a los Municipios, se debe hacer constar un grave déficit en capacidad financiera para la realización de obras urbanas.

Este punto ha sido reiterado en diversas ocasiones por los tratadistas del tema de la Administración Pública Municipal, al señalar que los "municipios urbanos" generalmente quedan amarrados dentro de las áreas metropolitanas; esto es, la ciudad trasciende los frentes políticos del municipio urbano, guardándose problemas administrativos y de control

de las actividades públicas. Las principales áreas metropolitanas del país - están integradas mediante el concurso de varios municipios, los cuales no siempre tienen similar capacidad en el aspecto económico y financiero. " (344). Por ello, las facultades otorgadas a los Estados y Municipios carecen de sentido si no se encuentran edificadas en una proporcional participación de los recursos necesarios del país. A pesar de los recientes intentos hechos por el Ejecutivo Federal para buscar una mayor colaboración de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos en la recaudación de impuestos federales, como el consiguiente incremento de sus participaciones, a través de la Ley de - Continuación Fiscal y de los llamados Convenios de Coordinación, los Municipios son los menos favorecidos, puesto que la determinación de sus participaciones federales se hacen por conducto de los Estados, y en muchas ocasiones se omite dar fe al mejor procedimiento.

Conforme a tales perspectivas, el futuro control y regulación urbanística del Municipio requieren un respeto absoluto al principio de libertad y autonomía que proclama la Constitución Federal, en virtud de que existe una necesidad de inmediatidad y especialización territorial; por lo que, si los Ayuntamientos carecen de la suficiente potencialidad económica - para el logro de sus elementales objetivos en materia urbana, se llega a la conclusión de que se puede dar: una plena concurrencia de facultades en - cuestiones de planeación urbanística, adquiriendo validez aquella expresión de que en México existe " ... la casi total ausencia de gobiernos municipales ... fuera del Distrito Federal. " (345).

3a.- De acuerdo con los principios doctrinarios actuales del Derecho Urbano, es responsabilidad y cometido del Poder Público la realización - de las actividades de planeación y ordenación urbana, por lo que bajo ningún

(344). Primer Seminario de Estudios de los Problemas de los Congregados Urbanos. Ponente: Elviro Guzmán. Documento IN-74-238-20. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. F.R.L. Comisión Nacional Mitológica. México, 1974. Pág. 3.

(345). Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Otra ciudad. - Pág. 109.

previsto y circunstancia se debe trasladar esta función al sector privado. - Efectivamente, hay experiencias como la de las ciudades y parques industriales que nos han demostrado que la iniciativa privada tiene más en alto la ejemplaridad de grandes utilidades que la satisfacción de las necesidades sociales, por lo que se recomienda no dejar en manos de los particulares la ejecución de sus funciones.

4a.- Relacionado con el cometido del Poder Público en esta materia, observamos que hasta hoy no se han creado los mecanismos e instrumentos adecuados para evitar la especulación del suelo urbano, persistiendo el modelo de propiedad privada como medio de acumulación y concentración de riqueza, - que suscita una serie de injusticias sociales.

Proponemos como solución que se regule por el Estado la posesión y los precios del suelo urbano, para con esto captar las plusvalías que sean generadas por la comunidad, sobre la base de que a éste le corresponde el derecho de disponer de la tenencia de su suelo, ya sea para venderlo y para destinárselo a los usos que más le convengan, de acuerdo a las determinaciones de los planes urbanísticos. En este sentido se debe de considerar a la propiedad urbana como un elemento funcional e instrumental para el bienestar colectivo, y no como actualmente se pretende hacer ver a esta propiedad privada en los términos de un derecho con libertad inherente.

5a.- En virtud de que la propiedad urbana es uno de los elementos esenciales para la configuración del objeto del Derecho Urbano, debemos reglamentar que en nuestro país todavía no se logra que el Poder Público tenga un control positivo sobre ella. Por tanto e no necesariamente existen las grandes extensiones de suelo urbano en manos de particulares, quienes no siempre lo dan un uso adecuado o lo sujetan a las prescripciones establecidas en los planes urbanísticos. Pensamos que dentro de los ordenamientos urbanos se debe incluir un capítulo especial relativo al régimen del suelo (como lo tenemos actualmente), pero compuesto de disposiciones más embrionarias y orientadas a la racionalización y uso del suelo en beneficio de la colectividad.

6a.- Consecuentemente con lo anterior, el Derecho Urbano en Mérida debe prestar especial atención a sus normas de control, o sea, a las disposiciones que establezcan instrumentos que verifiquen la correcta aplicación del contenido de los ordenamientos urbanos, pues de lo contrario esta Disciplina Jurídica se quedaría en meras expectativas de realización de lo planeado, sin concretar o alcanzar los fines previstos.

7a.- En cuanto a los fenómenos poblacionales, mientras no se da una eficaz solución al problema del campo y sus implicantes, no se podrá detener las migraciones de campesinos a las grandes ciudades.

Debe recordarse que las migraciones campo-ciudad son producto de una serie de carencias y problemas de la tenencia de la tierra, que forman una fuerza con características específicas y que impulsa a la población rural, siendo de otro carácter contrario que otras y ofrece perspectivas de mejoría en la ciudad al migrante.

De la capacidad para equilibrar y orientar estas fuerzas hacia un sistema urbano regional, compuesto de ciudades de tamaño medio, depende el éxito de la empresa, la cual no parece viable en un corto o mediano plazo.

8a.- Se debe dar una mayor participación a los particulares en la elaboración de planes urbanísticos, puesto que en la forma descrita por los ordenamientos urbanos su opinión se diluye en las múltiples etapas de proyectos y modificaciones que suele tener un plan urbano definitivo. Para este caso debe procurarse el apoyo y asesoría técnica, en el nivel adecuado, de las Asociaciones de Profesionistas.

9a.- Un punto que consideramos importante y que no fue considerado en los ordenamientos urbanísticos es el de la formación de técnicos-urbanistas. No de tal relevancia la tarea que cumplen estas personas, que la correcta implementación de las políticas, planes y programas urbanos dependen de su actuación, siendo por lo tanto indispensable que se deje en manos de los políticos e improvisando la adopción de directrices, ya que estas tienen repercusiones-

muy graves en la realidad social.

11a.- De lo que respecta a las tres Zonas Metropolitanas (que poseen nuestro país (la Ciudad de México, de Guadalajara y de Monterrey), debe considerarse que los programas y actos del Poder Público tendientes a la renovación urbana eran adecuados con el sistema existente en las áreas donde se está teniendo lugar, además de que se respetan normas mínimas de calidad en la construcción de edificios, condomicios o unidades habitacionales con interés social. Esto se debe al procedimiento utilizado por el Gobierno de tales Entidades, de expropiar terrenos, construir viviendas con muy baja calidad y venderlas a los que supuestamente fueran afectados por la expropiación, que las más de las veces traspasan dichas casas a otras personas, lo que convierte el objetivo primordial de la renovación urbana.

12a.- Debe regularse jurídicamente, en el sentido de dar las bases procedimentales, el aspecto de programas de apoyo a los particulares en la construcción de viviendas, o sea, a la autoconstrucción, en donde el Poder Público de recorra técnica de ingeniería y coopere con el uso de material, pero que los particulares aporten el faltante de material y presten la mano de obra. Conociendo de antemano la problemática de la financiación estatal hacia la construcción de viviendas, la política de autoconstrucción es ideal para las clases desprotegidas.

13a.- Si bien es cierto el Derecho Urbano en México ha recogido principios e instrumentos que pertenecen a los sistemas jurídicos de otros países, hay muchos otros que no se han tomado en cuenta, y que pudieran servir y complementar a los nuestros. Tal es el caso de las Zonas de Desarrollo Prioritario, que son áreas completamente nuevas y que concentran todos los recursos disponibles de orden público y privado para orientar el proceso de urbanización en un determinado sentido; o bien, las Zonas de Ordenación Concertada, en las que los intereses privados se asocian para la financiación y construcción de proyectos públicos, pero con el, conservando el Poder Público en todo momento el control de los programas, la supervisión de las obras y la protección del interés colectivo.

En para concluir el presente trabajo de investigación, consideramos pertinente recomendar con una recomendación para el legislador, quien nunca se deberá guiar por intereses sectoriales en el desempeño de su labor y tendrá en cuenta que todo proceso de creación de leyes en nuestro Derecho Urbano obedecerá a un principio rector, este es, " ... permitir que nuestro país — transforme sus asentamientos humanos existentes, dirija convenientemente la — evolución obrando de su urbanización y logre la adecuación y equipamiento — de su territorio tan rápidamente como le sea posible, para prepararnos mejor — en la lucha de los tiempos nuevos y al porvenir, sin olvidar que los problemas — complejos y persistentes quedarán atrás, van a crecer sus problemas y tendrán — más distantes las metas de su destino. " (146).

(146). Ciudades Industriales. Secretaría de Obras Públicas. Obra en
toda. Pág. 85.

CONCLUSIONES

RESUMEN. El Proceso de desarrollo Urbano consiste en un proceso - que forma parte integrante del desarrollo económico en general, que a su vez, lleva al cambio social. Desde un enfoque demográfico-ecológico, este proceso se caracteriza por un aumento y multiplicación de los centros en los que se concentra la población y por un incremento sostenido del porcentaje de población urbana respecto a la total.

Se presenta en las ciudades ya existentes, o bien, a través de la creación de nuevas localidades urbanas, lo cual se traduce en un aumento del porcentaje de población calificada de urbana. Los principales elementos que constituyen el proceso de urbanización son :

- 1.- El crecimiento de la población urbana;
- 2.- La expansión física de las ciudades y,
- 3.- El flujo migratorio de la población rural a los centros urbanos.

RESUMEN. Las características del Urbanismo se pueden observar desde tres puntos de vista :

1o. Desde un punto de vista Sociológico : el hombre urbano se relaciona con sus semejantes en las ciudades de manera transitoria y superficial, permaneciendo además dentro de un mar de gusto; presenta una conducta socialidad e la novedad y al cambio, pero adquiere un carácter urbano por la fijación del mismo fenómeno urbanizador.

2o. Desde un punto de vista Económico : la ciudad reciente, por su

tivos del crecimiento urbano, una localización de las actividades del área central y una expansión de las mismas en la periferia; tiene un proceso de desarrollo que va de la especialización de actividades básicas a la creación de complejos de exportación y de la integración económica al nacimiento de una región regional; además presenta la aparición de las llamadas "economías de aglomeración", o sea, de la concentración geográfica de actividades económicas heterogéneas en determinados puntos del espacio.

b). Desde un punto de vista Demográfico : el proceso urbano implica un aumento de población en áreas geográficas determinadas; se relaciona también con la migración de población rural hacia las ciudades; y, influye poderosamente en la aparición del gigantismo en los centros poblacionales.

VI. CONCLUSIONES. Dentro del modo de vida urbano son peculiares una serie de incongruencias o efectos negativos, relacionados con el congestionamiento del tráfico en las ciudades, la contaminación y degradación de la calidad del medio ambiente, la aparición y proliferación de enfermedades de carácter, etcétera. Muchos de estos son identificables con los problemas derivados de la desorganización social y han sido extensamente tratados y estudiados, pero los acontecimientos y el cambio futuro traerán unos nuevos y más graves, por lo que el equilibrio y supervivencia de la comunidad dependen, en buena medida, de los aciertos en las decisiones que se dan para resolverlos.

VII. RECOMENDACIONES. La necesidad de regular jurídicamente los efectos y consecuencias del fenómeno urbano y de los asentamientos humanos deviene de la creciente complejidad del conflicto social que acarrea la apropiación, ocupación y utilización del espacio.

Desde a esta situación, el Jurista percibe tres tipos de factores que lo pueden atraer hacia su regulación :

1o. Un interés político, en tanto que los ciudades requieren de una planificación adecuada para que sus habitantes gozen de un mejor nivel en la calidad de la vida;

2o. Un interés científico (como técnica del Derecho), puesto que la elaboración de una norma que regula un problema de la vida social pone en funcionamiento el mecanismo de control que es el Derecho.

3o. Un interés científico-dogmático, en virtud de que con el estudio de la Disciplina Urbanística se descubre hasta la raíz de los temas que nacen de más actualidad en la Ciencia del Derecho.

Desde otra perspectiva, la definición de Derecho Urbano se limitó - durante mucho tiempo al aspecto material, en cuanto que individualizaba aquellas normas que regulaban el desarrollo y la sistematización de las ciudades y su región, así como tales disposiciones pertenecieron a diversas Instituciones Jurídicas; pero actualmente la doctrina percibe una conceptual unificación de las leyes que regulan el Urbanismo y las costumbres humanas, así formando un conjunto coherente que incluye al grupo de Instituciones Jurídicas relacionadas y conectadas entre sí, las cuales tienen como objeto el mejoramiento de la buena organización del suelo urbano.

DEFINICIÓN. El Derecho Urbano descansa en tres pilares fundamentales : la primera se encuentra constituida por los planes urbanísticos, que son actos del poder público que regulan la sistematización y utilización del suelo; la segunda está representada por la propiedad urbana, que viene a ser el derecho de los sujetos privados para utilizar el suelo que les pertenece, según las condiciones determinadas por el poder público; y la tercera se configura por el conjunto de instrumentos de aplicación de la normativa urbanística, o sea, por el juego de controles y de sanciones que garantizan la correspondencia en-

tr: la utilización del espacio urbano y las prescripciones del poder público.

NOTA. Respecto al objeto de la Disciplina Urbanística como tal, ya tratamos a las conductas humanas que inciden, directa o indirectamente, en el fundamento de asentamiento, cambio físico-social y crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia.

A su vez, estas conductas pueden ser de varios tipos :

a). Conductas que inciden creando el espacio. Pueden ser de carácter público y privado, teniendo como fin la creación, transformación, e incluso, la destrucción de los espacios.

b). Conductas que inciden utilizando el espacio. Son típicamente urbanísticas y se refieren a las formas de uso del espacio una vez creado, teniendo en cuenta que éste último es un bien de consumo duradero.

c). Conductas que inciden apropiando el espacio. Vienen a ser las que no crean ni utilizan el espacio, sino que lo apropian para asignarle un fin específico, constituyéndose en un factor determinante de la forma y estructura física de las ciudades. Se regulan por el Derecho Público o Privado.

NOTA. Consideramos como muy recomendable que, para adoptar una decisión en materia urbanística, se analice previamente cuáles son las soluciones y resultados observados en la Legislación Urbana Mundial, puesto que de esta forma es posible tener una idea base, si se quiere en forma general, sobre lo orientarnos y lo apartarnos experiencias sobre el punto concreto al que se pretende regular. De esta forma, y como se ha venido presentando, se -

podrán insertar costumbres, usanzas e instituciones urbanas de otros países en el contexto nacional, siempre y cuando exista una adecuación de tales apartados a la realidad nacional en esta materia.

CONCLUSIÓN. Haciendo un breve repaso a las características de la Legislación Urbana Mundial, encontramos a primera vista que hay una profusa actividad legislativa en Europa, sin dejar de reconocer que dentro de ésta, la Ciencia Jurídica Italiana es quien se encuentra a la vanguardia en la regulación de las relaciones existentes entre el Derecho Público y Privado.

RESUMEN. Dentro de los rasgos que presenta el fenómeno urbano en --
España, se puede decir que son más los efectos negativos que los positivos, --
en tanto que se observan los siguientes hechos: la elevación de la concen-
tración de población en unas cuantas ciudades y zonas, al lado de la existen-
cia de una gran dispersión de la población rural; la presentación de una de-
lta tasa de crecimiento más alta del mundo; y, un descontrolado aumento en
la intensidad de la superpoblación del suelo urbano.

Como contrapartida a estos problemas, las medidas gubernamentales --
adoptadas para solucionarlos, hasta hace poco, fueron un completo fracaso, --
en virtud de la multiplicidad de instituciones y dependencias acaudadas a la
planificación y ejecución de los programas de desarrollo urbano, existiendo
confusión y trasiego en las actuaciones de los mismos y originando una am-
plia de esfuerzos y un total incumplimiento de los objetivos perseguidos.

SEGUNDA. En vista las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1976 - que se crean las bases jurídicas para integrar la Legislación Urbana, además de nuevos decretos a la posible solución de la problemática urbanística, déjese de un marco competencial que considere los tres niveles de gobierno.

Con tales premisas fueron expedidas la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal y demás ordenamientos urbanos.

TERCERA FALTA. Una de las críticas a la Legislación Urbana en México, y quizá la de más importancia, viene siendo la casi inexistente descentralización municipal en la actividad de planificación y ejecución de programas urbanos, además de una carencia de facultades legislativas en esta materia.

En efecto, lo anterior se corrobora con el enunciado hecho por la Ley General de Asentamientos Humanos respecto a las atribuciones municipales, en cuanto que únicamente pueden iniciar estudios conducentes a la elaboración de planes reguladores, siendo de la incumbencia de los Estados, directamente y con la colaboración de los Ayuntamientos, la responsabilidad de construir obras de interés colectivo, sin otra limitación que la impuesta por sus presupuestos. Esto que acabamos de mencionar nos hace reflexionar acerca de que, en el futuro control y regulación de los asentamientos humanos, se hace necesario respetar el imperativo constitucional del Municipio Libre.

CUARTA FALTA. Refiriéndose a la actividad de planificación, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se constituye en el documento rector de las acciones de la Nación en esta materia, puesto que tratará de dirigir el desarrollo urbano en forma integral y equilibrada, además de procurar una racional distribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional, o sea en pocas palabras, ordenar el desarrollo urbano.

Bajo los mismos lineamientos, pero referido a la problemática aguda de la capital de la República, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal tendrá la enorme responsabilidad de eliminar, o reducir al mínimo, los efectos negativos que trae consigo la zona metropolitaná de la Ciudad de México, que es un centro de población en donde se concentra el 20 % del total de habitantes de la República, y por consiguiente, es la ciudad en donde surgen nuevos y graves problemas día con día.

Dentro de lo anterior, y como aspecto positivo, se puede decir que México ha entrado a la Era de la Planificación, dejando atrás el vicio de la improvisación y de la ejecución de obras sin proyectos.

TERCERA TERCERA. Como necesaria consecuencia de los puntos anteriores, se debe señalar una mayor y mejor atención a la preparación y capacitación de técnicos-urbanistas desde diversos aspectos, siendo uno de estos el jurídico. Para ello, se propone que dentro de las materias que componen el Plan de Estudios de la Licenciatura en Derecho se incluya una cátedra, si se quiere inicialmente como optativa, sobre "Derecho Urbano". Este obedece a la importancia que reviste el estudio, investigación y regulación del fenómeno urbanístico en la actualidad.

Fuera de toda Comisión, y como último comentario de este trabajo de investigación, queremos hacer una recomendación, en el sentido de no dejar pasar el hecho de que para la eficaz aplicación de las disposiciones jurídicas que componen el Derecho Urbano, es requisito indispensable que la Administración Pública y los particulares tomen cabal conciencia de la función social de estas normas, ya que en esta comprensión descansan buena parte del Siglo XX Jurídico Urbano.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

* * *

Anderson, Eola. **SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA. Una Perspectiva Mundial.** Sección de Obras de Sociología. Fondo de Cultura Económica. México, 1963.

ARRENTAMIENTO EN MÉXICO. Editorial Trillas, S.A. México, 1976.

ARRENTAMIENTO EN MÉXICO. Secretaría de la Presidencia. Impreso en los talleres de Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. México, -- 1976.

* * *

Boix Comá, José. **URBANISMO.** Enciclopedia CIAC de Construcción. Ediciones CIAC, S.A. Barcelona (España), 1974.

Brenes de, Alberto. **FABRIL SOCIAL DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO.** Colección Jurídico-Sociales. México, 1960.

Burga, Ignacio. **REVENHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

Burga, Ignacio. **LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.** Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.

* * *

Caballero Alcantara, Enrique. **ELEMENTOS DE SOCIOLOGIA URBANA**. Porrúa Edit. y -
Ofa., S.A. México, 1971.

Calnek, Edward E.; Parsh, Theodore; Marcus Tescano, Alejandra; Davies, -
Keith A.; Dalbel, Luis. **TRAYECTORIAS DEL DESARROLLO URBANO DE MEXICO**. -
Secretaría de Educación Pública. Colección Setecientos No. 143. México,
1974.

Castella, Manuel. **LA CIUDAD URBANA**. Serie: Arquitectura y Urbanismo.
Ed. de Veintiuno Editores, S.A. México, 1976.

CIUDADES INDUSTRIALES. Comisión de Desarrollo Urbano del Pafu. Unidad -
Editorial. Secretaría de Obras Públicas. México, 1976.

Correa Fontarfe, Alfonso. **LA ECONOMIA URBANA**. Ciudades y Regiones Funcio-
nantes. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. México, 1974.

* * *

Childe, V.G. **THE URBAN REVOLUTION**. Town Planning Review. Abril de 1950.

Chesbert de Lamoignon, Paul. **PARIS ET L'AGLOMERATION PARISIENNE**. CA. Pre-
sces Universitaires de France. Vol. I. Paris, 1946.

Chessa Ceitia, Fernando. **ELITE HISTORIA DEL URBANISMO**. Alianza Editori-
al, J. de Sociología Ciencia y Técnica. Madrid, 1970.

* * *

Davis, Kingsley. THE POLITICAL IMPACT OF RURAL POPULATION CHANGE. Foreign Affairs. Vol. 13. No. 3. Enero de 1938.

De la Garza, Sergio Francisco. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial - Fovoda, S.A. México, 1969.

Duvolsart, Jaime y Oragony, Alfonso. LA URBANIZACION EN AMERICA LATINA. Fovoda, S. I. Bogotá.

* * *

Kidridge, Hugo T. THE PROCESS OF URBANIZATION. J. Spangier y O. Duncan - Editores. Demographic Analysis. The Free Press of Glencoe. Nueva York, - 1963.

Requival Obregón, Fermín. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en sus 100 Aniversario. Editorial Polia. México, 1937. Veldman Printers. Tomo I.

* * *

Frage, Galles Jr. DERECHO ADMINISTRATIVO. Librería de Fovoda Econ. y - - Cia. México, 1934.

Friedmann, John. LOS OCUPANTES DE URBANIZACION: COMENTARIO. Minod, rafe. Santiago de Chile, 1967.

From, Erich. FREUDANALISIS DE LA SOCIEDAD CONTEMPORANEA. Escala una Sociedad Sana. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.

* * *

Carafa Coll, Julio y Sahjotnan, Mario. MEXICO URBANO. Testimonios del --
Fondo (23). Fondo de Cultura Económica. México, 1973.

Carafa Lanza, Sonia. INICIANTES AL URBANISMO. Escuela Nacional de Ar-
quitectura. Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección General -
de Publicaciones. México, 1974.

Giannini, E. J. I AMBI PUBLIICI. Bucarest. Roma. 1963.

Gómez Lara, Ciriaco. ALCANCES TOMADOS DE LA CASPIERA DE TROYA GENERAL --
DEL PROGRESO. 2o. Semestre de 1972. Facultad de Derecho. U.N.A.M.

* * *

Harley, Anne L. URBAN ECOLOGY. Ronald Press. Nueva York, 1950.

Sallar, Hermann. TROYA DEL URBANO. Fondo de Cultura Económica. México,-
1971.

* * *

LA EVOLUCION DEMOGRAFICA. Consejo Nacional de Población. Secretaría de
Gobernación. México, 1973.

LA SOCIEDAD MEXICANA. Presente y Futuro. Selección de Miguel S. Wisniewski.
Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

Lo Garbancor. PRINCIPIOS DE URBANISMO (LA CARTA DE ATHENS). Editorial-

Artal, S.A. Barcelona, 1973.

LOS FUNDAMENOS DEL SIGLO XL De la Antigüedad a la Edad Contemporánea.
Salvat Editores, S.A. Biblioteca Básica Salvat. No. 94. España, 1971.

* * *

Brugdant S., Guillermo Florio. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO-
LITICANO. Editorial Joffe, S.A. México, 1976.

Castrovali. I PLAN REGIONALI URBANISTICI NELLA FORMA GIURIDICA DELLA
PIANIFICAZIONE. Padova, Cedem. 1962.

COMISIÓN ASISTENTE MEXICA. Problemas Jurídicos Nacionales. Serie Estudios/L.
Cuidados de Documentación. Secretaría de la Presidencia. México, 1972.

COMISIÓN DE LA I REUNION NACIONAL SOBRE PROBLEMAS DE CONTAMINACION AMBI-
ENTAL. Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional, celebrada del 14 al
17 de enero de 1973. Tomo I. México, 1973.

Harford, Louis. LA CULTURA DE LAS CIUDADES. MEXICO. Tomo I. Buenos Aires,
Argentina.

Infante L. Carlos. ESTUDIOS JURIDICOS EN EL ANALISIS DEL PROCESO DE URBAN-
IZACION EN LATINOAMERICA. Universidad de Chile. Revista de Planifica-
ción. No. 7. Noviembre de 1970.

Moreno, Richard. LA INVESTIGACION URBANA LATINOAMERICANA: TENDENCIAS Y --
PLANTAS. Ediciones EIAF. Buenos Aires, Argentina, 1971.

NUMERO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DE MEXICO. Arqueología. Ignote Naval. -
Liberillo Aguilar. N. Aguilar, Editor, S.A. México, 1975.

* * *

Estados Unidos. **REAFIRMA COMPROMISOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ARBITAJOS JUDICIALES.** Vancouver (Canadá), 31 de mayo- 11 de junio de 1976. Comisión I. Grupo de Trabajo sobre la Declaración de Principios, - Tema 2 del temario (Documentos A/CONF. 70/C.1/DEP.1 9 junio 1976 y Corr. de 7 junio 1976, castellano. Original: inglés).

* * *

PRIMER SEMINARIO DE ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS DE LA EMIGRACION EN MEXICO. Ponente: José Silva Herrojo. Documento LS-73-3-m-9. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. P.R.I. México, 1973.

PRIMER SEMINARIO DE ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS DE LOS CONTRATADOS URBANOS. Ponente: Ricardo Gervasio. Documento LS-74-5-m-70. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. P.R.I. México, 1974.

* * *

José Luis B. Infante. **ESPIONAJE, CRISIS SOCIAL Y URBANIZACION EN LATINO AMERICA.** Revista Mexicana de Sociología. Año XII, Vol. XII, No. 3. Julio-Septiembre, 1968.

* * *

REVISTA TESTIMONIO. Indígena Política de una Ciudad. Número 20. Partido Pz

volucionamiento Institucional. Octubre de 1976.

REVISTA VIVIENDA. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Números 2 y 4. Febrero y Junio de 1976.

Hostovsky, H. ECONOMÍA SOCIAL Y ECONOMÍA DEL IMPERIO ROMANO. Tomo I.- Madrid, 1975.

• • •

SEMINARIO SOBRE PARTICIPACION SOCIAL Y URBANA EN AMERICA LATINA, CIUDAD DE MEXICO. Fernando Pedro y Karl Steiner, directores. Siglo XXI - Editores. I.L.P. I.S./I.L.S.I.S., 1974.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Silva-García Flores, J.; González-Avelar, R.; Cortés-Peláez, L. Directores. GOBIERNOS MUNICIPALES, URBANISMO Y VIVIENDA. Consejo del Poder Público en la Comunidad Mexita del Siglo XXI. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Smith, Adam. THE THEORY OF MOTIVES. Editado por John Gannan. University Paperbacks. Vol. I. Londres, 1961.

Sotomayor, Arturo. EXAMEN DE MEXICO. Archivo del Fondo. No. 11. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

Spantiotti, Federico. MANUAL DE DERECHO URBANISTICO. Editorial Montecorvo. Madrid, 1973.

Suárez Ledesma, Jorge Luis. LA INTERVENCION DEL ESTADO PARA LA INDUSTRIALIZACION INDUSTRIAL Y EL DESARROLLO REGIONAL. Tesis Profesional. U.N.

A.B. Facultad de Derecho. México, 1977.

* * *

PRÁCTICA DE LOS CINCO PUNTOS DEL PLAN BÁSICO DE GOBIERNO. Comisión Nacional Electoral. Partido Revolucionario Institucional.

Tena Ramírez, Felipe. EMBLEMA CONSTITUCIONAL FELICIANO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe. LÍNEAS FUNDAMENTALES DE MÉXICO (1808-1979). Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.

Trejo, Luis Manuel. EL MODELO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO. Archivo de Fogón, No. 23. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

* * *

Urbán, Luis. ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE MÉXICO. Comisión Nacional para el Estudio y Desarrollo del País. F.N.I. (I y II). Guadalajara, junio de 1975.

Urbán, Luis. En colaboración con Luis Chiapetto, Crescencio y Carlos Villarreal, Gustavo. EL DESARROLLO URBANO DE MÉXICO: DIAGNÓSTICO E IMPLICACIONES FUTURAS. Centro de Estudios Demográficos y Demográficos. El Colegio de México. México, 1976.

URBAN LAND POLICIES. Secretaría de las Naciones Unidas. Documentos ST/CEA/3. Nueva York, abril de 1972.

- 239 -

* * *

Villars, R.O. EL ARTURO 27 EN LA CONSTITUCION MEXICANA EN 1917. Monografía.

* * *

Ward, Barbara. THE WORK OF MAN. Introducción por Enrique Pujalón. Translated by Hollis and Stewart Limited. The International Institute for Environment and Development, 1976.

Whitish, Arnold. Director de la Publicación. INGENIERIA EN LA PLANTA CATEDRA VIGINTI. Instituto de Estudios de Administración Local. McGraw-Hill Book Company. Madrid, 1973.

●

LEGISLACION VIGENTE MEXICANA CONSULTADA.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1977 (promulgada el 3 de febrero de ese año).
- 2.- La Organización de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1975 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 29 del mismo mes y año).
- 3.- Ley General de Asentamientos Humanos de 20 de mayo de 1976 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 26 del mismo mes y año).
- 4.- Ley General de Población (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974).
- 5.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 30 de diciembre de 1973 (publicada en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 7 de enero de 1974).
- 6.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (publicada en el Diario Oficial de la Federación del viernes 29 de diciembre de 1978).
- 7.- Ley del Impuesto sobre la Renta de 30 de diciembre de 1964 (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 del mismo mes y año).
- 8.- Ley de Tribunales y Fiscalización para el Estado de Nuevo León de 29 de enero de 1975 (publicada en el Periódico Oficial de lo de febrero del mismo año bajo el Decreto número 103 T.L.).

-
- 1.- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país (publicado en el Diario Oficial del viernes 17 de mayo de 1978).
 - 2.- Versión Abreviada del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (publicada en el Diario Oficial del lunes 12 de junio de 1978).
 - 3.- Decreto por el que se aprueba la actualización del Plan General del Plan-Director del Distrito Federal y Versión Abreviada del mismo (publicado en el Diario Oficial del martes 28 de marzo de 1980).
 - 4.- Decreto por el que se aprueba el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y Versión Abreviada del mismo (publicado en el Diario Oficial del jueves 17 de abril de 1980).

ENCUENTRO DE LA CIUDAD DE MEXICO

* * *

ACROPOLIS. Designación con la que se identifica a una colina o cerro sagrado, rodeado de templos, que integra una parte fundamental de muchas ciudades de la Grecia antigua. Originalmente, parece ser, asociado con acris de carácter fortificado, aplicados por razones religiosas y defensivas, tal y como se observa en las edificaciones del templo del Suroeste en la ACROPOLIS de Atenas.

AREA VERDANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (AVUM). - Esta denominación se asigna a la ciudad propiamente dicha, definida desde los puntos de vista geográfico, ecológico, demográfico, social, económico, estadístico (con excepción de los aspectos políticos o administrativos). La anterior expresión desde que esta área urbana es una zona habitada o urbanizada, con un grado de grado de intervención urbana (no agrícola) y que además, tomando como punto de partida un núcleo urbano, observo una continuidad física. Actualmente esta gran zona comprende, aparte de las zonas delegacionales de Cuauhtémoc, Guerrero, Hidalgo y Santa Fe, a las de Acapulco, Coyoacán, Estrella y Gustavo A. Madero y una porción considerable de las Delegaciones aludidas de Benito Juárez, Chapultepec, Atlixco de Zaragoza, Estrella, Benito Juárez, Chapultepec, así como de otros que se encuentran más alejados como la Fed. A esta área se le suele llamar también con la gran ciudad de México (o ciudades de la zona metropolitana).

ARQUITECTO. Deriva de la voz griega *ἀρχιτεκτων*, y, palabra compuesta del prefijo *ἀρχι*, que significa "jefe" o "maestro", *τεκτων*, "carpintero", "artesano" o "constructor". Del concepto equivalente al de "maestro constructor", que se asocia con tanto a la actividad actual, puesto que el **ARQUITECTO** es la persona encargada de proyectar una edificación, de supervisar las operaciones propias de su construcción y es el líder visible de todo el equipo de profesionales que en la obra intervienen.

Este personaje ha estado casi siempre ligado a las obras urbanísticas, en tanto que desde el Renacimiento italiano hasta el siglo XX, se presentaba al Urbanista como una artesanía, o gran escala, del trabajo del **ARQUITECTO**. Pero, como nos hemos podido percatar en este artículo, el Urbanista es una actividad tan compleja que requiere la intervención de muchos especialistas, como pueden estar dirigidos por el **ARQUITECTO-URBANISTA**. Como quiera que sea, los programas urbanísticos deben ser encomendados a todo un equipo de profesionales.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. Concepto que se atribuye, para efectos del presente artículo de investigación, a la ocupación físico-social de un territorio determinada hecha por un grupo de pobladores, establecidos en diferentes niveles sociales y culturales, como sistemas de convivencia, dentro de un medio ambiente natural.

CINTURONES VERDES. Mecano de las zonas de terrenos no edificables ni edificables que se sitúan de modo permanente alrededor de las ciudades, o bien, entre ellas, para restringir un crecimiento urbano excesivo y para permitir la fundación de zonas verdes urbanas con otros. Su creación y utilización parte de la obra de Ebenezer Howard acerca de la "ciudad-jardín", en donde se las define como "cinturones agrícolas".

Los antecedentes históricos de esta idea se remontan muy atrás, como las "tierras de pastos" de las ciudades levíticas (siglo XIII antes de J. - G.); los planes de Ezequiel (siglo VI antes de J. G.) y Nehemías (siglo V antes de J. G.) para la reconstrucción de Jerusalén; los planes y propuestas de Liouge de Esparte (siglo II antes de J. G.), Solón de Atenas (siglo VII antes de J. G.), Platón (siglo V antes de J. G.) y Aristóteles (siglo IV - antes de J. G.); y, en las ideas expuestas por Tomás Moro en su "Utopía". En Roma, alrededor de las murallas existía el pomerium, que era un espacio al grado en donde no se permitía edificación alguna, pero que, de ser necesaria una expansión del núcleo urbano, se tenía que llevar a cabo una ceremonia especial para santificar su consecración. Se ha llamado a citar las llamadas "tierras de parque" como sistema de espacios que rodeaba a la ciudad de Adelaida (Australia), fundada en 1837.

Este concepto de **CINTURONES VERDES** se hizo oficial en Gran Bretaña, Inglaterra y en las políticas nacionales de planificación de la urbanización en 1933.

Actualmente, desde los principios sucesivos de crecimiento metropolitanos, el concepto de **CINTURONES VERDES** y reservas de suelo rústico son adquiridos de mayor relevancia, aceptándose ya en casi todas las políticas generales de planeamiento urbano.

CIUDAD INDUSTRIAL. La idea original fue expuesta por el arquitecto y urbanista Tony Garnier, quien en 1920 elaboró las líneas maestras de este proyecto en su obra *Une cité industrielle. Étude pour la construction des villes* (publicada en 1927). La construcción de esta ciudad se proyectó para una población de 25,000 almas, teniendo como material base el herrujón rojo de la zona sur de la ribera norte de un río y constaría de una zona residencial en forma de rectángulo alargado, fracturado por la ciudad para ortobocional al centro de la villa (con edificios públicos de índole cultural y recreativo, salas de reunión, museos, bibliotecas, galerías de arte, colegios de enseñanza media y un campo de deportes); hacia el norte tendría un centro sanitario (con hospital, sanatorio y casa de convalecencia); por el suroeste se encontraría la zona industrial, que constaría con estación de ferrocarril (dotada de muelles y atracaderos fluviales para la utilización del río en el transporte de mercancías). Si bien este proyecto no llegó a su realización, influyó en la construcción de algunos edificios de su ciudad natal: Lyon.

Bajo un criterio más moderno, se entiende por **CIUDAD INDUSTRIAL** —aquél centro de población que presenta su primera actividad predominante dentro del sector secundario (caracterizado por implicar la utilización de recursos industriales). Como ejemplos de estas actividades se pueden enumerar las funciones de transformación de materias primas o extracción de las mismas.

CIUDAD-JARDÍN. El origen de este concepto dentro del contexto del Urbanismo se origina, concretamente, en las ideas expuestas por Ebenezer Howard dentro de la obra "Garden Cities of Tomorrow", escrita en 1898. La idea

cuando la conveniencia de buscar el desarrollo de ciudades nuevas con tamaño moderado, en lugar del crecimiento continuado de centros urbanos excesivamente grandes y congestionados. En 1919 la propia Garden City Association, tomando las propuestas de Howard, define este concepto en los siguientes términos: "La ciudad-jardín es una ciudad proyectada para una vida saludable y una industria próspera; de un tamaño que haga posible una vida social plena, pero no mayor; rodeada por un cinturón de tierras rústicas; siendo los terrenos, en su totalidad, de dominio público o dotados en régimen de fideicomiso, en nombre de la propia comunidad". Ejemplos de estas ideas se pueden observar en las ciudades de Letchworth (fundada en 1903) y Welwyn (fundada en 1915), — las que constituyen centros enteramente industriales y con una población activa, en un gran número.

C I U D A D L I N E A L . Constituye una ciudad concebida bajo el principio de que las rutas de transporte son el eje determinante en la forma del planeamiento, cuyo desarrollo se dispone conforme a una franja larga y estrecha a lo largo de una vía central, que viene ejemplificada en la fundación de copias paralelas de la ciudad. El desarrollo de la ciudad puede extenderse, cuando así se requiera, a lo largo de la calle o carretera central, lo cual se conseguirá al conjunto y, en cambio, permite que todas las partes tengan un fácil acceso a la vía principal. Esta concepción se debe a Owen Herring y Hays, quien en 1882 — concretizó esta idea en la llamada **Ciudad Lineal de Madrid** (levantada en lo que entonces constituían los alrededores de esa ciudad). Esta teoría se completaba con la faena de enlazar las mismas de población ya existentes mediante una serie de **Ciudades Lineales** establecidas a lo largo de las rutas que las unían.

C I U D A D E S S A T E L I T E . Esta expresión fue utilizada por vez primera en 1916 por los defensores de la llamada "ciudad-jardín" y de la creación de ciudades nuevas, que venían siendo ciertas unidades autónomas y separadas de las grandes ciudades por cinturones verdes, aún cuando económica y culturalmente se encontraran vinculadas a ellas. Posteriormente, este concepto se aplicó, en algunas ocasiones, a las urbanizaciones surgidas en las zonas marginales de la gran ciudad, y que después se denominaron más correctamente "suburbio industrial". En el año de 1930, el Consejo del Condado de Londres adoptó con la palabra "satellite-towns" a las aldeas vecinales suburbanas como un carácter de comunidades "agrícolas".

Este concepto suele proyectarse para desarrollar una política de descentralización de una gran ciudad en vez de facilitar el crecimiento de zonas suburbanas. Un ejemplo de esto son las ocho **Ciudades Satélite** contenidas en el Plan para el Gran Londres de Abercrombie de 1944, después de concluida la Segunda Guerra Mundial, y que posteriormente se cambió este término por el de "ciudades nuevas".

C O N C I E U S U K . Palabra utilizada para denotar un trabajo y vivo tejido orgánico humano. Méxicamente ha sido un término usado por Luis Muc del Corral, y se refiere a la historia de la ciudad medieval, en donde la figura del monasterio, como centro religioso aislado, independiente de la ciudad pero vigilante al campo, contribuyó a proporcionar una cierta plasticidad y flexibilidad

a esa red de tejido humano, a su vez, este tejido enlaza a los centros de población de una forma orgánica, sin romper su continuidad ni alterar su estructura.

De esta forma, el **CONTINUUM** proporciona un equilibrio en el tamaño de las ciudades, que puede ser roto por la aparición de un centro de población de dimensiones considerables, tal y como aconteceu al final de la Edad Media.

CONURBACION. Es un término acuñado por Patrick Geddes para designar a una gran concentración de comunidades urbanas. Específicamente se presenta este fenómeno cuando dos o más núcleos de población tienden a formar una unidad geográfica, económica y social que englobe a sus componentes. Esto se que se trata de unión de varias comunidades y no de Metrópolis (para efecto de configurar el término **METROPOLIS**). Algunos casos de este fenómeno son la **CONURBACION** de Londres y de Tyneside, en Inglaterra; y la existencia de zonas conurbadas entre el Distrito Federal y el Estado de México, además de la que se observa entre Torreón, Gómez Palacio y Lerdo en el norte de la República Mexicana.

Desde otro punto de vista, es la traducción literal del concepto inglés **CONURBATION**, utilizado en México como un nuevo verbo dentro del lenguaje arquitecto-urbanístico, que se refiere al fenómeno observado cuando una ciudad, en su proceso de expansión, se anexa localidades ubicadas en su periferia, las cuales eran físicamente independientes, y llega a formar así una gran zona urbana mucho mayor que la original.

- 3 -

DENSIDAD. Bajo un punto de vista urbanístico, con este concepto se ha en referencia a la relación existente entre el número de personas, unidades de economía doméstica, volúmenes de edificación e desarrollo urbano, y una determinada unidad de extensión superficial. En el caso específico de la **DENSIDAD DE POBLACION**, se entendería como un número de pobladores por milla o kilómetro cuadrado que existieran en un país o región determinadas.

- 7 -

RELACIONES INTERURBANAS. Tienen su nacimiento en la mayor interdependencia existente entre las ciudades y entre los centros de éstas y su hinterland, debido principalmente a la gran movilidad de personas, vehículos, bienes e información. Por otro lado, el aumento de estas relaciones depende del nivel de crecimiento y expansión de las ciudades, originando la creación de más y mejores vías de comunicación, de intercambio de pobladores, de migraciones de trabajadores, de creación de nuevas industrias, de intercambio de bienes y servicios, etcétera.

RELACIONES INTRAURBANAS. Puede decirse que son aquellas que se originan dentro de las comunidades urbanas, al concentrarse en éstas todas las actividades culturales, políticas y administrativas, y al presentarse una demanda extraordinaria de prestación de servicios públicos, de obras -

plifican, de suelo urbano, de viviendas, etcétera. Dentro de estos fundamentos cabe destacar el empobrecimiento de tierras, la aparición de "harridas" o "ciudades perdidas", el hacinamiento en las viviendas, el desempleo, el aumento de la delincuencia, etcétera.

F U N D A M E N T O S C I E N T Í F I C O S . - Ideas de aquellas fuerzas que expulsan población de las comunidades rurales hacia las urbanas, debido principalmente a los factores siguientes: a.) asentamientos rurales con una mala distribución y problemas derivados de la tenencia de la tierra; b.) Mislocación de la población rural en su hábitat y vida familiar, por una ruptura entre el lugar de trabajo y el sitio de residencia estable; c.) Condiciones de aislamiento respecto a la toda población, con una severa sujeción a su medio; d.) Existencia de áreas rurales con una débil densidad, con población dispersa, con una integración social mínima, y con una privación de los beneficios que lleva la vida colectiva; y e.) Presentación de variadas formas de marginación rural.

F U N D A M E N T O S D E R I V A T I V O S . - Viene siendo aquellas que atraen la población rural a las comunidades urbanas, en virtud de que ofrecen a los migrantes mayores posibilidades de supervivencia, entre las que tales movimientos poblacionales se orientan hacia las ciudades al presentarseles un panorama social y económico más favorable, respecto a los ingresos, educación, baja tasa de desempleo, disponibilidad de viviendas, etcétera.

" 3 "

U N D E R L I N E . - En un principio se aplicó este concepto al barrio o parte de una ciudad en donde se obligaba a vivir a los judíos. El primer caso sería el alejamiento de la comunidad judía de Tenesca en unas talleres de fundición, en el año de 1917.

Con un uso moderno, se aplica a la zona o barrio urbano en la que se ve obligado a vivir cualquier tipo de grupo minoritario o excluido de la comunidad general, ya no por motivo de sanciones políticas, jurídicas o religiosas, sino por presiones sociales y económicas. Un caso palpable se ve en las zonas de las grandes ciudades de Estados Unidos en donde vive la población negra.

" 4 "

E S T A D I S T I C A D E H A B I T A C I O N E S . (overcrowding). - Término que generalmente se utiliza para referirse a las diversas condiciones de vida que imperan en los alojamientos particulares y que se deriva del excesivo número de personas que llegan a ocupar cada habitación de una vivienda. Para esto, se han hecho algunos intentos relativos que reducen esta situación, como por ejemplo, una Ley de la Vivienda de 1915 (en Inglaterra), que llegó a establecer ciertos niveles de tolerancia en el número de ocupantes de cada habitación. Si se basan estos mismos se considerará un supuesto de Hacinamiento, al igual que -

parentis, en una misma habitación, la ocupación de personas de ambos sexos (un varón y mujer), constituyó otro supuesto. En las condiciones actuales de sobrepoblación es difícil intentar un control sobre esta situación real.

H I T T E R L A N D. Término utilizado para señalar el área o zona que forma la órbita de una ciudad o pueblo. Esta órbita tiene una estrecha relación con los procesos de urbanización e influencias estandarizadas de la ciudad o pueblo a la que pertenece. En la medida en que la ciudad crece y cambia, se transfieren también en HITTENDLAND. Su diferenciación es variable, ya que si una comunidad evoluciona adquiere toda una variedad de órbitas, cada una de las cuales apartará una relación CIUDAD-HITTENDLAND distinta. Desde este punto de vista, la ciudad ejerce en todo tiempo una influencia y control decisivos sobre tales órbitas, en atención a que se encuentra mejor organizada que los diversos HITTENDLANDS y es más fuerte en el terreno financiero.

- I -

I E F F R I U K. Término utilizado en Derecho Constitucional y en la Teoría General del Estado para señalar la actuación del Poder Público, que se desarrolla mediante las funciones legislativa, administrativa y judicial, que desempeñan los órganos estatales respectivos.

I N F R A I N F R U C T U R A. Viene siendo un vocablo de amplia utilización dentro del lenguaje referido al planeamiento urbano, comprendiendo lo relativo a los servicios e instalaciones necesarios para integrar una vida adecuada en la comunidad urbana. Puede decirse que en un centro de población como, la ~~INFRAESTRUCTURA~~ estará compuesta de empresas que forman un todo coherente y que tiende a favorecer una vida económica y social en expansión. Comprende, por citar a algunos de sus elementos, las instalaciones y medios de transporte, de producción de energía, comerciales, de vivienda, de escuelas y de posibilidades de esparcimiento, etcétera.

- II -

M E G A L O P O L I S. Vocablo griego que significa " gran ciudad ". Este término fue acuñado por los antiguos griegos, al tratar de definir el empuje de muchas ciudades pequeñas de la Arcadia, que constituían un núcleo más grande y que se utilizaba como un importante centro administrativo y cultural. Por esto, para distinguir este núcleo de las pequeñas ciudades, fue llamado ~~MEGALOPOLIS~~. Su fundación se remonta al año de 771 antes de Jesús Cristo y fue hecha por ~~Epaminondas~~ de Tebas.

El ~~ed. Graf~~ Jean Gottmann lo utilizó en nuestro tiempo, para indicar un sistema urbano, editado y complejo, que agrupaba varias metrópolis en

En esta oriental de los Estados Unidos es Portland, que iban desde Boston a Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington. Los estudios recientes en esta materia, se están dirigiendo hacia la región de las grandes zonas, siendo elaborados por la Comisión de Grand Lanes Development Inc. y el Urban Land Institute. En España, otras anteriores a Madrid, que se encuentran distribuidas por todo el planeta, son objeto de análisis del Centro de Estudios de Urbanismo.

Para efectos del presente estudio, tal concepto define un gran conjunto urbano que incluye, en una sola unidad geográfica-espacial, varias ciudades, además de que las características de incidencia sobre el suelo y el grado de urbanización de las ciudades que lo conforman, guardan una íntima relación.

* * *

PARTICIPACION CIUDADANA EN LA PLANIFICACION URBANA. De esta forma se destaca a una de las más recientes y constructivas tendencias que parten del planeamiento en Gran Bretaña y Norteamérica. De un modo a través del cual los integrantes de una comunidad pueden participar en la configuración de políticas directrices y planes que afectarán al medio ambiente en que viven. Lo anterior es original en una iniciativa natural hacia el tipo de decisiones que modificarán la calidad de la vida, de donde hasta reflejar los deseos y preferencias de los habitantes y no constituir un conjunto de soluciones técnicas impuestas desde afuera.

Esta participación supone dos cosas: una, que el pueblo tenga acceso a los conductos establecidos para emitir y proponer ideas ante la autoridad planificadora; y la otra, que los mismos ciudadanos sean capaces de proponer ideas y participar activamente dentro de cada fase del proceso de planeación, o sea, desde la identificación de objetivos sociales hasta la ejecución de los planes.

En Estados Unidos se pusieron en práctica estos métodos para incitar o invitar a esta participación, ya fuese por parte de los departamentos de urbanismo y planeamiento urbano de las grandes ciudades o de algunas organizaciones independientes, tales como la National Plan Association de Nueva York y la Planning and Urban Council Association de Los Ángeles. Respecto a Gran Bretaña, cabe resaltar la utilización de los siguientes métodos seleccionados de reuniones locales, organización de debates públicos, discusión de temas entre grupos comunitarios o especialmente interesados, contacto de organismos, creación de centros de información, realización de encuestas, utilización de los medios de información (como la prensa, el cine, la radio y la televisión); etcétera.

En México, se han aceptado algunos mecanismos de participación ciudadana en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, consistentes en promover la presentación de ideas valiosas para los proyectos, captar información útil, llevar a cabo investigaciones y tener una amplia vía de comunicación con los particulares, entre otras cosas.

PLAN DE DESARROLLO. Es un documento que comprende una serie de informes escritos, mapas y diagramas, confeccionados por las autoridades, organismos a los que se haya asignado la actividad de planificación urbana.

y territorial. Su elaboración requiere una previa actuación de investigación y análisis de datos reales, siendo necesaria una revisión periódica de su contenido, para actualizarlo y adecuarlo conforme a las tendencias que presente la cambiante realidad social. Los grandes urbanistas han coincidido en la opinión de que para considerarse a un determinado plan de desarrollo como afectivo y bueno, debe contar con una matriz clara del adoptar día con día las decisiones urbanísticas pertinentes; reafirmar una política de acción coherente, a corto y largo plazos; manifestar al pueblo, promotores y organismos públicos, los objetivos a que se debe adecuar la futura utilización del suelo y el tipo de empresas comunitarias; incluir investigaciones y análisis previos, respecto a la identificación de los problemas y características del área de que se trate, así como de la posibilidad de continuas revisiones del contenido de estos trabajos; tomar en consideración los caracteres físicos y económicos de la zona (que incluya referencias en cuanto al aprovechamiento del suelo, tamaño, ocupación y distribución de la población y de los puestos de trabajo); de los sistemas de comunicaciones; proveer las tendencias a manifestarse en la zona de referencia, así como la posibilidad de una presentación de metamorfosis económicas ; contemplar las verificaciones, correcciones e alteraciones que procedan, de conformidad con las evidencias que se practiquen en los resultados obtenidos.

PLANEACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL. Se considera que el planeamiento del uso del suelo, a escala nacional, no ha sido llevado a cabo de manera total, sino que la planificación económica e industrial ha sido dirigida mediante planes periódicos. El PLAN NACIONAL deberá seguir necesariamente el proceso de investigación-elaboración del plan-ejecución. La fase de investigación se referirá básicamente a aspectos como el clima, características físicas del territorio (clasificación de las áreas en zonas propicias y zonas despropicias), vulnerabilidad de ciertas regiones a los períodos de depresión económica, zonas de industrias en expansión, en declive o estables, distribución de la población (que incluya análisis de estadísticas demográficas, posibles efectos de un aumento e intensificación de habitantes en áreas congestionadas y las posibilidades de desarrollo de áreas de población dispersa), así como los índices comparativos de desarrollo industrial de las diversas regiones.

Los objetivos esenciales de este tipo de planes serían:

- 1o. El mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida en las urbes, además de la racional utilización y conservación de los recursos naturales que contribuyan a ello ;
- 2o. Una mejor distribución de la población y de la industria, así como de las rutas de comunicación y de los transportes, de tal forma que se garantice el máximo grado de prosperidad general.

En buena medida depende el éxito de estos planes, en una adecuada labor de planeación local, en donde deben ser relacionados y conectados para dar una mejor visión de conjunto.

POLÍTICA DE DESARROLLO. Su establecimiento es el resultado de una de las políticas de descentralización económica, teniendo como objeto la reducción de los desequilibrios regionales y el aceleramiento de la inte-

esta geografía y socioeconomía del país. Son aquellas zonas y centros de población de desarrollo prioritario, que presentan atributos favorables en su capacidad de absorción de población, ubicación conveniente en relación a los recursos naturales y previsiones positivas en cuanto a la generación de empleos. Dentro de estas zonas y centros de atracción encontramos: la Región del Istmo de Tehuantepec; la Microrregión Llanura Costera-Los Tuxtlas; la Región de Baja California; la submetrópoli "Jurico-Sanito Juárez" en Querétaro; y los corredores industriales de Jalisco y Sonora-Matamoros.

* * *

REGLAMENTACION SOBRE EDIFICACION. Con esta medida se designa al conjunto de normas técnicas que regulan todo lo concerniente a la construcción, alteraciones o modificaciones, mantenimiento, conservación, reparación y demolición de edificios y estructuras (que concuerda con el término inglés building code).

RENOVACION URBANA. Viene siendo aquel proceso por el cual se hacen cambios y adaptaciones al entramado urbano, de tal forma que se constituyan partes concretas sin originar una ruptura del conjunto. Los objetivos-prioritarios son: hacer que el área pase y el sol vuelvan a penetrar en los centros de las ciudades; frenar la tendencia observada actualmente de una elevación en la densidad de edificaciones que trae consigo la aparición de zonas de hacinamiento o arrabales; evitar la pobreza y la segregación social vinculadas al deterioro de ciertos barrios, efectuando un traslado de sus habitantes hacia lugares que cuenten con mejores condiciones de vida; los centros urbanos para que puedan satisfacer las nuevas y futuras necesidades de la población; salvaguardar y preservar los conjuntos históricos-artísticos y los lugares de interés turístico; y, fomentar una activa participación de los sectores urbanos en la vida de la ciudad.

Para ejemplificar este proceso en México basta mencionar el desarrollo " Plan Tepic " y el Plan HST (Todo por la Nueva Tijuana).

* * *

SLURS. Concepto creado por los anglosajones para designar agrupamientos o barrios de obreros, originados ante la ineludible necesidad de proporcionar albergue a la masa de obra, durante la implantación de las ciudades de tipo industrial. Son consideradas como uno de los más graves efectos negativos — que trae consigo la Revolución Industrial, con la lógica crítica y repudiada de Filántropos y reformadores sociales de todas las épocas. Las características que han presentado estos agrupamientos se pueden resumir así: una falta de regularidad y uniformidad en los trazados; una gran densidad en cuanto al aprovechamiento del terreno donde se orientan los grupos humanos; un marcado y vago criterio de utilitarismo del suelo, al pretender sacar el mayor partido posible de este elemento sin considerar en la más mínima las espaldas libres y patios necesarios. Pasemos con los SLURS neoyorkinos, que el — 1950 presentaban grandes filas de casas en el " Railroad Flats ", con pasadizos que iluminaban las calles y un infante patio trasero.

Probablemente la raíz de este término se encuentra en el verbo — SLURD, que quiere decir " hundir al pie " o " caerle en algo blando y conagoso ", " derrumbarse ", etcétera. En castellano equivale a la palabra " arrojarse "

hal ", restringiéndola a toda zona afectada en que la gente vive incoherente, fuera de la sociedad, sin espacios abiertos entre cada vivienda y con unas deplorables condiciones de higiene.

* * *

VALOR DEL SUELO (INTERRA). Se considera que el valor del suelo y, por lo consiguiente, el atractivo que su propiedad ofrece, tiene su origen en la utilidad potencial o acciones que en éste elemento existe, en relación comparativa con otras superficies de terreno. En tales condiciones, las fuerzas económicas y culturales influyen sobre las ventajas de localización del suelo, favoreciendo la expansión o restricción de la utilidad del mismo, determinando de esta forma su valor.

* * *

CIUDAD METROPOLITANA. Concepto claramente definido en los medios internacionales que sirve para designar al área que comprende un territorio urbano o rural que se encuentra integrado, en los aspectos geográfico y social, a una ciudad central. Esto quiere decir que en estas delimitaciones se alinea reconocidamente los límites políticos, más cuando desde los aspectos geográficos, se trata de una unidad perfectamente identificable.

CIUDAD METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO (C.M.M.). Este término que responde a esta delimitación los límites son tan irregulares como los de la continuidad física del área urbana, estando constituidos por las demarcaciones políticas o administrativas, que en el caso de la Ciudad de México estaban marcadas por algunos municipios del Estado de México y por las Delegaciones del Distrito Federal. En términos generales se puede decir que es una extensión territorial que incluye a la ciudad central y a otras unidades político-administrativas ajenas a esta zona, que poseen características metropolitanas (o sea, que cuentan con lugares de trabajo y sitios de residencia para trabajadores con actividades no agrícolas). Hoy en día abarca a todo el Distrito Federal (correspondiente a la Delegación de Milpa Alta) y a varios de los municipios del Estado de México, tales como Cuernavaca, Toluca, Tlaxcala, Metepec, Chalcoyucan, Toluca, Texcoco, La Paz, Sancti Spiritus, Ameyal de Vallejo, Cuernavaca y Cuernavaca.