

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

308909

28  
2y



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FUNDAMENTOS DE DERECHO  
URBANISTICO MEXICANO**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**JUAN PABLO SERRANO AUTRIQUE**

**MEXICO, D. F.**

**1986**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

## INDICE

|                   |   |
|-------------------|---|
| INTRODUCCION..... | 1 |
|-------------------|---|

### CAPITULO PRIMERO.

#### EVOLUCION DE LAS CIUDADES.

|                        |    |
|------------------------|----|
| I. Antigüedad.....     | 3  |
| II. Edad Media.....    | 7  |
| III. Renacimiento..... | 11 |
| IV. Epoca Moderna..... | 13 |
| V. Siglo XX.....       | 16 |

### CAPITULO SEGUNDO.

#### ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS.

|  |    |
|--|----|
| a) El Proceso de Urbanización en México..... | 22 |
| I. <u>Perfodo prehispánico</u> .....         | 22 |
| 1. Olmecas.....                              | 22 |
| 2. Toltecas.....                             | 23 |
| 3. Mayas.....                                | 23 |
| 4. Chichimecas.....                          | 24 |
| 5. Aztecas.....                              | 25 |
| II. <u>Perfodo Colonial</u> .....            | 27 |
| 1. Conquista.....                            | 27 |
| 2. La Traza.....                             | 28 |
| 3. Colonización.....                         | 30 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 4.   | La Reforma Borbónica.....                               | 31 |
| 5.   | Clasificación de las ciudades coloniales.....           | 32 |
| III. | <u>Período 1810-1900.....</u>                           | 33 |
| 1.   | Guerra de Independencia.....                            | 33 |
| 2.   | Guerra de Secesión Norteamericana.....                  | 35 |
| 3.   | Leyes de Reforma.....                                   | 35 |
| 4.   | El Porfiriato.....                                      | 35 |
| IV.  | <u>Período 1900-1980.....</u>                           | 37 |
| 1.   | Etapa 1900-1910.....                                    | 37 |
| 2.   | Etapa 1910-1920.....                                    | 37 |
| 3.   | Etapa 1920-1940.....                                    | 39 |
| 4.   | 1940-1980.....  | 40 |
| 5.   | Diagnóstico actual del desarrollo urbano en México..... | 42 |
| b)   | Antecedentes Legislativos.....                          | 45 |
| I.   | <u>México Colonial.....</u>                             | 45 |
| 1.   | Primeras Instrucciones.....                             | 45 |
| 2.   | Primeras Leyes.....                                     | 47 |
| 3.   | Recopilación de Leyes.....                              | 47 |
| 4.   | Ordenanzas Municipales de 1728.....                     | 51 |
| 5.   | Constitución de Cádiz.....                              | 51 |
| II.  | <u>México Independiente.....</u>                        | 52 |
| 1.   | La Organización.....                                    | 52 |
| 2.   | Constitución de 1836.....                               | 53 |
| 3.   | Bases Orgánicas.....                                    | 54 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 4.  | Las Reformas.....                      | 56 |
| 5.  | Leyes de Reforma.....                  | 57 |
| 6.  | Estatuto Orgánico.....                 | 59 |
| 7.  | Constitución de 1857.....              | 59 |
| 8.  | Segundo Imperio.....                   | 60 |
| 9.  | El Porfiriato.....                     | 62 |
| 10. | La Revolución.....                     | 64 |
| 11. | La Legislación Postrevolucionaria..... | 66 |

### CAPITULO TERCERO

#### CONCEPTOS FUNDAMENTALES

|     |  |    |
|-----|--|----|
| I.  | Concepto de Urbanismo.....                 | 72 |
| II. | <u>Técnicas Urbanísticas</u> .....         | 74 |
| 1.  | Alineación.....                            | 74 |
| 2.  | Ordenanzas Municipales de Edificación..... | 74 |
| 3.  | Leyes Sanitarias.....                      | 75 |
| 4.  | Ensanche.....                              | 75 |
| 5.  | Zonificación.....                          | 76 |
| 6.  | Ciudad Jardín.....                         | 76 |
| 7.  | Ciudad Lineal.....                         | 77 |
| 8.  | Regionalismo Urbanístico.....              | 78 |
| 9.  | Funcionalismo.....                         | 78 |
| 10. | Ciudades Nuevas.....                       | 79 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| III. | <u>Derecho Urbanístico</u> .....        | 80 |
| 1.   | Presupuesto.....                        | 81 |
| 2.   | Concepto.....                           | 81 |
| 3.   | Contenido Normativo.....                | 83 |
| 4.   | Autonomía del Derecho Urbanístico.....  | 84 |
| 5.   | Principios del Derecho Urbanístico..... | 86 |

## CAPITULO CUARTO

### BASES LEGALES

|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | <u>Planeación</u> .....                                 | 91  |
| 1.   | Fundamento Constitucional.....                          | 91  |
| 2.   | Ley de Planeación.....                                  | 93  |
| 3.   | Sistema Nacional de Planeación Democrática.....         | 95  |
| 4.   | Plan Nacional de Desarrollo.....                        | 97  |
| 5.   | Los Asentamientos Humanos y la Planeación Nacional..... | 100 |
| II.  | <u>Propiedad</u> .....                                  | 103 |
| 1.   | Propiedad originaria.....                               | 103 |
| 2.   | Propiedad Privada.....                                  | 107 |
| 3.   | Propiedad Social.....                                   | 109 |
| 4.   | Propiedad Pública.....                                  | 110 |
| 5.   | Limitaciones a la Propiedad en Derecho Mexicano.....    | 116 |
| III. | <u>Asentamientos Humanos</u> .....                      | 129 |
| 1.   | Las Reformas Constitucionales.....                      | 130 |
| 2.   | Concurrencia, Federación, Estados, Municipios.....      | 138 |
| 3.   | La Conurbación.....                                     | 144 |

|                   |  |     |
|-------------------|--|-----|
| 4.                | Los planes desarrollo urbano.....                            | 146 |
| 5.                | La Zonificación.....   | 153 |
| 6.                | Declaratorias de Provisiones, Usos, Reservas y Destinos..... | 155 |
| CONCLUSIONES..... |  | 157 |
| BIBLIOGRAFIA..... |  | 161 |

## INTRODUCCION

La ciudad, es actualmente motivo de calurosas discusiones desde los muy diversos puntos de vista. De esta forma, al sociólogo le interesa estudiar las relaciones sociales que se presentan dentro de los conglomerados urbanos ya sean éstos grandes o pequeños; al urbanista, por otro lado, le interesa el conjunto de técnicas de planeamiento que hagan posible que los componentes de la urbe -- guarden orden entre sí, para hacer más digna la vida en común; no menos importante es la labor del jurista, a quien toca coadyuvar a la ordenación y planteamiento de los asentamientos humanos mediante la adecuada confección de instrumentos jurídicos y la interpretación de las normas que tienden a lograr los propósitos del urbanismo.

La presente investigación, tiene como finalidad hacer una breve reseña de los conceptos fundamentales que a nuestro juicio se requieren para poder entender como está estructurado nuestro Derecho Urbanístico Mexicano. Esta inquietud, ha surgido de la experiencia cotidiana, ya que durante los casi tres años -- en que tuvimos la oportunidad de colaborar con las autoridades encargadas de la planeación urbana del Distrito Federal, nos dimos cuenta de la escasez que dentro de la doctrina mexicana existe de estudios jurídicos que se ocupen de la disciplina urbanística.

El presente trabajo, se divide en cuatro capítulos en el primero hacemos una reseña histórica de los acontecimientos que creemos que a través de -- los tiempos influyen en la configuración y desarrollo de las ciudades; en el segundo se expone sintéticamente los principales aspectos del proceso de urbanización que -- se ha presentado en nuestro país; en el tercero nos ocupamos de algunas definiciou



nes, conceptos y principios que hemos considerado básicos para el estudio del Derecho Urbanístico; por último hacemos una explicación de lo que consideramos que son las "líneas básicas de la materia".

**CAPITULO PRIMERO**

**EVOLUCION DE LAS CIUDADES**

No es el objeto de esta investigación hacer un análisis exhaustivo de la historia de las ciudades. Sin embargo, para poder situar el problema urbano y determinar su naturaleza, es necesario hacer una breve reseña de los acontecimientos que a nuestro juicio resultan ilustrativos para la comprensión del tema.

## I. ANTIGUEDAD.

La historia de las civilizaciones se encuentra ligada a la de las -- ciudades. El paso de la prehistoria a la historia está marcado por la aparición de dichas ciudades y es ahí donde surgen las nuevas formas de sociedad.

Aunque la ciudad de Roma no es la más antigua de occidente, si es una de las más representativas y sin duda alguna, la de mayor influencia en la antigüedad.

Fustel de Coulanges nos dice que "ciudad y urbe no eran pala-- bras sinónimas entre los antiguos. La ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus; la urbe era el lugar de reunión, domicilio y, sobre todo, el santuario de esta asociación" (1).

---

(1) Fustel de Coulanges, "La Ciudad Antigua" (3o. ed., México: Porrúa, S.A., 1978), p. 96.

"Entre los antiguos, la urbe no se formaba a la larga, por el lento crecimiento de hombres y construcciones. Fundábase la urbe de un sólo golpe; totalmente terminada en un día" (2).

Era preciso para ello, nos dice Coulanges, que primero estuviese constituida la ciudad, que era la obra más difícil y que llevaba más tiempo.

"Una vez que las familias, las patrias y las tribus habían convenido en unirse y en tener un mismo culto, se fundaba al punto la urbe para que sirviese de santuario a ese culto común. Así, la fundación de una urbe era siempre un acto religioso" (3).

"El primer cuidado del fundador consiste en escoger el emplazamiento de la nueva ciudad. Pero esta elección, cosa grave de la cual se cree que depende el destino del pueblo, se deja siempre a la decisión de los dioses. Si Rómulo hubiese sido griego, habría consultado al oráculo de Delfos; samita, hubiese seguido al animal sagrado..., latino, vecino de los etruscos, iniciado en la ciencia augural, pide a los dioses que le revelen su voluntad por el vuelo de los pájaros. Los dioses le designan el Palatino" (4).

Una vez que el pueblo estuvo preparado para el gran acto de la fundación, Rómulo cavó un pequeño hoyo y arrojó en él un terrón que había traído de Alba. Después, todos hicieron lo mismo con la tierra que habían traído de su país de origen.

---

(2) Loc. cit.

(3) Loc. cit.

(4) Ibid., p. 97.

Estos hombres, valiéndose de una ficción, llevaban consigo el suelo sagrado donde sus antepasados habían sido sepultados y al que sus manes -- (5) estaban asociados, bajo el símbolo de un terrón. El rito era necesario para que pudieran decir mostrando el nuevo lugar: también esta es la tierra de mis padres, "Terra Patrum, Patria". Rómulo elevó en ese mismo sitio un altar y encendió fuego.

Tal fue el acto de fundación de Roma según testimonio de los antiguos y parecido a éste el de muchas de las ciudades de la antigüedad.

Así, pues, la fundación, la traza y el desarrollo de las ciudades de la antigüedad, se veía ligada a una serie de rituales religiosos que determinaban su configuración.

Pero lejos de ser la fundación de la ciudad antigua un simple ritual, pensamos que es un fenómeno que afectará a la humanidad en lo político-en lo social y en lo económico.

En lo político, el control de núcleos de población que van conformando las Ciudades-Estado de la antigüedad. En lo social y en lo económico, un cambio radical de la forma de vida, que es el paso de una vida con predominio de la actividad agrícola, a una de actividades múltiples y complejas. Este paso es ilustrado con claridad por el historiador V. Gordon Childe de la siguiente manera:

---

(5) Entre los romanos, manes son los dioses que representan a sus antepasados.

"Entre los años 6000 y 3000 a.c., el hombre aprendió a aprovechar la fuerza del toro y la del viento, inventó el arado, el carro de ruedas y el bote de vela, descubrió los procesos químicos necesarios para beneficiar los minerales del cobre y las propiedades físicas de los metales, y empezó a elaborar un calendario solar preciso. De este modo se encontraba habilitado para la vida urbana y tenía allanado el camino hacia la civilización, la cual requiere de la escritura, el procedimiento de computar y de patrones fijos de medidas, como instrumentos de una nueva manera de transmitir el conocimiento de ciencias exactas" (6).

Es así, como el hombre antiguo se enfrenta al reto de lo urbano, dejando atrás las organizaciones simples, las economías dependientes exclusivamente del agro y de fenómenos naturales, de tal modo que adquiere conciencia clara de que la ciudad es la forma suprema de la sociedad humana, de lo que por ello, se va a llamar desde entonces la "Civilización", la extensión paulatina de los valores sociales y culturales de la "Civitas".

Es necesario hacer resaltar al hablar de la antigüedad, que en occidente esa época se ve enmarcada por un hecho sin precedente: el florecimiento de una cultura y con ella el de una ciudad, la de Roma.

Durante varios siglos desde esta ciudad se va a dominar el mundo conocido, aquí se decidirá la construcción de ciudades y caminos, y es aquí --

---

(6) V. Gordon Childe, "Los Orígenes de la Civilización", (México: Fondo de Cultura Económica, 1980), p. 131.

también donde se dictarán las normas que regirán de alguna manera a muchas de ellas, por lo menos las citas en suelo itálico.

"La ciudad marcó, pues, inicialmente, el paso de la primigenia -- vida natural a la vida humana superior, a un estado político y cultural que deja atrás resueltamente una fase previa de una evolución del hombre y esta nota, que hace de la ciudad la expresión de una forma de vida más rica y más compleja, se ha mantenido para la vida urbana a lo largo de toda su historia -- prácticamente hasta nuestros días, en que por vez primera la ciudad ofrece su rostro negativo, su contenido alienante y mutilador de una humana plenaria" (7).

## II. EDAD MEDIA.

La decadencia del imperio romano impactará de nueva forma la configuración de las ciudades de occidente.

En la edad media, el mundo sufrirá la influencia de dos hechos -- muy distintos: la expansión del cristianismo y las invasiones bárbaras y árabigas.

Culturalmente, la influencia de la penetración germánica será más bien negativa, ya que operará como factor disolvente de la antigua cultura clásica. En lo económico se verá también una influencia destructora. La desapa-

---

(7) Eduardo García de Enterría, "Lecciones de Derecho Urbanístico" (2o.ed., Madrid: Civitas, S.A., 1981) p. 39.

rición de la Pax Romana y el dismantelamiento del Imperio, llevará a las ciudades, a una contracción que reducirá drásticamente su economía.

"Las posteriores invasiones de los árabes cortaron a los pueblos - de occidente sus relaciones comerciales con el norte de Africa y con el oriente. El trigo y el oro escasearon en occidente, que tuvo que replegarse a una economía autárquica basada en la producción de la tierra" (8).

Aunados los elementos anteriores, uno más va a ser determinante para la ciudad medieval, hablamos del feudalismo.

El Dr. Javier de Cervantes nos hace ver cuales fueron los factores determinantes del establecimiento del sistema feudal cuando explica lo siguiente:

"Sería muy difícil precisar cuales son todos y cada uno de los -- factores que determinaron el establecimiento del sistema feudal, tanto en el -- terreno social, como en el jurídico; sin embargo, si pueden apreciarse algunos - de los más importantes y desde luego deben mencionarse las nociones fundamen tales de Estado y propiedad... Respecto del Estado, éste dejó de subsistir en -- forma unitaria propia del Derecho Romano, desmembrándose en diversos componentes, de manera que el jefe del Estado no era ya la única autoridad, sino que

---

(8) Xavier Scheifler Amézaga, "Historia del Pensamiento Económico" (4o. ed., México: Trillas, 1979); pp. 39-40.



ésta fue distribuída en varias personas, gozando cada una de ellas de todas las atribuciones propias al gobierno, y reuniendo tanto las facultades legislativas, - como las administrativas y judiciales. En cuanto a la propiedad aparece un fenómeno análogo, también la desmembración, y aparece el doble aspecto de derecho eminente y de derecho útil. Esta desintegración de las nociones de Estado y propiedad, ha hecho decir a Calmette, que en esa época no se puede hablar de propiedad, ni de Estado" (9).

"A raíz de las invasiones bárbaras, el Estado se constituye mediante el predominio de una persona a la cual se unen otras, en virtud de un juramento de adhesión personal, es decir se establece una dependencia de hombre a hombre. Alrededor del jefe bárbaro, sus compañeros se encuentran ligados a él en virtud de ese juramento y esta adhesión se le paga con el botín de guerra" (10).

Por otro lado, como ya lo hemos dicho en párrafos anteriores, en la Alta Edad Media no se conoce otra riqueza, fuera de la tierra, y como ésta es distribuída entre un grupo relativamente pequeño de señores, no pueden ser ellos los que personalmente la cultiven, y siendo escaso el numerario y oponiéndose las costumbres nacientes, --debido a la influencia del catolicismo-- a la esclavitud, a fin de poder poner a producir la tierra, se entrega a aquellos-- que directamente la trabajan. También acontece que los menos poderosos entregan sus tierras a los que gozan de mayor poder, reservándose el uso de ellas.

---

(9) Javier de Cervantes "La Tradición Jurídica de Occidente" (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978), pp. 113-114.

(10) Ibid., p. 114.

Esta entrega se hace con el fin de recibir del poderoso, protección en caso de invasión.

Es así como se va integrando un sistema de beneficios que va ligando a funcionarios del rey -vasallos de la corona- a la tierra conquistada - u obtenida mediante pactos de vasallaje y de esta forma se integra al sistema feudal, llamado así, porque feudo es la palabra germana con que se designan -- las concesiones de tierra hechas por el rey.

Analizados ya los factores que influyen en la ciudad medieval, veremos como éstos se conjugan para darnos su forma.

La ciudad medieval no goza ya como Roma de la protección del ejército imperial, por lo que es una ciudad cerrada, protegida por grandes murallas, construída como gran fortaleza a la cual acudirán a buscar refugio: el -- mercader, el siervo, el artesano, en una palabra el burgués, llamado así, por ser el habitante del "Burg" que en su raíz germánica quiere decir castillo o fortificación.

Así, el habitante de la ciudad medieval, ya no amenazado por una invasión, ya no sometido a la esclavitud, ya sin la amenaza perpetua del hambre producto de una economía simple, va a formar parte de una nueva sociedad, en contrando un lugar en ella y dentro de los muros de esa fortaleza, un clima -- apropiado para el desarrollo de actividades secundarias y terciarias, organizadas subjetivamente en gremios y corporaciones.

Tras un largo proceso de maduración, en el cual se gestarán el nacimiento de una economía monetaria, la división del trabajo, el desarrollo del saber técnico, el nacimiento de las universidades y dentro de ellas la recepción del Derecho Romano que aunado al Derecho Canónico formarán el Derecho Común, se preparará ya el nacimiento del Estado moderno y con él el fin del medievo y el principio del Renacimiento, que sólo fue posible dentro de las mural las de la ciudad medieval.

### III. RENACIMIENTO.

Nuevamente, la ciudad, tras el largo periodo de maduración medieval, va a verse afectada en su evolución, esta vez por los factores propios de la época renacentista.

El nacimiento del Estado moderno, producto de la unión de reinos y del fortalecimiento del monarca, trae consigo la necesidad de una ciudad capital, sede del poder regio y de las instituciones de nueva creación.

El descubrimiento del nuevo mundo y de nuevas rutas hacia oriente propiciaron un fuerte auge en la economía occidental, que tiene dos características principales en este periodo: i) la afluencia de metales preciosos, el oro del Sudán, en el caso de Portugal y oro y plata en el caso de América española. ii) Apertura de inmensos mercados, ya que por Lisboa y Sevilla afluyen a Europa toda clase de productos coloniales que van a transformar la economía europea, su alimentación y sus hábitos.

Los descubrimientos geográficos provocaron un auge comercial, -- que trajo consigo innovaciones técnicas que dieron lugar a lo que John U. Nerha llamado "la primera revolución industrial" (11). Es entonces cuando aparecen industrias como la imprenta, textil, metalúrgica, siderúrgica, suntuaria, etc.

El espíritu renacentista provocó una profunda transformación en la mentalidad europea. La imprenta popularizó a los autores paganos de la época clásica. El hombre y la naturaleza fueron objeto de nuevo culto. La cosmogonía teocéntrica es substituída por otra antropocéntrica. El ideal de moderación inculcado durante la Edad Media se sustituye por un afán ilimitado de riquezas. El lujo se desarrolló en las cortes y se extendió por efecto de imitación, a todas las capas de la sociedad. Se dió un impulso extraordinario a la investigación substituyendo el procedimiento deductivo por el inductivo basado en la observación y en la experimentación científica.

Así pues, de la mezcla de los factores mencionados tenemos la ciudad del Renacimiento, la de las calles trazadas racionalmente, la de los amplios paseos, la de las majestuosas catedrales, la de las plazas decoradas con bellas fuentes y monumentos, la de los grandes parques, en una palabra la del barroco en su esplendor y coronando a todo ello, en el caso de la ciudad capital, el gran palacio, majestuoso edificio donde habitan y laboran el rey y su corte, rodeado de los edificios donde se concentran los grandes servicios estatales, donde radica la burocracia creciente y donde se ubican los cuarteles de la milicia.

---

(11) Scheffler Amézaga, op. cit., p. 38.

Es esta una época especialmente importante para nosotros, ya -- que en este período en el que se funda y traza un gran número de las ciudades de nuestra América.

Por último, es necesario hacer mención de dos obras que ven la-- luz en esta época y que se anticipan a su tiempo. La primera es "Utopía" - de Tomás Moro editada en Lovaina en 1516 y cuyo título es una palabra acuña da por el autor y que sirve para designar todo un género literario. La segunda es "La Ciudad del Sol" de Fray Tomás Campanella, editada en 1623. Estas-- dos obras aunque quiméricas, resultan de interés, pues son dos primeros ensayos por idear lo que muchos intentarán después: la ciudad ideal.

#### IV. EPOCA MODERNA.

A principios del siglo XVIII, se inicia lo que los historiadores han denominado la modernidad. Es el siglo de las luces, ya que la humanidad va a ilustrarse a sí misma por medio de la razón. Es aquí donde se inicia la reforma borbónica que va a redundar en el centralismo y en la consolidación del poder absoluto, pero no va a ser el monarca quien administre los frutos del cambio, pues la revolución francesa se encargará de que esto no suceda.

Este es el siglo del liberalismo, el de la burguesía y del individualismo, pues la revolución al suprimir los gremios y corporaciones, propicia un - régimen de mercado libre, que es regido por las leyes de la oferta y la demanda.

Otra revolución gestada en el siglo XVIII va a ser factor del fuerte cambio que se está dando en occidente. Nos referimos a la Revolución Industrial.

Esta revolución se da en dos terrenos principales: el de la industria textil y el de la metalúrgica.

Al hablar de este suceso no podemos pasar por alto uno de los principales hechos que la generan, nos referimos al perfeccionamiento de la máquina de vapor por James Watt en 1769. Este acontecimiento tuvo dos efectos principales: i) proporcionó la fuerza motriz que hace que la industria alcance un desarrollo explosivo; ii) concentra, en torno al eje que mueven las máquinas, a los obreros que hasta entonces trabajan en su domicilio.

Estos cambios, tanto en el pensamiento como en la industria, van a provocar una transformación social muy violenta. Pero es en el siglo XIX cuando estas dos revoluciones, van a hacer sentir sus efectos con mayor fuerza y es en la ciudad, -en la que ya existe y en la que está naciendo- en donde se está dando el gran cambio, a tal grado, que los autores han llamado a este fenómeno "La Revolución Urbanística del Siglo XIX".

A continuación, trataremos de enumerar las principales características de esta revolución urbanística:

- 1) Expansión industrial que provoca:

- i) fenómeno de explotación masiva de obreros;
  - ii) surgimiento de ciudades industriales.
- 2) Maquinismo, que provoca que la fuerza de trabajo se traslade de su domicilio a otro centro colectivo de trabajo.
- 3) Crecimiento explosivo de la población, que va a localizarse principalmente en las ciudades, provocado por:
- i) nuevas técnicas sanitarias;
  - ii) lucha contra las epidemias;
  - iii) nuevas técnicas constructivas que dan mayor capacidad de aprovechamiento al suelo urbano.
- 4) Exodo de la población del campo a la ciudad a causa de:
- i) desarrollo de la industria y los servicios ofreciendo mejores sueldos que los de trabajos agrícolas;
  - ii) mejoras en las técnicas agrícolas que hacen reducir el empleo de campesinos.
- 5) Formación y crecimiento de suburbios en forma desordenada y habitado por personas de escasas o nulas posibilidades económicas, formando los llamados cinturones de miseria.
- 6) Explotación económica sistemática de la propiedad rústica, - mediante el trazado de calles y delimitación de solares -

provocando el fenómeno de "parcelación" que hace - que grandes superficies de suelo rústico se conviertan - en suelo urbano.

Es en este ambiente y bajo estos factores que se gestan las pugnas entre el proletariado y la burguesía, y es aquí donde se forman los movimientos socialistas que afloraran con más brío en el siglo venidero.

Ya entrado el siglo XIX, se adquiere conciencia del urbanismo como materia de estudio. Es aquí donde a través de muy diversas disciplinas se decidirá afrontar los retos que la nueva ciudad presenta y es en este punto donde comienza a cobrar vida propia como extensión del Derecho Administrativo, - el Derecho Urbanístico.

Así, la ciudad, que hasta ahora había servido como elemento civilizador de la sociedad, dotando al ser humano de un clima propicio para el desarrollo de sus potencialidades, se nos presenta por vez primera en forma negativa, impidiendo al individuo una vida digna y plena. Es éste el reto que nos presenta a vencer el siglo XX.

## V. SIGLO XX.

Este siglo, en la evolución de las ciudades, bien puede ser señalado como una extensión y complicación de la problemática urbana originada en el siglo pasado.



Así, podemos ver que la migración campo-ciudad se ha acentuado a tal grado, que en los países industrializados la población es ya predominantemente urbana; y en los países de tercer mundo, el fenómeno se ha acelerado drásticamente en las últimas décadas.

La contaminación ambiental, fenómeno que ya causaba trastornos a los habitantes de algunas ciudades del siglo pasado, hoy representa un problema generalizado para los países desarrollados y se ha extendido a las naciones en vías de desarrollo, poniendo en peligro la ecología regional de muchas urbes y amenazando con una desestabilización del equilibrio ecológico a nivel mundial.

El crecimiento poblacional, ha alcanzado en el caso de algunos -- países principalmente en regiones urbanas niveles inusitados que plantean serios problemas para algunos gobiernos. Esto, es también característico de naciones pobres o en vías de desarrollo. El crecimiento de un gran número de ciudades ha sido tal, que han sido denominadas como megalópolis.

La especulación del suelo urbano, ha dado vida a grandes imperios inmobiliarios, que desgraciadamente, en muchos casos, no comparten los intereses del grueso de la población.

Como vemos, los problemas planteados en este siglo para la ciudad, son de muy diversa índole, y de una gravedad tal que no pueden ser aplazados, salvo riesgo de sufrir serios trastornos en lo político, económico y social.

Estos problemas, se han atacado debidamente en los países desarrollados, mediante una adecuada legislación, reglamentación, planeación y asignación de recursos. En el tercer mundo y en nuestra América Latina, los problemas del urbanismo contemporáneo, no se han presentado en forma crítica sino hasta la segunda mitad de este siglo. Es por ello que no se ha dado la debida atención al desarrollo en la región, sino hasta las dos últimas décadas.

En México, como lo veremos a lo largo de este trabajo se han dado los pasos fundamentales para normar el desarrollo de las ciudades, pero existe una gran carencia de profesionales que en las muy diversas disciplinas que la materia compromete, se aboquen al estudio conciente de la problemática urbana. Es así, como lograremos que no suceda con el resto del país, lo que con nuestra orgullosa capital destrozada.

Nos resta, para terminar este capítulo, hacer una breve referencia a las condiciones presentes y perspectivas futuras de la ciudad de México, que hoy en día se encuentra en el corazón de la zona metropolitana más poblada del mundo (12).

Actualmente la ciudad de México tiene una población de 10 millones de habitantes que junto con 7 millones de los municipios conurbados a ésta, forman un total de 17 millones para la zona metropolitana, de lo que resulta - que en el área de referencia se concentra el 20% del total de la población del

---

(12) Los datos que a continuación se presentan, han sido tomados del "Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal, (México: Departamento del Distrito Federal, 1984), pp. 7-14.

país. La población del Distrito Federal se duplicó en los últimos veinte años, -- mientras que la de la zona metropolitana sólo en 14. De continuar con esta ten-- dencia para el año 2010, la ciudad de México habrá duplicado su población, lo-- que implicará una concentración del 33% de la población nacional en la capital. Por lo que respecta a la zona metropolitana, ésta habrá duplicado su población-- en quince año. Actualmente la densidad de población es de 160 hab./ha. en el-- área urbana, la cual es superior a la de Tokio que es sumamente concentrada con 140 hab./ha. Se calcula que para el año 2000 la densidad del Distrito Federal su-- perará los 210 hab./ha.

El crecimiento urbano logrado a partir de 1940, se ha dado en -- forma irregular sobre tierras ejidales y comunales, ocupando actualmente el 40% del territorio del Distrito Federal. La zona metropolitana ha multiplicado 10 -- veces su superficie a partir de 1940. Si se continúa con ese desarrollo explosi-- vo, el crecimiento urbano irregular comprometerá áreas privadas, ejidales y co-- munales con grave deterioro del equilibrio ecológico. El área urbana del Distri-- to Federal se ampliará al 70% de su territorio y la zona metropolitana invadirá una tercera parte del Valle de México conurbándose con ciudades como Pachuca antes del año 2010.

Los datos económicos resultan reveladores, ya que el 46% de la - producción industrial del país se concentra en la zona metropolitana y las pro-- yecciones al año 2000 nos dicen que en el área se localizará entre el 50 y el-- 60% de dicha producción. En cuanto al producto interno bruto, el 44% se gene-- ra en el Distrito Federal y se calcula que para el año 2000, tal participación - crecerá para situarse alrededor del 55% del total. En cuanto a la inversión pú--

blica, el Distrito Federal absorbe el 33% y para el año 2010 será del 45%. El 25% de la población económicamente activa del país se encuentra en la zona -- metropolitana de la ciudad de México y se calcula que al terminar el siglo será el 40% del total. Todo esto nos habla de una concentración económica que lejos de resultar benéfica, redundará en costos excesivos y perjudiciales para el resto del país.

En cuanto al desequilibrio ecológico generado por esta situación, anualmente se producen 10,400 tons. de desechos sólidos que se tiran al aire-- libre y en depósitos clandestinos; se ha perdido el 99% de la zona lacustre y el 73% de los bosques; anualmente se deforestan 1000 ha., y se pierden 700 ha. -- de tierra agropecuarias; el 71% de los suelos se encuentran erosionados; la ciudad cuenta con 2.7 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante, mientras que lo que recomienda como nivel aceptable la Organización Mundial de la Salud es de 9 m<sup>2</sup>; en los últimos diez años la emisión de agentes contaminantes ha crecido en 150%; se consume 3.6 m<sup>3</sup> de agua por segundo de los que sólo se someten a tratamiento 1.6. Como vemos, en este renglón, los datos hablan por sí solos y no es necesario afirmar que esta situación empeorará.

Por lo que respecta a la vivienda, las necesidades de mejoramiento, sustitución y construcción de ésta, afectan a 800,000 familias en el Distrito Federal y al terminar el siglo el requerimiento será de 2.5 millones de viviendas.

En cuanto al congestionamiento del sistema de transporte se realizan 23 millones de viajes-persona-día, el 15% en automóviles, los cuales repre-

sentan el 97% de la planta vehicular, la que crece a un ritmo del 10% anual y está formada por 2 millones de unidades. Para el año 2010 la demanda de viajes-persona-día habrá crecido a 40 millones y la planta vehicular estará formada por 6 millones de unidades.

Como podemos ver de este pequeño diagnóstico, la situación de la zona metropolitana de la ciudad de México es sumamente grave y la solución - sólo puede radicar en revertir la tendencia concentradora que como lo veremos en el siguiente capítulo, tiene sus orígenes en un pasado remoto y que afecta - en todo los órdenes tanto a la capital como al resto del país.

Una vez que hemos analizado como se ha presentado el fenómeno de urbanización en el mundo, toca ahora ver como y con que características se ha dado en nuestro país. Hemos dividido el presente capítulo en dos partes: en la primera analizaremos como se ha manifestado la urbanización desde el -- período prehispánico, hasta nuestros días; en la segunda haremos un resumen de las principales disposiciones jurídicas que han regulado el problema de las ciudades de México.

## A. EL PROCESO DE URBANIZACION EN MEXICO.

### I. PERIODO PREHISPANICO.

Hacia el año 8000 a. de J.C., se tienen noticias de los poblados-- más antiguos de México, agrupados en tribus nómadas que se establecieron en-- las proximidades del lago de Texcoco.

#### 1. OLMECAS.

En los primeros siglos de la era cristiana, floreció en mesoamérica la cultura olmeca, que tuvo como centro de su imperio a Teotihuacan. Ubicada al noreste de nuestra capital, esta ciudad alcanza su apogeo como importan-

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTORICOS MEXICANOS

te centro religioso y cultural, entre los años 300 y 650. Tuvo gran número de templos como el de Quetzalcóatl, y pirámides, dos de éstas, la de la Luna y -- del Sol muy célebres. Llegó a tener 100,000 habitantes en el siglo XI (1).

## 2. TOLTECAS.

De los siglos IX al XII, el país fue invadido por los toltecas, pueblo nahua oriundo del norte que se estableció en los valles de México y Puebla. Este pueblo fue creador de un gran imperio cuya capital fue Tollan Xicocatitlan (Tula). Establecieron una civilización notable que extendió su influencia hasta Yucatán; se sabe poco de ellos pero fueron excelentes constructores y fueron ellos quienes introducen el culto a Quetzalcóatl en la región.

## 3. MAYAS.

Forzado es al hablar de las civilizaciones precolombinas de mesoamérica, mencionar a los mayas, ya que éstos crearon una de las civilizaciones más importantes de este período y es sin duda de la que más se ha escrito. Este pueblo se estableció en centroamérica hacia los años 353 a. de J.C. y durante un período de más de 2000 años, desarrolló su civilización. Se extendieron por un territorio que abarca casi toda la actual Guatemala, la parte occidental de Honduras, Belice y el sureste de nuestro país.

---

(1) Luis Unikel et. al., "El Desarrollo Urbano de México" (2o. ed., México: El Colegio de México, 1978), p. 17.



Los mayas nunca constituyeron un verdadero imperio, tuvieron como base de su organización ciudades-estado, posiblemente unidas en confederación. Su civilización destaca entre todas las de la América indígena, porque -- fueron grandes arquitectos, escultores, pintores, astrónomos y matemáticos. Su religión alcanzó concepciones teológicas elevadas y conocieron la escritura jeroglífica de tipo ideográfico. De entre el gran número de ciudades que edificaron, destacan por sus palacios de piedra (Petén) por sus pirámides y templos -- (Uaxactun, Uxmal, Chichen Itzá); escultura (Tikal, Copan, Palenque); jeroglíficos y murales (Palenque, Bonampak). El grupo indígena maya, no ha perdido importancia como entidad étnica, ya que en la actualidad su número alcanza -- los 2,000,000 de individuos (2).

#### 4. CHICHIMECAS.

"Los chichimecas, crueles e incultos, originalmente vivían en el -- noroeste del actual territorio mexicano, sobre todo entre el río Lerma. El lago de Chapala y el actual Durango. Al comienzo del segundo milenio de nuestra era, comenzaban a hacer frecuentes incursiones en el centro del país, destruyendo la cultura tolteca y estableciéndose luego en una multitud de lugares del Aitiplano (Tenayuca, por ejemplo, era un importante centro chichimeca). Hablaban nahuatl" (3).

---

(2) "Enciclopedia Manual Uteha"; México: Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana, 1979. p. 1105.

(3) Guillermo F. Margadant, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano" (6a. ed., México: Editorial Esfinge, S. A., 1984), p. 11.

"La masa principal de estos chichimecas se estableció en Tenayuca bajo Xolotl, el cual formó, desde allí -por patrimonios y conquistas militares-, un imperio que cuatro generaciones después, trasladó su capital a Texcoco" (4).

## 5. AZTECAS.

Los aztecas, eran una rama originalmente poco importante dentro de los chichimecas. Después de participar en la derrota de Tula, los aztecas -llegaron al valle de México. En este lugar hubo un conjunto de ciudades que--vivían en competencia militar y comercial, formadas por grupos de chichimecas vencedores, toltecas derrotados y algunos grupos autóctonos.

Después de haber vivido algunas generaciones en Chapultepec, los aztecas tuvieron que huir hacia un islote en el lago de Texcoco. Esto se debió a la hostil política de sus vecinos más poderosos.

Ya en la isla, los aztecas construyeron poco a poco la noble ciudad de Tenochtitlán (1325 a. de J.C.) que, con el tiempo, absorbería su antiguo hogar, Chapultepec, y que juntaría con la orilla del lago en tres puntos, --mediante la construcción de diques y caminos. Bajo la dirección de una hábil política, sirviendo como mercenarios para Azcapotzalco (dominado en sus tiempos de gloria por Tezozomoc rey de los tepanecas), el pueblo azteca se vió beneficiado. Esta alianza va a culminar en 1418, con la derrota de Texcoco.

---

(4) Guillermo Floris Margadant, op. cit., p. 11

Después de muerto Tezozomoc (1426), los aztecas gobernados por Itzcóatl, se aliaron con Netzahualcóyotl -que pretendía el trono de Texcoco- y juntos derrotaron a los tepanecas en Azcapotzalco (1430), tomando -- por primera vez la hegemonía dentro de una triple alianza con Texcoco y Tlacopan-- (Tacuba). Con el apoyo de esta alianza, los aztecas gobernados por Moctezuma I (1440-1469) y Axayácatl (1469-1481) eliminaron el Imperio Tlatelolco y se abrieron paso hacia todos los puntos cardinales. Ahizotl (1486-1502), sometió la costa del pacífico. Le sucedió Moctezuma II (1502-1520), rey despótico - que acabó con la confederación y afirmó el poderío militar (5).

Como hemos visto, tras muchos siglos de evolución cultural, de -- movimientos políticos, económicos y sociales, de migración de pueblos enteros, de poblamiento y colonización de territorios, con el Imperio Azteca se centraliza el poder político, económico y militar de una cuarta parte de mesoamérica, equivalente a una décima parte del territorio nacional actual (6). Este hecho, tiene una gran relevancia para el desarrollo urbano de nuestro país, pues es aquí donde el valle de México se empieza a perfilar como el gran polo de desarrollo nacional.

"Los mexicas, sin embargo, no lograron nunca conformar un estado totalmente integrado pues dentro de él subsistían regímenes legales, costumbres y lenguajes diferentes, además de que el control militar era eliminado frecuentemente en las áreas de la periferia más alejada" (7).

---

(5) "Diccionario Enciclopédico Salvat"; Barcelona: Salvat Editores, S.A., 1985. p. 404.

(6) Unikel, op. cit., p. 18.

(7) Loc. cit.

El tamaño de la población de México a la llegada de los españoles, ha sido tema de frecuente discusión. Se considera que en 1521 la población del México central era un poco mayor de 2.5 millones (8) de habitantes más o menos dispersos en multitud de poblados, hay quienes afirman que llegaba a 4 millones (9). En los sesenta años posteriores, la población disminuyó a 1.9 millones debido a una crisis demográfica sin precedentes en México, ocasionada por: guerras, explotación de indígenas y principalmente por las epidemias de origen europeo a las que el indígena difícilmente resistió. La gran Tenochtitlan tenía 300,000 habitantes al inicio de la conquista, lo que nos puede dar idea de la importancia que esta ciudad tenía desde entonces.

Por último debemos mencionar, como lo afirma Unikel, que los grandes asentamientos no tipificaban el desarrollo de nuestras culturas prehispánicas, puesto que la diversidad en tamaño y organización, y la multiplicidad de los pueblos que habitaban el territorio nacional antes de 1521, eran muy considerables (10).

## II. PERIODO COLONIAL.

### 1. CONQUISTA.

La mañana del 8 de noviembre de 1519, (11) se encuentran en las afueras de la ciudad de Tenochtitlan Moctezuma II y Hernán Cortés, cada

(8) Unikel, op. cit., p. 17.

(9) Guillermo Floris Margadant, op. cit., p. 12.

(10) Unikel, op. cit., p. 18.

(11) Bernal Díaz del Castillo, "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva-España", (México: Fernández Editores, S.A., 1985), p. 117.

uno representante del pueblo más poderoso de su mundo y de su tiempo. Culminada la guerra de conquista el 13 de agosto de 1521, se inicia un largo período de asimilación colonial que es decisivo para la conformación urbana de nuestro país.

De golpe se encuentran dos civilizaciones, una neolítica, con un predominio azteca en lo jurídico y la segunda, una civilización hispánica, fiel representante de la cultura europea de su tiempo y con carácter romano-canónico en su aspecto jurídico aunque con abundancia de reglamentación monárquica. De la amalgama que se dió entre estas dos culturas, se da un predominio claro de la más fuerte: la europea.

La Nueva España, más que ser una colonia, fue un reino (al menos durante los siglos XVI y XVII) cuyo rey era el de Castilla, representado en América por un virrey, asistido por órganos locales con cierto grado de autonomía vigilada, y viviendo entre los súbditos de la Corona que, aunque muchos de ellos eran de origen peninsular, tenían un verdadero amor por la patria americana que los hizo fundar y habitar un gran número de ciudades con un verdadero deseo de permanencia que no fue el caso de otras empresas coloniales.

## 2. LA TRAZA.

Toribio Esquivel Obregón, en su obra Apuntes para la Historia del Derecho en México, nos narra cuales fueron los primeros actos de Cortés para la organización administrativa de la ciudad en la siguiente forma:

"Rendida la ciudad y preso su último señor, procedió Cortés a la organización administrativa de la ciudad, que él se empeñó en reconstruir y en que fuera la capital del nuevo reino, en acatamiento a la tradición indígena que le daba el prestigio de metrópoli. Nombró por señor de la misma al que antes había tenido el cargo de Cihuacóatl, y con ello aseguró el regreso de los mexicanos que se habían dispersado por diferentes lugares. Se puso mano luego a la reconstrucción, y don Hernando nombró alcaldes, regidores y otros oficiales de ayuntamiento para la población española; señaló en la parte central de la isla un cuadro dentro del cual se trazaron las calles y manzanas de la nueva ciudad y se dieron solares a los españoles que quisieron vecindarse, dándose a cada conquistador doble superficie para solar. Esto fue lo que se llamó "la traza", y fuera de ella se asentó la población indígena, separadas las dos secciones por un canal, aunque las calles de la sección española remataban en un puente que permitía el mutuo comercio. Tocaron a Cortés en la repartición de los solares las casas nuevas y viejas de Moctezuma, señalándose para casa de cabildo lo que fue la Diputación y hoy Gobierno del Distrito, sin que entonces se hubiera señalado lugar para la iglesia, porque probablemente ya estaba en el propósito del conquistador fundarla en el sitio mismo en donde estuvo el gran templo de los aztecas. Esta idea de continuación, de aprovechar el sentimiento ya creado para cimentar lo moderno, fue característico de Cortés y con ello indicaba sus dotes de organizador y de estadista y que comprende el valor de las fuerzas sociales y rehusa desperdiciar ninguna" (12).

---

(12) Toribio Esquivel Obregón, "Apuntes para la Historia del Derecho en México" (2o. ed., México: Editorial Porrúa, S. A., 1984). T. I, pp. 236-237.

La traza que hace alusión Esquivel Obregón en el párrafo anterior, es el primer acto de zonificación de una ciudad que los españoles llevan a cabo en el continente y a partir de éste se irán emitiendo una serie de disposiciones cada vez más complejas para normar las ciudades como lo veremos más adelante.

### 3. COLONIZACION.

Los primeros años del período colonial, se caracteriza por un expansionismo y poblamiento de nuevos territorios que implicó la tendencia al abandono de tierras bajas y calientes en favor de altas y templadas. Una gran parte de los asentamientos humanos de la colonia, se localizaron en lugares previamente poblados, lo que hace que a mediados del siglo XVIII el panorama urbano se caracterice: por la formación de concentraciones importantes de población en localidades donde ya existía población indígena desde la época prehispánica; por el crecimiento diferencial de algunas ciudades respecto a otras en regiones relativamente homogéneas; y finalmente con el predominio de la ciudad de México que hacia 1742 alcanza ya los 101,000 habitantes.

La ciudad de México, como capital de la Nueva España y principal asiento económico y administrativo desde la que emanaba el poder político, y hacia la que se enviaban productos de todo el virreinato, integra de tal modo el comportamiento de las diferentes regiones de la colonia que, a partir de 1750, se percibe la existencia de un sistema urbano definido por los centros urbanos existentes a lo largo de las vías de comunicación entre las ciudades mineras del norte y la capital; los poblados asentados a lo largo de la ruta Méxi-

co-Veracruz, y el conjunto de ciudades de la zona del Bajío (13).

#### 4. LA REFORMA BORBONICA.

La Reforma de los Borbones, con su reestructuración administrativa realizada en 1786, estableció para la organización político-territorial trece intendencias de las cuales como es natural la más importante era México. Esta reforma implicó un reordenamiento del sistema urbano por cuanto significó el reforzamiento de la importancia de las otras ciudades en las que recayeron parte de las nuevas funciones (14).

De aquí en adelante se van a distinguir tres tendencias en el desarrollo urbano del período colonial: i) en la primera, ciudades que logran un amplio dominio regional en zonas en que no había ciudades secundarias, los casos de las ciudades de México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla; ii) la segunda, se refiere a ciudades de importancia similar dentro de una misma región, como es el caso de Orizaba y Córdoba; iii) la tercera, se refiere a ciudades de gran influencia comercial, que se encuentran rodeadas por centros urbanos de tamaño mediano y pequeño.

Al final del período colonial, la localización y la importancia de las ciudades estaba asociada con el significado que adquirió el comercio exterior en la economía de la Nueva España. Así, tenemos gran desarrollo de las-

---

(13) Unikel, op. cit., p. 19.

(14) Cabe aclarar que el virreinato, que era equiparable a un reino, hasta antes de la Reforma, queda, después de ella, reducido a un grupo de colonias aunque aún con la forma de aquél.



ciudades del eje México-Veracruz como son: Puebla, Orizaba.

## 5. CLASIFICACION DE LAS CIUDADES COLONIALES.

Por último, haremos una breve exposición de como estaban clasificadas las ciudades coloniales:

i) Militarizadas: la arquitectura de éstas estaba hecha en base al temor de guerra, estaban fortificadas. Estas abundaron en el altiplano en el siglo XVI y en las costas, ejemplo, México en el siglo XVI, Veracruz, Campeche, Acapulco y Valladolid.

ii) Sísmicas: estas ciudades estaban construídas para resistir movimientos telúricos, eran achaparradas, con construcciones de tipo cúbico, sus iglesias se quedaban en el horizonte; ejemplo, Oaxaca, Chapa de Corzo y las -- ciudades del sureste.

iii) Serranas: eran muy numerosas, recogidas en si mismas, no seguían una traza determinada, no tenían grandes plazas, eran rústicas, húmedas, construídas a base de madera y adobe. Estas ciudades abundaban entre las costas y el altiplano; como ejemplo de ellas, podemos tener muchas ciudades de -- Michoacán.

iv) Míneras: serranas en cuanto a su configuración urbana, dependen del mineral que ahí se extraía, nacían y desaparecían inesperadamente. No tenían catedrales ni conventos de monjas, esto se explica por el ambiente que-

en ellas reinaba. Ejemplo de ellas son: Real del Monte, Tlalpujagua, Taxco y Fresnillo.

v) Agrícolas: dependían de las ciudades mineras, pues se encargaban de abastecerlas. Como ejemplo de ellas tenemos a las ciudades del Bajío Mexicano.

vi) De Gobierno: con bella arquitectura, en ellas se centraba -- el poder político, eclesiástico, económico, militar y cultural. Estas ciudades -- eran previamente trazadas y planeadas, se ponía especial cuidado en su emplazamiento, se ubicaban en espacios abiertos generalmente a las orillas de un río o lago y contaban con escudo real (15).

### III. PERIODO 1810-1900.

#### 1. GUERRA DE INDEPENDENCIA.

Al sobrevenir la guerra de independencia, se rompe con el equilibrio urbano del país, ya que la hegemonía comercial, política y cultural que la ciudad de México ejercía sobre el resto del país, así como el eje México-Veracruz, sufren alteraciones importantes.

La incorporación de un gran volumen de población a las fuerzas-- independentistas, no solo disminuyó considerablemente la mano de obra disponible

---

(15) Esta clasificación de las ciudades, está tomada de los apuntes de la cátedra de Historia del Derecho Mexicano que imparte el Dr. Jaime del Arenal Fenochio en la Universidad Panamericana.

para la agricultura, sino que motivó el abandono de la minería y otras actividades básicas, por lo que la capacidad productiva del país se vio reducida en unos cuantos meses. Por otro lado, el conflicto obligó a numerosos artesanos y comerciantes a migrar de pequeños centros urbanos a otros mayores que les ofrecieron más seguridad. Por ello, ciudades como México y Querétaro ven sustancialmente aumentada su población en pocos meses.

Aunque este movimiento poblacional resultó en muchos casos temporal, en otros fue definitivo como es el caso de la ciudad de Guadalajara, que en algunos decenios después llegaría a ser la segunda de importancia demográfica del país.

En los años decisivos del conflicto, se tornaron inseguras hasta -- las ciudades más grandes, lo que ocasionó flujos migratorios masivos hacia áreas menos afectadas. Así surgieron muchas ciudades de Nuevo León que hasta antes del conflicto prácticamente no existían.

La desintegración de la línea de tráfico que corría entre el eje-- comercial México-Veracruz y la toma del puerto de Acapulco, hacen que surjan puertos de menor importancia que respondan a la necesidad de comunicación con España y que integran líneas comerciales de carácter regional. Entre estos puertos destacan Tampico, Campeche, Sisal, Tuxpan y Alvarado en el Golfo y San Blas y Mazatlán en el Pacífico. El crecimiento de estos puertos trae consigo -- el auge de otras ciudades aledañas a ellos como es el caso de San Luis Potosí-- que creció paralela a Tampico.

Con la consumación de la independencia, se reactivó el proceso-- de centralización. La supresión de aduanas en los puertos mencionados, devuelve a Veracruz su importancia comercial y concentra nuevamente en la capital-- el mercado nacional, ocasionando que las plazas portuarias desplazadas se dediquen al contrabando y a la inmigración ilegal, actividades que los hicieron crecer en forma independiente.

## 2. GUERRA DE SECESION NORTEAMERICANA.

Con la Guerra de Secesión Norteamericana, algunas ciudades mexi-- canas cobran importancia, esto debido al tráfico que ocasionaron los ejércitos-- confederados en el territorio mexicano. Así Monterrey, años después llegaría a ser la tercera ciudad del país; también se ven beneficiadas Matamoros y Piedras Negras.

## 3. LEYES DE REFORMA.

Al expedirse las Leyes de Reforma, la estructura interna de muchas ciudades del altiplano, sufrió transformaciones al cambiar el monto y la -- composición de las inversiones de las corporaciones civiles y religiosas, lo que -- ocasionó una reducción en el ritmo del incipiente proceso de urbanización que-- por entonces se daba en el país.

## 4. EL PORFIRIATO.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, las ciudades de Mérida, Mon-- terrey, San Luis Potosí y Veracruz crecieron más rápidamente que la ciudad de

México, esto se debió a la creación de mercados regionales que fue posible por tres factores: i) la creación de ferrocarriles nacionales; ii) desarrollo del sistema portuario; iii) crecimiento de la explotación minera. Sin embargo, el crecimiento de las ciudades mencionadas, no significó una disminución de la importancia de la capital en la estructura del sistema urbano nacional.

Tampoco Veracruz vió disminuído su crecimiento por el estímulo que el gobierno dió a otros puertos, ya que esta ciudad a la vez que puerto se convierte en uno de los principales centros del sistema ferroviario de reciente creación.

Por otro lado, el sistema ferroviario además de estimular a ciertas ciudades, fue en detrimento de otras, ya que todos aquellos poblados que estaban ligados al sistema de transporte carretero, vieron disminuído fuertemente su desarrollo, tal es el caso de las ciudades de Tlaxcala y Puebla.

Es en este período cuando se presenta por primera vez en nuestro país el fenómeno de metropolización de las ciudades, que consiste en que poblados ubicados cerca de grandes ciudades y a lo largo del sistema carretero, empiezan a observar una estrecha liga de dependencia centro-periferia. Así los poblados de Cuautitlán, Tlalnepantla, Ecatepec y Chalco, comenzaron a tener gran dependencia de la ciudad de México.

La política del porfiriato en cuanto al control de las finanzas públicas, el libre acceso de los capitales extranjeros y la orientación del sistema-

de transporte, traerán como consecuencia la centralización de la vida nacional en la capital, la cual a partir de entonces presentará un crecimiento demográfico que la convertirá sin lugar a dudas en la ciudad predominante dentro del contexto nacional.

"En la historia de México hasta 1900, el crecimiento acelerado de ciudades y regiones alejadas de la capital sólo ocurrió ante situaciones coyunturales que han estado ligadas generalmente a hechos bélicos" (16).

#### IV. PERIODO 1900-1980.

Este período se distingue por fuertes cambios en el proceso de urbanización. En él destacan dos momentos principales: el primero es el de la década de la revolución, que rompió con el ritmo que el desarrollo urbano llevaba; el segundo, se da a partir de 1940, ya que en ese año es cuando se llega al punto de inflexión de la urbanización, es decir, que a partir de entonces la población del país empieza a dejar de ser predominantemente rural para ir convirtiéndose paulatinamente en predominantemente urbana.

##### 1. ETAPA 1900-1910.

En esta década, se prosiguió con el modelo de desarrollo que se había gestado en el porfiriato. La ciudad de México siguió aumentando su población al igual que ciudades como Guadalajara, Monterrey y Veracruz, pero este aumento no fue mucho mayor que el de la población rural, ya que la políti-

---

(16) Unikel, op. cit., p. 24.

ca que se siguió dentro del porfiriato, trajo consigo la creación de gran número de poblados como asiento de las haciendas que por aquella época proliferaron. En resumen, se puede decir que en esta década el proceso de urbanización es lento.

Otras ciudades que crecieron durante este período debido al desarrollo de los ferrocarriles, de la agricultura y del comercio, fueron: Aguascalientes, Torreón, Chihuahua, Mérida, Saltillo, Hermosillo y, por la minería, Cananea.

## 2. ETAPA 1910-1920.

En esta década, el país se ve envuelto en una guerra que ocasiona grandes trastornos en todos los órdenes. La población general de México de creció debido a las muertes, el hambre y las epidemias que ocasionó; se calcula que en total fueron 1,000,000 las muertes durante este período.

La lucha, produjo también, movimientos de población de localidades mixtas y rurales y aún urbanas hacia las ciudades que ofrecían mayores -- condiciones de seguridad personal, tal como la ciudad de México. La capital -- constituyó el principal refugio de los emigrantes de la provincia, como lo confirma el que haya absorbido el 60.3% del crecimiento de la población de todo -- el país en este período.

Durante este período, el número de localidades del país decreció, pues la destrucción de las haciendas y la inseguridad que reinaba ocasionó que-

muchos poblados quedaran deshabitados.

### 3. ETAPA 1920-1940.

La terminación del movimiento revolucionario, trajo consigo entre otras cosas una contracción de la migración hacia la capital de la república. La gente ya no sentía el temor de vivir en provincia, por ello vuelve a su lugar de origen. Sin embargo, la capital continuó absorbiendo una elevada proporción del incremento de la población urbana del país, casi 50% de 1921 a 1940.

"Durante 1921<sup>o</sup>-1930, con el desarrollo institucional y burocrático, y la iniciación de la etapa constructiva de la revolución, la ciudad de México - empezó a diversificar y fortalecer sus funciones sociales, económicas y culturales. Las comunicaciones, carreteras y ferrocarriles convergen hacia ella propiciando la generación de economías externas y de aglomeración y estableciéndose las condiciones para su acelerado crecimiento demográfico y económico después de 1940" (17).

En esta etapa, el sector rural fue el único que registró un incremento sustancial de su tasa de crecimiento; de cada 100 nuevos habitantes, 62 correspondieron a este grupo de población. Este fenómeno puede ser atribuido tanto al impacto negativo que tuvo la depresión económica norteamericana en la generación de empleo en las ciudades, como a la importante repartición de tierras agrícolas realizada durante la administración de Lázaro Cárdenas.

---

(17) Unikel, op. cit., p. 24.



El número de localidades en el país aumentó de 1921 a 1940.

Esto se debió a que después de la lucha revolucionaria se establecieron gran número de ranchos y rancherías que vinieron a sustituir a las haciendas que existían en el período prerevolucionario.

Durante el decenio de los treinta, el país, cuya economía se desarrollaba hacia el exterior, continuó resistiendo profundamente los efectos de la gran depresión y a pesar de que se empezaba a construir la infraestructura física e institucional del México actual, la población urbana sufría una desaceleración en su crecimiento. La tasa de urbanización fue una de las menores del siglo y llegó a ser casi tan baja como la de 1900 a 1910.

#### 4. 1940-1980.

La multiplicación de las ciudades, fue relativamente lenta hasta el año de 1940, pero a partir de ese año se torna espectacular. Es por eso -- que este año se toma como punto de inflexión en el proceso de urbanización mexicana. Un rasgo notable de esta etapa de rápida urbanización, es que ocurrió al mismo tiempo que se operaba un acelerado crecimiento natural de la -- población, por lo que el crecimiento de la población urbana fue extraordinariamente más elevado para poder superar el de la población total y mantener así un aumento relativamente mayor al del nivel de urbanización del país. Sin embargo, este proceso ha ido en desaceleración a partir de los cincuenta.

A continuación, veremos cuales son los principales hechos en que-

se enmarca esta etapa. La Segunda Guerra Mundial, trajo al país un fuerte desarrollo económico que se manifestó principalmente en la industria. Esto se debió a que los países aliados estaban demandando una serie de productos que México podía proporcionar. Este desarrollo se dio principalmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey que se consolidaron en esta época como los principales centros regionales del país.

Indirectamente, el conflicto bélico produjo el desarrollo de las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Reynosa, Nuevo Laredo y Matamoros. Esto se debió al establecimiento de bases militares en el sur de Estados Unidos, que dio a estas poblaciones vocación de centros de servicios y diversión para un gran número de soldados.

Entre los años de 1950 y 1960, se registró también un importante auge de la agricultura y ganadería, debido al crecimiento de los mercados interno y externo. La política agraria de apoyo a la pequeña propiedad, las fuertes inversiones en obras de riego, la ampliación del crédito agrícola y en general, la expansión de la infraestructura física, provocaron una rápida urbanización en el norte y noroeste. Así, las ciudades como Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas, Culiacán, Torreón, Mexicali y Matamoros, registraron en estos años un acelerado crecimiento. Este proceso se prolongó durante la década de los sesentas.

Entre 1960 y 1980, el país registró una tasa de urbanización ligeramente menor a la de las dos décadas anteriores. Esto se debe principalmente al espectacular crecimiento del área urbana de la ciudad de México, la cual

después de haberse desacelerado entre los años 1940 y 1950, experimentó entre los años de 1960 y 1980 un ligero aceleramiento con respecto al resto del país.

Durante la década de los setentas, ha habido un explosivo desarrollo en ciudades turísticas como Acapulco, Cuernavaca, Puerto Vallarta y Mazatlán, y existen algunas que han nacido y crecido durante este período como es el caso de Cancun.

El auge petrolero que ha registrado nuestro país en las últimas décadas, ha hecho que algunos centros de explotación petrolera de la zona del golfo, tengan también un crecimiento explosivo, tales como: Poza Rica, Coatzacoalcos, Minatitlán, Cerro Azul, Cárdenas y Agua Dulce.

##### 5. DIAGNOSTICO ACTUAL DEL DESARROLLO URBANO EN MEXICO.

Actualmente, los 76.4 millones de habitantes de la república mexicana, se alojan en cerca de 125,000 asentamientos humanos; la población urbana representa aproximadamente dos tercios del total nacional, previéndose que este porcentaje supere el 70% para el año 2,000. Así, en 1984 50.9 millones de habitantes se concentran en 2,129 centros de población de más de 2,500 habitantes; mientras que 25.5 millones lo hacen en 123,171 asentamientos rurales (18).

La problemática del desarrollo urbano en México, puede clasificar

---

(18) Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988, Poder Ejecutivo Federal, presentado al presidente de la República el 21 de agosto de 1984, p. 3.

se en dos aspectos: la problemática que genera el patrón de ocupación del territorio nacional y; la problemática que presentan los centros de población.

PROBLEMATICA TERRITORIAL. Los problemas urbanos de orden territorial consisten en: una excesiva concentración demográfica y económica-- en la ciudad de México; una aguda dispersión de la población rural y; desigualdad regional de la distribución de la riqueza.

La participación de la zona metropolitana de la ciudad de México en la población nacional se elevó a 29% en 1980, y se estima que superará el - 25% en el año 2,000. Esta situación genera elevados costos económicos y sociales, acarrea ineficiencia económica por las deseconomías crecientes de aglomeración y el cada vez más alto costo de oportunidad de las inversiones que se le destinan. Implica también, el abandono o subutilización de recursos humanos, - naturales y de infraestructura en la periferia, y agudiza las tensiones sociales (19).

Por otro lado, la dispersión de un tercio de la población en pequeñas localidades, se traduce en enormes dificultades para la dotación de servicios.

El fenómeno generado conjuntamente por la concentración y dispersión, acarrea desigualdades entre áreas geográficas, centros de población y, en general, de los beneficios de desarrollo.

---

(19) Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, op. cit., p. 4.

PROBLEMATICA DE LOS CENTROS DE POBLACION. Los problemas de los centros urbanos son de tres tipos: carencia de satisfactores esenciales para la población de menores ingresos; desajustes entre las actividades, comunicaciones y redes urbanas y; deterioro del medio físico.

Las carencias se refieren a los elementos que componen la estructura física de los centros de población, como son: suelo, infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos. Estas carencias se manifiestan con mayor gravedad en los asentamientos rurales y en los urbanos de menor tamaño, debido entre otras razones, a la concentración de la inversión pública de bienes social en las grandes ciudades.

Los desajustes se producen entre los elementos que componen la estructura urbana y entre ésta y el contexto natural. Así, se presentan en primer término, desajustes entre las actividades y los lugares en que se desarrollan, al mezclarse actividades incompatibles o establecerse grandes áreas destinadas a un sólo tipo de actividad. Se presentan también entre las comunicaciones de personas e insumos y las redes por las que se mueven, lo que se expresa en falta de articulación entre los sistemas de transporte público, y en congestión.

Por último, existen además desajustes en el crecimiento y funcionamiento de la estructura urbana, por el diseño de sistemas viales y de transporte público, sin considerar las actividades que éstos generan; por el poblamiento en terrenos inadecuados por su topografía o por su falta de capacidad de --

producción agropecuaria; y por el crecimiento prematuro en zonas urbanas sin previsión de las redes que deben abastecerlas.

Respecto a los problemas de deterioro del medio físico, éstos se relacionan con la destrucción de edificios y espacios urbanos con valor histórico o cultural; el abandono en el mantenimiento de espacios adaptados y redes; y por la falta de adecuación de la estructura urbana al medio natural, esto último, debido a la topografía, y los fenómenos naturales (20).

## B. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

Analizado ya el proceso de urbanización en México, toca ahora hacer un breve análisis de las disposiciones jurídicas más importantes que han estado vigentes en nuestro país para regular el fenómeno urbano. Cabe hacer la aclaración de que en este apartado ya no nos referiremos a los antecedentes prehispánicos por considerar que éstos tienen poca influencia en nuestra legislación. Así como, es necesario señalar que esta investigación no es exhaustiva, sino simplemente enunciativa de algunas disposiciones jurídicas que nos han parecido importantes, además nos referiremos con mucha mayor frecuencia a legislación del territorio del Distrito Federal por ser ésta la más abundante.

### I. MEXICO COLONIAL.

#### I. PRIMERAS INSTRUCCIONES.

Las primeras instrucciones emitidas por la corona española relati-

(20) Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, op. cit., p. 6.

vas a la población y pacificación de Nueva España, son las que Carlos V mandó a Cortés fechadas el 26 de junio de 1523 y que entre otras cosas disponían:

"... que se ponga nombre general para toda la tierra y en especial a las diversas poblaciones que se fueran fundando, procurando aumentar el número de éstas, principalmente en la cercanía de las minas y en las orillas de los ríos para facilitar las comunicaciones: que en las nuevas poblaciones se repartan los terrenos según la calidad de las personas y en las ciudades se establezca regularmente las plazas, calles y solares: que se dé derecho de vecindad a los pobladores, estando presente a ello y al repartimiento de terrenos el Procurador de la ciudad o villa: que se señalen los terrenos suficientes en cada población para común aprovechamiento y para propios, y se establezca en lugares convenientes bajo todos aspectos: ..." (21)

Las intenciones de Hernán Cortés con respecto a la ciudad de México se pueden ver claramente en la Cuarta Carta de Relación que el conquistador envió a Carlos V fechada el 15 de octubre de 1524 y de la cual transcribimos un fragmento revelador:

"... Puede creer vuestra sacra majestad que de hoy en cinco años será la más noble y populosa ciudad que haya en lo poblado del mundo, y de mejores edificios" (22).

(21) A. Fabié, "Ensayo Histórico de la Legislación Española en sus Estados de Ultramar", pp. 180-183; citado por Esquivel Obregón, op. cit., pp.238-240.

(22) Hernán Cortés, "Cartas de Relación", con nota preliminar de Manuel Alcalá, (14o. ed., México: Editorial Porrúa, S.A., 1985), p. 197.

## 2. PRIMERAS LEYES.

Los documentos más antiguos emitidos para la organización municipal y de la vida político-administrativa de la Nueva España, son las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525. Estos documentos no son disposiciones emitidas en el sentido de regular el desarrollo urbano pero revisten cierto interés en tanto que procuran regular como han de poblarse las nuevas posesiones; contienen también preceptos de salubridad para las ciudades.

Por Real Cédula de 24 de octubre de 1539, el rey de España, concede a la ciudad de México el poder abarcar quince leguas, por su rango y nobleza, dándole jurisdicción conducente.

## 3. RECOPIACION DE LEYES.

En la recopilación de leyes de los Reinos de las Indias de 1680, publicadas por primera vez en 1681, se incluyó en el Libro IV, títulos primero al catorce, un gran número de disposiciones de Carlos V que regulaban la fundación y poblamiento de las ciudades. También se incluyó ahí una gran parte de las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias de Felipe II de 13 de junio de 1573, que regulaban el fenómeno urbano (23).

A continuación transcribiremos algunas de las leyes del Título Siete

---

(23) "Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias", mandadas a publicar por el rey Carlos II de España, (5o. ed., Madrid: Boix Editor, 1841), T. II, Libros Séptimo al Catorce.



Libro Cuarto, de la Recopilación, que a nuestro juicio resultan importantes para entender como estaba tratado el problema de las ciudades en el derecho virreinal:

### "LEY PRIMERA"

"Que en las nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta ley".

"Habiéndose hecho el descubrimiento por mar ó tierra, conforme a las leyes y órdenes que de él tratan y elegida la provincia y comarca que hubiere de poblar, y el sitio de los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones, y tomando asiento sobre ello, los que fueren á cumplimiento guarden la forma siguiente: En la costa del mar sea el sitio levantado, sano, y fuerte-teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del puerto, y si fuere posible tenga el mar al mediodía, ni poniente: Y en estas y las demás poblaciones la tierra adentro, elijan el sitio de los que estuvieren vacantes, y por disposición--nuestra se pueda ocupar, sin perjuicio de los indios, y naturales, o con su libre consentimiento: Y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles, y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto campo abierto, que aunque la población vaya en crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades, derivándolas si fuera posible para mejor-aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificios, tierras de labor, cultura y pasto, con que excusarán el mucho trabajo y costas, que se sigue de la distancia. No elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia

de los vientos y dificultades del servicio y acarreto, ni en lugares muy bajos, - porque suelen ser enfermos: lúndense en los medianamente levantados, que gocen de descubiertos los vientos del norte y mediodía: y si hubiere de tener -- sierras, o cuestras, sea por la parte de levante y poniente: y si no se pudieran excusar de los lugares altos, funden en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo lo que más convenga a la salud y accidentes, que se pueden ofrecer: y en caso de edificar a la rivera de algún río, dispongan la población de forma que saliendo el sol dé primero en el pueblo, que en el agua" (24).

#### "LEY NOVENA"

"Que el sitio, tamaño y disposición de la plaza sea como se ordena".

"La plaza mayor en donde se ha de comenzar la población, siendo en costa de mar, se debe hacer al desembarcadero del puerto, y si fuere lugar mediterráneo, en medio de la población: su forma en cuadro prolongada, que - por lo menos tenga de largo una vez y media de su ancho, porque será más a propósito para las fiestas de a caballo, y otras: su grandeza proporcionada al número de vecinos, y teniendo consideración a que las poblaciones puedan ir en aumento, no sean menos, que de doscientos pies en ancho, y trescientos de largo, ni mayor de ochocientos pies de largo, y quinientos y treinta y dos de ancho, y quedará de mediana y buena proporción, si fuere de seiscientos pies de largo, y cuatrocientos de ancho: de la plaza salgan cuatro calles principales, una por - medio de cada costado; Y demás de éstas, dos por cada esquina: las cuatro es-  
quinas miren a los cuatro vientos principales, porque saliendo así las calles de-

la plaza no estarán expuestas a los cuatro vientos que será de mucho inconveniente: todo en contorno, y las cuatro calles principales, que de ella han de salir, tengan portales para comodidad de los tratantes, que suelen concurrir; y las ocho calles que saldrán por las cuatro esquinas, salgan libres, sin encontrarse en los portales, de forma que hagan la acera derecha con la plaza y calle" (25).

Otras leyes del título siete que nos parece importante mencionar son:

La Ley V cuyo título es: "que se procure fundar cerca de los ríos, y allí los oficios que causan inmundicias" (26).

La Ley III que se titula: "que se fabriquen el templo principal en el sitio y disposición que se ordena, y otras iglesias y monasterios" (27).

Por último la Ley X titulada: "forma de las calles" (28).

En materia de salubridad para las ciudades la Recopilación de Leyes contiene interesantes disposiciones en el título quinto del libro cuarto donde a continuación transcribiremos la ley primera:

"Ordenamos que habiéndose resuelto poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los

---

(25) Recopilación de Leyes, op. cit., p. 106.

(26) Loc. cit.

(27) Loc. cit.

(28) Ibid., p. 107.

pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad, y mozos de buena complexión, disposición y color: si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y coger: si se crían cosas ponzoñosas y nocivas: el cielo es de buena, y feliz constelación, claro y benigno, el aire puro y suave, - sin impedimentos ni alteraciones: el temple sin exceso de calor o frío (y ha biéndose de declinar a una, o a otra calidad, escojan el frío): si hay pastos - para criar ganados, montes y arboledas para leña, materiales de casas y edificios: muchas y buenas aguas para beber, y regar: indios y naturales a quienes se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; hallando que concurren éstas, o las más principales calidades, procedan a la -- población, guardando las leyes de este libro" (29).

#### 4. ORDENANZAS MUNICIPALES DE 1728.

También como disposiciones importantes en materia de salubridad podemos hacer mención de las Ordenanzas Municipales de la ciudad de México de 1723 (30).

#### 5. CONSTITUCION DE CADIZ.

La Constitución Española de 1812, expedida por las Cortes de Cá-

---

(29) Recopilación de Leyes, op. cit., p. 102

(30) "Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas", (México: Imprenta y Litografía de Irineo Paz", 1884), pp. 2-25.

diz, establecía en el artículo 321 que los Ayuntamientos tenían a su cargo: la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimentos, y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornamento; formar las ordenanzas municipales, las recaudaciones, y el manejo de las rentas municipales, el fomento de las industrias y el comercio de cada localidad. Además debían vigilar la calidad de los comestibles, aguas potables, abastecimientos y estadística de nacimientos, matrimonios, etc. (31).

## II. MEXICO INDEPENDIENTE.

### 1. LA ORGANIZACION.

Al independizarse nuestro país de la corona española en 1821, surgen una serie de movimientos políticos en pugna por dar forma y organización-jurídica a la vida nacional. No obstante estos fuertes cambios subsistió el municipio, y con él una gran parte de la legislación municipal que regía las ciudades. Así, podemos ver como en la ciudad de México estuvieron vigentes las -- Ordenanzas Municipales de 1728 hasta finales del siglo XIX, durante el cual -- coexistieron con una serie de disposiciones dadas por las autoridades del Distrito Federal (32).

Sin embargo, aunque no hubo un vacío en lo que se refiere a la--

---

(31) Felipe Tena Ramírez, "Leyes Fundamentales de México", (9o. Ed., México: Editorial Porrúa, S.A. 1980), pp. 96-97.

(32) Así lo podemos corroborar a lo largo del texto de "Colección de Leyes", op., cit.

legislación urbana, si hubo un empobrecimiento paulatino de ésta, que no empezará a suplirse hasta ya entrado el porfiriato.

A continuación citaremos algunos ejemplos de disposiciones de -- los primeros años de vida independiente.

Los bandos de 23 y 31 de enero de 1822, imponían sanciones a quienes arrojaran a la calle basura, tuestos, piedras, que vertieran agua limpia o sucia por canales, ventanas, balcones o puertas. Preveían también la forma en que debían hacerse las construcciones, de tal forma que no hubiera salidiscos o escaleras que pudieran perjudicar a los transeúntes, etc.

En 1833, se expide el 21 de marzo una disposición para la prevención de aseo de fachadas. El mismo año se expide otra de 13 de octubre prohibiendo elevar papelotes en las azoteas (33).

## 2. CONSTITUCION DE 1836.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, son la primera ley fundamental de nuestro país, en tratar el problema de la propiedad privada, al hablar de los derechos del mexicano, y lo hace de la siguiente forma:

"Son derechos del mexicano: ...

---

(33) Colección de Leyes, op. cit., pp. 65-69.

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la capital, - por el gobierno y junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea -- corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de los peritos, nombrado él uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla" (34).

Con este precepto, se inicia a nivel constitucional el largo proceso al que se someterá el concepto de propiedad privada en nuestro país. De lo transcrito, podemos ver que aunque la Constitución de 1836 es de corte conservador, elige un modelo liberal para definir la propiedad privada, ya que la única limitación que a ella imponía era que "un objeto de general y pública-utilidad" exigiere privación de ella. Es, por otra parte, cuestionable el sistema que utiliza para la calificación de lo que podía entenderse por "pública -- utilidad", ya que deja amplia libertad a los escasos sujetos encargados de calificarla.

En 1836, se expidieron por otro lado dos disposiciones una de 3-de febrero sobre salidosos y; otra del 4 de julio sobre edificios ruinosos. Así mismo, se expidieron en 1840 las ordenanzas para la municipalidad de México, por la junta departamental.

### 3. BASES ORGANICAS.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 en su ar-

(34) Tena Ramírez, op. cit., p. 205.

tículo 9o. que hablaba de los derechos de los habitantes de la República, disponía en su fracción XII lo siguiente:

"XII. La propiedad es inviolable, sea que pertenezca á particulares ó á corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones ó derechos, ó en el ejercicio de una profesión ó industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley" (35).

Este precepto, es en cierta forma más tajante que el anteriormente transcrito de la Constitución de 1836, ya que dice simplemente que "la propiedad es inviolable". Por otra parte, mezcla en el mismo párrafo el concepto de propiedad privada con el de la libertad de trabajo, lo que lo hace ser impreciso. Igualmente, en este caso la ocupación de la propiedad, se hace depender de que el "objeto sea de utilidad pública", "previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley"; esto último es a nuestro juicio un adelanto ya que no depende de una autoridad, sino de la ley, la forma de indemnización.

El 24 de abril de 1845, fue expedida la Ley de Erección de Municipalidades y Municipios, que tuvo una corta vigencia, para ser más tarde puesta nuevamente en vigor, el 20 de octubre de 1855.

---

(35) Tena Ramírez, op. cit., p. 408.



#### 4. LAS REFORMAS.

El Acta Constitutiva y de Reformas a la Constitución de 1824, -- sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos-Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, disponía en su artículo 5o. lo siguiente:

"Art. 5o. --Para asegurar los derechos del hombre que la constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los--medios de hacerlas efectivas" (36).

Esta Acta Constitutiva y de Reformas, agrega a la Constitución - de 1824, puesta nuevamente en vigor, un catálogo de derechos humanos en donde se mencionaba entre otras la garantía de propiedad, pero los tiempos que - se vivían por entonces no hacen que esta garantía se haga efectiva como lo --mencionaba el precepto.

El 30 de julio de 1853, Antonio López de Santa Ana expidió un Decreto en el que ordenaba que no se podrían erigir poblaciones sin consentimiento del propietario del terreno, por lo que faltaba dicho requisito, indicaba el artículo 2o., ninguna autoridad tomaría en consideración las solicitudes que sobre el particular se le hicieren. Como podemos ver, este es un importante antece-

---

(36) Tena Ramírez, op. cit., p. 472.

dente sobre la fundación de poblados, durante la dictadura Santanista.

## 5. LEYES DE REFORMA.

Con el nombre de Leyes de Reforma, se conoce la historia del derecho mexicano, al conjunto de leyes, decretos y órdenes supremas que fueron dictándose entre 1855 y 1863, con el objeto de modificar la estructura que la nación mexicana había heredado de la época colonial y hacer posible el establecimiento del modelo liberal, con miras a un desarrollo social y económico.

De estas disposiciones, hay algunas que tienen particular importancia para el estudio que realizaremos por lo que a continuación las comentaremos brevemente.

El 25 de junio de 1856, el Presidente Ignacio Comonfort de acuerdo a las facultades que le confería el Plan de Ayutla, dictó la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, también conocida como la Ley Lerdo. Esta ley pretendía fomentar la riqueza pública mediante la desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas y permitiendo que fueran susceptibles de enajenación, en beneficio de las personas físicas. De esta enajenación, se exceptuaron los edificios destinados inmediata y directamente al servicio del instituto de las corporaciones civiles o eclesiásticas, las cuales perdían la capacidad de adquirir otros bienes que no fueran los señalados. El sistema seguido por esta ley para lograr la circulación de los bienes, fue su adjudicación a los arrendatarios mediante ciertos -

.mecanismos y en el caso de que no hubiera arrendatarios, la enajenación en almoneda pública. Estos principios pasaron después a formar parte del artículo 27 de la Constitución de 1857.

A continuación, transcribiremos los comentarios de dos autores sobre esta ley:

María del Refugio González opina: "La desamortización de los bienes de las comunidades civiles y religiosas produjo la concentración de la tierra en pocas manos, y los indígenas, antes protegidos por las leyes, se vieron obligados a prestar su fuerza de trabajo en las haciendas de la nueva burguesía" (37).

Guillermo F. Margadant opina: "Esta ley de desamortización... es el ejemplo de como leyes bien intencionadas pueden resultar catastróficas-- para el país, por el hecho de basarse en consideraciones ideológicas abstractas-- y no tomar en cuenta suficientemente la realidad concreta del medio social en el que trabaja" (38).

"El 3 de marzo de 1857 se ordenó el deslindamiento de terrenos-- baldíos de la República, como punto de partida para una política de colonización" (39).

Un hecho al que nos parece importante hacer mención, es el establecimiento del catastro el 25 de enero de 1862.

Por último, haremos mención a la ley sobre Ocupación y Enajena-

(37) María del Refugio González et. al., "Introducción al Derecho Mexicano" (Historia del Derecho Mexicano), (2o. ed., México: Edit.U.N.A.M. 1983), p.79.

(38) Guillermo F. Margadant: op. cit., p. 142.

(39) Ibid., p. 143.

ción de Terrenos Baldíos, del 22 de julio de 1863, que daba la definición de terreno baldío y su forma de ocupación y adjudicación (40).

## 6. ESTATUTO ORGANICO.

Al triunfo del liberalismo mexicano, es convocado el Séptimo Congreso Constituyente. Este congreso daría vida a la Constitución de 1857. Para el intervalo hasta que entrara en vigor la nueva Constitución, el Presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. Este documento, tuvo una vigencia muy corta. El tratamiento que daba a la propiedad era parecido al de las otras constituciones.

## 7. CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, preveía lo siguiente en su artículo 27:

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación ú objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad

---

(40) *Ibid.*, p. 148.

ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución" (41).

Como podemos ver, se conserva el concepto liberal de propiedad privada, aunque aquí se nota la influencia marcada de los liberales puros. Este precepto ya no se refiere como los anteriores a "objeto de utilidad pública", sino que habla de "causa de utilidad pública", lo que hace que se traslade la razón de expropiación de un objeto concreto a una causa abstracta. Así mismo, señala que la ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Por todo esto, consideramos que el primer párrafo del artículo 27 goza de una técnica legislativa más precisa que la de otros preceptos que anteriormente se referían al tema.

Por último, podemos ver, como ya lo hablamos comentado, que en el segundo párrafo del artículo 27 queda incluido el concepto fundamental de la Ley Lerdo, o sea, el de negar capacidad legal a las corporaciones civiles y eclesiásticas para poseer más bienes que los estrictamente indispensables para su objeto.

## 8. SEGUNDO IMPERIO.

Durante el Segundo Imperio, Maximiliano de Habsburgo expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Este documento, en su artículo 68-tocaba el tema de la propiedad como sigue:

---

(41) Tena Ramírez, op. cit., p. 610.

"Art. 68. La propiedad es inviolable y no puede ser ocupada sino por causa de utilidad pública comprobada, mediante previa y competente indemnización, y en la forma que disponen las leyes" (42).

De lo transcrito, podemos ver que sobre el particular, el Estatuto Provisional del Imperio, prosigue como hasta ahora lo hemos ido viendo, con un modelo liberal al respecto.

Un documento de gran interés y que es un antecedente importante tanto en materia agraria como en materia urbanística, es el Decreto sobre el Fondo Legal, expedido por Maximiliano de Habsburgo, el 16 de septiembre de 1866. Este documento, preveía la creación de terrenos comunales o ejidales para cada población, dotándolas así de un fondo legal. Aunque la legislación imperial aceptó en gran medida las Leyes de Reforma, vemos como aquí trata de enmendar uno de los errores que habían cometido los liberales. Es interesante ver como estas ideas van a retomarse para ser incluidas en el artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917.

Durante el Imperio se expidió también la Ley sobre la Policía General del Imperio, el 1 de noviembre de 1865; entre sus facultades estaba la conservación de los edificios públicos, monumentos, paseos, alineamiento de calles y regularidad de fachadas.

---

(42) Tena Ramírez, op. cit., p. 679.

## 9. EL PORFIRIATO.

Este período de la historia patria que abarca aproximadamente 35 años durante los cuales el país estuvo gobernado por el General Porfirio Díaz, con excepción del período 1880-1884 en el que gobernó Manuel González, se caracteriza por ser de paz y progreso para el país. Pero es también cierto, que en esta paz pretoriana como la llama Margadant, se estaba gestando un grave problema nacional debido al tratamiento que se le dió a la tenencia de la tierra.

Durante este período, la cultura jurídica mexicana florece. El movimiento codificador produce para el Distrito Federal el Código Civil de 1884, el primero de larga vigencia, aunque precedido por el de 1870. Así mismo, ven a la luz en esa época el Código de Comercio de 1889. Los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, el Código Federal Minero de 1884. Paralelo a esto, el desarrollo de unas ciudades es asombroso y rico en su arquitectura como México, Guadalajara, Zacatecas, Aguascalientes, Morelia, Guanajuato, etc., por lo que no es de extrañarse que en esta época se haya expedido el primer reglamento de construcciones para la ciudad de México.

En este período se llevó a cabo la organización del catastro, esencial para el manejo de la propiedad rural y urbana. Así mismo, fueran expedidas las leyes de expropiación del 31 de mayo de 1882, del 12 de junio de 1883 y del 3 de junio de 1901.

Son importantes las leyes de colonización del 31 de mayo de 1885

y del 15 de diciembre de 1883, ya que son un intento de repartir terrenos baldíos para quienes establecieran ahí sus ranchos. Una ley del 15 de diciembre de 1883, previó que las compañías deslindadoras determinarían exactamente de cuales tierras no existían títulos suficientes, para declararlas propiedad nacional y fraccionarlas en beneficio de colonizadores que recibieran un máximo de 2500 has. por persona. Como pago por sus servicios, las compañías deslindadoras recibirían una tercera parte de los terrenos en cuestión, lo que trajo como consecuencia que muchos pueblos y comunidades indígenas, se quedaran sin sus terrenos ejidales y que las tierras fueran pasando a manos de particulares y de ahí a los latifundistas.

En esta materia, también se debe mencionar la Ley de Clasificación de Terrenos Baldíos del 9 de febrero de 1895, sus reformas del 26 de marzo de 1894 y el decreto del 28 de noviembre de 1896, que autorizaba al ejecutivo a ceder gratuitamente terrenos baldíos a los labradores pobres y a nuevos centros de población.

En cuanto a salubridad, tenemos los códigos sanitarios de 1891, -- 1894 y 1902. Estos son importantes, ya que en ellos además de incluirse las disposiciones en materia de salubridad para las ciudades, se incluían preceptos relativos a las construcciones.

Una materia que actualmente está relacionada con el derecho urbanístico, es la de monumentos y zonas arqueológicas, por lo que son también de interés las normas expedidas el 3 de junio de 1896 y del 11 de mayo de --



1397, relativas a concesiones para exploraciones arqueológicas y para la nacionalización de los monumentos precortesianos.

## 10. LA REVOLUCION.

Durante la lucha armada, el Primer Jefe de los Ejércitos Constitucionistas expidió la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Esta ley en su artículo 1o. declara como nulas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los Jefes, Gobernadores de los Estados o cualquier otra autoridad local, en contravención de lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas. Como podemos ver, esta ley es un importante antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917. (43)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, introduce en el artículo 27 importantes reformas en materia de propiedad. A continuación, transcribiremos los párrafos que nos parece importante mencionar para luego comentarlos:

"Art. 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(43) Gená Ramírez, op. cit., p. 1019.

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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierra y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública" (44).

En el primer párrafo, se hace una innovación al hablar de propiedad originaria y derivar de ésta mediante transmisión de la nación, la propiedad privada. Como podemos observar, se ha dejado atrás el concepto liberal para dar paso a una concepción que da a la propiedad, una vocación esencialmente social.

En el párrafo segundo, se habla de expropiación por causa de utilidad pública, pero ya no es requisito como en la Constitución de 1857 que la indem

zación sea previa, lo que ha dado origen a múltiples discusiones doctrinarias.

El párrafo tercero es, como lo estudiaremos en el capítulo correspondiente, uno de los fundamentos constitucionales del Derecho Urbanístico Mexicano, pero como lo podemos ver en el texto original, en el que no se hablan hecho las reformas de 1976, ya se establecía desde 1917, que la nación podría imponer a la propiedad privada, modalidades en función del interés público y -- dando en general a la riqueza nacional, una regulación que hiciera posible un -- reparto equitativo. Así pues, en este párrafo, se explica y refuerza la idea de que la propiedad cumple una función social. El contenido de la propiedad social, lo veremos más adelante al hablar de las bases constitucionales del Derecho Urbanístico.

## 11. LA LEGISLACION POSTREVOLUCIONARIA.

Para finalizar el capítulo, haremos una breve reseña por materias de la legislación federal, que de alguna manera antecede o se relaciona con -- nuestra legislación urbanística actual.

En materia de salud son importantes: el Código Sanitario del 6-- do marzo de 1926, que establecía entre otras cosas que los planos y proyectos -- para las ciudades, colonias o poblaciones, deberían ser autorizados por el Depar-- tamento de Salud; el Código Sanitario de 20 de agosto de 1934, además de rep-- etir la anterior disposición, establecía nuevos preceptos en cuanto a predios y -- bardas; los Códigos de Salud de 1949, 1955 y 1973 seguirán teniendo relación -- con la materia aunque ya existe legislación específica de urbanismo.

En cuanto a expropiación, se expide el 25 de noviembre de 1936-- la Ley Federal de expropiación. Esta ley actualmente en vigor, es el fundamento de las expropiaciones necesarias para el desarrollo urbano. Entre otras-- cosas, dispone que las indemnizaciones puedan ser pagadas con posterioridad al-- acto expropiatorio mediante pagos parciales repartidos sobre un periodo de diez años.

En materia agraria, tenemos importantes disposiciones que han-- afectado a pueblos y comunidades, podemos enumerar las siguientes: la Circu-- lar #40 del 6 de octubre de 1920, en la que se proponía la erección de los po-- blados existentes en los latifundios en pueblos libres, rancharías o comunida-- des a fin de dotarlas de tierras; Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920; - la creación de la Procuraduría Agraria y luego su integración al Departamento-- de Asuntos Indígenas; el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, que intro-- duce el concepto de pequeña propiedad inafectable; la Ley Reglamentaria sobre la Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Eji-- dal del 19 de diciembre de 1925; Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, que es importante porque detalla el procedi-- miento agrario; la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927; reformas constitucionales del 9 de enero de 1934 al artículo 27 y que preceden al Código Agrario de 22 de marzo de 1934 que introduce importantes innovaciones en ma-- teria agraria; después vienen dos códigos agrarios de 1940 y 1942; por último, la Ley de la Reforma Agraria del 16 de abril de 1971.

Debido a que la planificación económica y social se ha visto liga-- da a últimas fechas con la planificación física y urbanística, mencionaremos co

mo antecedentes los siguientes: primeramente, podemos mencionar la Ley de Planificación General de la República de 1930, la cual tenía el propósito de organizar y dirigir coordinadamente las actividades de las dependencias del gobierno; el primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, realizado en 1933 para enmarcar la política económica de la administración del sexenio 1934-1940, inspirado en una política de intervencionismo estatal surgida en 1930 en los países de occidente desarrollados como respuesta a la crisis económica de 1930; el Segundo Plan Sexenal, fue elaborado durante el sexenio de Manuel Avila Camacho de 1940 a 1946, el cual incluye pocas innovaciones: en 1942, se establecieron la Comisión Federal de Planeación Económica y el Consejo Mixto de Economía Regional, con pocos resultados positivos; en 1947, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, que debía coordinar la política económica de los organismos y empresas estatales; el Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentralizadas para 1947-1952, elaborado por el Banco de México; un programa análogo al anterior para 1953-1960, esta vez elaborado por la Comisión Nacional Financiera; en 1953 se creó el Programa de Parques y Ciudades Industriales, que se inició con la construcción de Ciudad Sahagún; durante el sexenio del Presidente López Mateos 1958-1964, se intentó consolidar la programación con la creación de la Secretaría de la Presidencia, que funcionó como enlace con las demás secretarías y como coordinadora de la política económica; durante el régimen de Díaz Ordaz 1964-1970, se promovió la industrialización de la frontera norte del país mediante el Programa Nacional de Industrialización de la Frontera Norte; con Echeverría 1970-1976, no se estableció ningún plan de desarrollo socioeconómico para su administración, pero en diciembre de 1973 fue promulgada la Ley General de Población para incidir en la dinámica demo-

gráfica y en el desarrollo económico del país y en 1975 el Partido Revolucionario Institucional, elaboró un Plan Básico de Gobierno que trató de garantizar -- cierta continuidad de política económica entre el gobierno saliente y el entrante de López Portillo; bajo el régimen de López Portillo, se crea la Secretaría-- de Programación y Presupuesto que se encarga de la planeación y elaboró para el período 1980-1982 el Plan Global de Desarrollo, publicado en el Diario Oficial del 17 de abril de 1980. Este plan, señala la intención de crear un Sistema Nacional de Planificación; por último, es importante mencionar las reformas de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución que apuntan hacia el liderazgo estatal en materia económica, y la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial del 5 de enero de 1983 que prevé una economía mixta en ambiente democrático y con respecto a las garantías individuales. De estos dos dispositivos, resulta la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1983/1988 publicado en el Diario Oficial del 31 de mayo de 1983 (45).

En materia de conservación de monumentos y sitios patrimoniales, debemos de mencionar los siguientes antecedentes: la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, del 19 de enero de 1934; la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación del 23 de diciembre de 1968; y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas del 6 de mayo de 1972.

---

(45) Margadant, op. cit., p. 185.

En cuanto a protección del ambiente, han existido una serie de-- disposiciones para la protección de tierras, bosques y agua que desafortunada-- mente no se han cumplido, pero específicamente para la ciudad se han expedi-- do los siguientes dispositivos. Mediante reforma constitucional, se crea la base para expedir la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambien-- tal del 23 de marzo de 1971, sustituida después por otra de 11 de enero de -- 1982; el decreto del 25 de agosto de 1978 por el que se crea la Comisión Inter-- secretarial de Saneamiento Ambiental.

En materia de planeación urbana, no existió legislación federal si-- no hasta 1976, por lo que como antecedentes mencionaremos algunas leyes loca-- les importantes como son: la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito-- Federal y Territorios de Baja California del 17 de enero de 1933, que es la pri-- mera en dar un tratamiento independiente del Código Sanitario; la Ley de Plani-- ficación y Zonificación del Distrito Federal del 31 de agosto de 1936. Esta ley, crea la Comisión de Planificación como el organismo regulador de las funciones-- de planificación del Distrito Federal; el 2 de octubre de 1936, se publica en el Diario Oficial el acuerdo que reglamenta el funcionamiento del Consejo Consul-- tivo de Arquitectura del Distrito Federal; la Ley de Planificación del Distrito -- Federal del 31 de diciembre de 1953, en la que se organizaba la planificación-- mediante un Plano Regulador de las funciones de la vida urbana con el fin de-- que la ciudad y los centros urbanos que comprendían el Distrito Federal, se de-- sarrollaran racional, estéticamente y en condiciones salubres para sus habitan-- tes. Las funciones de la vida urbana consistían según esa ley en población, ha-- bitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, depor--

tivos, recreativos, médicos, asistenciales y de comercio. Esta ley creaba además para intervenir en la Planificación del Distrito Federal, una Comisión de Planificación, la Comisión Mixta de Planificación y los Comités Ejecutivos de Planificación; Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León del 30 de enero de 1975, que, aunque no es la primera ley de planificación del estado de Nuevo León, tiene el mérito de ser una de las primeras en contener todos los elementos de una moderna legislación sobre la materia; Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal del 7 de enero de 1976, actualmente en vigor.

En el contexto internacional, tenemos dos documentos que han influido directamente en nuestra legislación que son: declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano dada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 (46) y; la Declaración de Principios de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos de 5 de junio de 1976 (47).

Como ya dijimos, no había existido legislación federal sobre la materia sino hasta 1976, la cual no tocaremos aquí, por ser materia de los siguientes capítulos.

---

(46) Lucio Cabrera Acevedo, "El Derecho de Protección al Ambiente en México" (México: Edit. U.N.A.M., 1981), p. 107 y siguientes.

(47) Jesús Silva Herzog Flores, et al., "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda" (México, Edit. Porrúa, S. A., 1977), p. 553 y siguientes.



## **CAPITULO TERCERO**

### **CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

Una vez que hemos estudiado algunos antecedentes del Derecho - Urbanístico, toca ahora precisar sobre otros conceptos que consideramos importantes para la comprensión de la materia.

#### 1. CONCEPTO DE URBANISMO.

Dado que el Derecho Urbanístico ha nacido de la necesidad de regular la dinámica generada por el desarrollo urbano y por el urbanismo, debemos preguntarnos primeramente, ¿Qué es el Urbanismo?

La respuesta que los estudiosos han dado a esta interrogante, ha sido en términos generales la siguiente:

Antonio Careceller Fernández nos dice que: "... la palabra Urbanismo procede de la latina *urbs urbis*, que significa ciudad y por extensión, -- los habitantes de la ciudad. De conformidad con este significado etimológico, el Urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana " (1). Este concepto que considera al ur

(1) Antonio Careceller Fernández, "Instituciones de Derecho Urbanístico" (2o. ed., Madrid: Editorial Montecorvo, S. A., 1981), p. 23.

banismo como "la ciencia de la ciudad" es el que normalmente ha sido aceptado y al que podríamos denominar como clásico.

Actualmente, el concepto ha evolucionado, lo cual ha hecho afirmar a Mazaroli que: "la consideración científica de los problemas ciudadanos obliga a reconocer que la urbe no se presenta como una entidad con vida propia, independiente y separada del territorio sobre el cual se levanta, sino, por el contrario, inserta en él como un tejido coherente cuya estructuración y funcionamiento resulta inseparable de la ciudad moderna. El objeto de la urbanística se amplía de este modo hasta incluir no solamente la ciudad, sino todo el territorio, tanto en su sector urbano como en el rural; la urbanística se dibuja de este modo no como ciencia que se ocupa de las aglomeraciones urbanas, sino como ciencia de los establecimientos humanos, tanto de los densos como de los diseminados. Se produce así un desarrollo del concepto de la urbanística - que ha llevado al abandono de su significado etimológico y a la extensión de su objeto desde la ciudad, originariamente formada por el conjunto del casco urbano y de sus alrededores, hasta espacios siempre más extensos, que llegan a veces a coincidir con regiones enteras" (2). De esta forma, podemos ver como este autor nos ha expuesto que el concepto urbanismo ha sufrido una ampliación conceptual.

Para terminar, podemos referirnos al concepto que ha expresado Le Corbusier sobre Urbanismo y que dice: "El urbanismo es la ordenación de-

---

(2) Federico Spantiagui "Manual de Derecho Urbanístico" (Trad. de Traducciones Diorki, Madrid: Edit. Montecorvo, S. A., 1983), p. 28.

los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida-material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones individuales y colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas como los agrupamientos rurales. El Urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito" (3).

## II. TECNICAS URBANISTICAS.

En Derecho Urbanístico se han manejado y se manejan diversas - técnicas urbanísticas, por lo que es necesario familiarizarse con algunas de ellas. A continuación expondremos las que nos parecen las más importantes.

### 1. ALINEACION.

Esta es una de las técnicas urbanísticas más comunes y más antiguas. Consiste en el trazado de una línea que delimita las zonas edificables de las que no lo son, determinando en consecuencia los solares, las calles, las plazas y la traza urbana en general, como ya veíamos, esta técnica urbanística fue puesta en uso para las ciudades americanas por las Leyes de Indias, pero su uso se remonta en el tiempo hasta antes de la antigua Babilonia.

### 2. ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACION.

Estas, surgen como complemento de la alineación en forma de --

(3) Citado por "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos", México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1975), p. 148.

disposiciones constructivas, sanitarias y estéticas incluídas en cuerpos normativos llamados ordenanzas. Fueron muy comunes en América, debido a la tradición municipal que heredamos del conquistador español.

### 3. LEYES SANITARIAS.

Se puede decir que el Derecho Urbanístico contemporáneo, arranca de las Leyes Sanitarias expedidas durante la época victoriana en Inglaterra, como consecuencia de las condiciones de insalubridad que había ocasionado la revolución industrial. Estas leyes contenían disposiciones acerca de nuevas técnicas de alcantarillado, ventilación mediante plazas, calles y parques, suministro de agua potable, separación de vivienda e industria, estandares mínimos de higiene para las viviendas, etc. (4).

### 4. ENSANCHE.

Esta técnica consiste en el trazado y adición de nuevos barrios al casco antiguo de la ciudad. Destacan por su importancia los Planes de Ensanche de Madrid de 1860 y el de Barcelona de 1859, este último ideado por el ingeniero español Ildefonso Cerdá a quien se le debe también los términos de "urbanismo" y "urbanización". Ligada a la técnica del ensanche, existe otra llamada "Reforma del Interior" que consiste en el derribo de barrios antiguos para abrir nuevas calles con edificaciones más modernas e higiénicas.

---

(4) García de Enterría, op. cit., p. 50.

## 5. ZONIFICACION.

"Consiste en la acción y efecto de dividir y ordenar en zonas un área urbana o rural, en función de sus características comunes, con el propósito de facilitar la realización de determinados fines administrativos, políticos y de otra clase". (5) Zonificar consiste así, en aprobar ciertos usos urbanos y prohibir otros mediante asignación administrativa. Este concepto es básico en el urbanismo contemporáneo y fue el arquitecto alemán Stübben, quien en 1860 lo expone y lo teoriza, aunque ya los egipcios se valían de esta técnica para el planeamiento de sus ciudades.

El uso de la zonificación racional introduce un cambio importante en el urbanismo, ya que el sistema de alineación no impedía al propietario de un predio el libre uso de éste, mientras que el sistema de planeamiento zonificado limita el uso de la propiedad privada, lo que hace que esta técnica urbanística sea un punto de conflicto con los conceptos jurídicos tradicionales.

## 6. CIUDAD JARDIN.

Esta técnica, es desarrollada por el inglés Ebenezer Howard en su libro "Garden-Cities of Tomorrow" que fue editado por primera vez en 1895- y consiste en armonizar el ambiente urbano con el rústico a base de construir viviendas unifamiliares rodeadas de jardín. Proponía Howard para este tipo de ciudades, un límite de 30,000 habitantes. Al alcanzar dicho límite, del desarrollo-

---

(5) J. Arturo Blake "Diccionario de Planeación y Planificación" (México: Ed. Edicol, S. A., 1982), p. 362.

tendría que dar origen a una nueva ciudad separada de la anterior por un "cinturón verde" que la aislara totalmente e impidiera su confusión con otras para formar una mancha urbana en continuo crecimiento. Estas ideas dieron origen a un movimiento social que produjo algunas ciudades de las que destaca por su pureza Letchworth cuya construcción fue dirigida por Howard y que hoy es visitada como museo.

## 7. CIUDAD LINEAL.

En 1882, Arturo Soria y Mata enuncia los principios de la Ciudad-Lineal, pero es a partir de 1892 cuando empiezan a ser puestos en práctica por este hombre de empresa español a través de la Compañía Madrileña de Urbanización. Esta técnica consiste en edificar una ciudad a lo largo de una franja de aproximadamente 500 metros de ancho y de longitud indefinida, por cuyo centro corre una vía o eje por el que pueden transitar ya sea un ferrocarril, -automóviles, tranvías, etc. Transversales al eje principal, se van trazando calles cortas que van a dar al campo. La cinta está integrada por viviendas unifamiliares rodeadas de jardín y espaciados a cierta distancia unos de otros se ubican los servicios municipales (6).

El proyecto de Soria llamado Ciudad-Lineal, ubicado en las afueras de Madrid, aunque interesante, no prosperó. Es actualmente una calle de esa ciudad y lleva el nombre del constructor. Sin embargo en otros países, sí llegaron a construirse algunas "Ciudades-Lineales" como es el caso de "Ro-

(6) "Diccionario Enciclopédico Espasa", (8o. ed., Madrid: Edit. Espasa-Calpe, S. A., 1979), T. VII, p. 81.

town" en Estados Unidos y "Volgorgrado" a lo largo del Río Volga en la --  
Unión Soviética.

#### 8. REGIONALISMO URBANISTICO.

Esta es una concepción creada por el inglés Patrick Geddes y su discípulo americano Lewis Mumford entre los años 1920-1930. Consiste en considerar a la ciudad no como un ente aislado, sino enclavado en una región mayor a la de los límites urbanos y con la cual guarda una estrecha relación de interdependencia. Así se entiende a la ciudad en un contexto económico, social, cultural y geográfico mucho más amplio y ligado a una planeación que va más allá de lo físico-espacial, ya que busca un desarrollo orgánico y no cuantitativo de la región.

#### 9. FUNCIONALISMO.

La formación del Funcionalismo Urbanístico encuentra su culminación con las ideas de Charles-Edouard Janneret, conocido por el seudónimo de Le Corbusier. Este arquitecto y urbanista suizo propugnaba por una ciudad planeada tomando en cuenta las cuatro funciones básicas del hombre: habitar, trabajar, recrearse y circular. En consecuencia, debería determinarse la estructura de cada uno de los sectores correspondientes a cada función y fijar el em--plazamiento respectivo en un plan. Con estas ideas, el urbanismo llega a una concepción abstracta de la ciudad en la cual el plan de ordenación adquiere importancia capital ya que a él se someten no sólo las actividades constructivas y



y de uso de suelo, sino también la vida entera del ciudadano a través de la --  
composición de las funciones urbanas como funciones geográficamente separadas.

La crítica a esta concepción urbanística la ha expuesto García de  
Enterría de la siguiente manera:

"Intentar ruralizar la ciudad, destruyendo los espacios urbanos que  
alimentan la vida colectiva y de ágora e impidiendo con ello las relaciones socia  
les espontáneas y libres; la segregación espacial en grupos o clases sociales que--  
de todo ello inevitablemente se sigue; la disociación de funciones vitales que rom  
pen su complejidad y la riqueza de una superposición de las mismas y del interés  
que ello proporciona a la vida cotidiana; la incapacidad de generar una verdade--  
ra vida urbana, y el desequilibrio psíquico inevitable que de ello se deriva, son--  
todos argumentos que han puesto definitivamente en crisis al urbanismo funciona--  
lista" (7).

Esta crítica es de tomarse en cuenta, ya que en la mayoría de los  
sistemas de planificación urbanística del mundo subyace esta técnica y ello hace  
que deban ser revisados los postulados actuales sobre planificación.

#### 10. CIUDADES NUEVAS.

Para terminar con esta breve reseña, nos resta mencionar la técni  
ca de "ciudades nuevas", término que proviene del inglés "new towns". Esta  
concepción fue creada para resolver el crecimiento explosivo --"en mancha de -

(7) García de Enterría, op. cit., p. 60.

aceite"- de los grandes centros urbanos, específicamente el caso de Londres. Este movimiento se origina en Inglaterra en tres documentos principales: los reportes de la Comisión Barlow de 1940 y la Comisión Reith, de 1946 y el "Plan Abercrombie" del Gran Londres, de 1944. Estos documentos dieron origen a dos leyes que rigen el problema y son: la "New Town Act" del 10. de agosto de 1946 y la "Towns Development Act", de 1952 (8).

La técnica consiste en la creación de nuevas ciudades alrededor de los grandes centros urbanos, a distancias no inferiores de 40 km. y de una población de entre 30,000 y 60,000 habitantes, que constituyan núcleos de vida económica, social y cultural independientes, evitando así que se conviertan en ciudades satélites o dormitorios y quitando por otro lado, la gran presión demográfica a las macrourbes. Para evitar el crecimiento ilimitado de estos núcleos que prevé una zonificación rigurosa y la creación de cinturones verdes que logren mantener una baja densidad.

Para concluir, diremos que esta técnica nunca se ha puesto en práctica en nuestro país.

### III. DERECHO URBANÍSTICO.

Una vez que hemos hecho un breve recorrido por los antecedentes de la materia y que hemos definido que es el urbanismo, toca ahora ver que posición guarda el Derecho Urbanístico dentro de la problemática urbana.

---

(8) García de Enterría, op. cit., pág. 62.

## 1. PRESUPUESTOS.

El jurista italiano Federico Spantigati, nos dice que el Derecho Urbanístico se apoya en tres pilastras:

"...la primera está constituida por los planos urbanísticos, por los actos del poder público que regulan la sistematización y la utilización del suelo; la segunda es la propiedad urbana, el derecho de los sujetos privados a la utilización del suelo que les pertenece según las modalidades predeterminadas por el poder público; la tercera pilastra está constituida por los instrumentos de aplicación de la normativa urbanística, por el juego de controles y de sanciones que garantiza la correspondencia entre la utilización de los bienes y las prescripciones de poder público (9).

Como podemos ver el Derecho Urbanístico está compuesto por instituciones de muy distinta naturaleza; no obstante, la disciplina conforma un sistema unitario que hace que no pueda ser comprendida una de ellas sin la completa comprensión de las otras.

Diremos de antemano, que para lograr una exposición sistemática del Derecho Urbanístico, es necesario reunir una serie de normas dispersas.

## 2. CONCEPTO.

La conceptualización del Derecho urbanístico, no tiene unidad en-

---

(9) Spantigati, op. cit., p. 71.

la doctrina por lo que tomaremos algunas definiciones distintas que nos han parecido interesantes.

Para Louis Jacquignon, el Derecho Urbanístico "... es el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio" (10). Así, este autor hace resaltar la idea de que este derecho tiene un carácter conciliador que media entre los intereses particulares y los generales para proporcionar un adecuado desarrollo urbano.

Hay otros autores que nos hablan de Derecho Urbanístico ligado a la idea de Plan, así, Carceller nos dice que es "... el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración Pública, y, por sí mismas a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación" (11).

Otros autores como José Francisco Ruiz-Massieu, que nos hablan de racionalización de la ciudad al definir al Derecho urbanístico como "... el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas" (12).

---

(10) Citado por Carceller Fernández, op. cit., p. 18.

(11) Ibid., p. 19.

(12) José Francisco Ruiz-Massieu "Introducción al Derecho Mexicano" (Derecho Urbanístico) (2o. ed., México: Edit. U.N.A.M., 1983), p. 1441.

Así, de estos tres conceptos podemos deducir que el Derecho Urbanístico pretende racionalizar y ordenar las normas que mediante una adecuada planeación logren un desarrollo urbano adecuado y en el que se concilien los intereses generales con los particulares.

### 3. CONTENIDO NORMATIVO.

Como ya habíamos dicho, en el Derecho Urbanístico coexisten una serie de normas dispersas que integran su contenido, de las cuales podemos mencionar las siguientes:

a) Normas de Derecho Administrativo: para algunos autores, el Derecho Urbanístico es una rama de la parte especial del Derecho Administrativo, ya que la mayoría de las normas de aquél puede decirse que pertenecen a éste. Así, tenemos por ejemplo que el procedimiento para la aprobación de los planes urbanísticos se rige por normas de carácter administrativo (13).

b) Normas de Derecho Civil: la disciplina urbanística toma del Derecho Civil algunos conceptos fundamentales, como el de propiedad, copropiedad, finca rústica, finca urbana, etc. (14).

c) Normas de Derecho Constitucional: de las normas constitucionales, el Derecho Urbanístico toma su fundamento y en ellas se encuentran los-

---

(13) Ver Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal D.O. 7/1/1976. Artículos 21 al 32.

(14) Ver Código Civil para el Distrito Federal D.O. 26/III/1928, Libro Segundo.

lineamientos principales de la materia (15).

d) Normas de Derecho Fiscal: estas normas, actúan dentro de la materia, proporcionando el soporte legal para lo que se ha denominado como el régimen financiero del urbanismo, que consiste por un lado en el sistema que hace posible que se lleven a cabo los objetivos del desarrollo urbano mediante la dotación de recursos económicos y por otro, el uso de instrumentos fiscales para alentar o desalentar el desarrollo urbano.

e) Normas de Derecho Agrario: estas normas, sirven al Derecho Urbanístico para encontrar soluciones a los conflictos que se desprenden de la incorporación de terrenos ejidales o comunales a la mancha urbana.

f) Normas de Derecho de Protección al Ambiente: estas suministran al Derecho Urbanístico las disposiciones para proteger y mejorar el hábitat humano.

#### 4. AUTONOMIA DEL DERECHO URBANISTICO.

El debate sobre la autonomía del Derecho Urbanístico, se ha planteado en torno a dos ideas: por un lado, están los que piensan que el Derecho Urbanístico es parte del Derecho Administrativo; por otra los que opinan que esta disciplina es una rama autónoma del Derecho. A continuación expondremos brevemente estas opiniones:

García de Enterría opina que "... el Derecho Urbanístico es una-

perrenencia de la llamada parte especial del Derecho Administrativo, la cual, como es común a todos sus numerosos capítulos, no es una simple corroboración - de las categorías dogmáticas ofrecidas por la parte general de la disciplina, sino un ámbito específico, dominado cada uno por principios propios (aquí, lo que -- impone el tratamiento de los problemas urbanos, lo que obliga por ello a conocer, al menos en sus grandes líneas, las directrices político-urbanísticas en general y su ámbito de cuestiones propias), y que ponen a prueba, matizan y en -- ocasiones rectifican o revisan esas supuestas categorías generales, que son aquí puramente instrumentales para poder interpretar y comprender un régimen jurídico sustantivo y no secundario o derivativo" (16). En este mismo sentido, se -- pronuncia Antonio Carceller y Fernández (17).

Contrariamente, José Martín Blanco opina que se trata de un Derecho especial que participa de normas de Derecho Privado y de Derecho Administrativo, por lo que ello le dá cierta peculiaridad que lo separa de ambas, aunque no está consolidado ni suficientemente elaborado (18).

Nosotros pensamos que la autonomía del Derecho Urbanístico, se puede plantear en base a tres criterios: autonomía científica, autonomía didáctica y autonomía jurídica. En los párrafos siguientes, expondremos los tres casos.

En cuanto al criterio científico, el Derecho Urbanístico será autónomo si posee un objeto y fin propios diferentes a los de otras ramas del Dere-

---

(16) García de Enterría, op. cit., p. 66.

(17) Carceller Fernández, op. cit., p. 20.

(18) Citado por *Ibid.*, p. 19.

cho. Así, el objeto de esta materia sería el estudio y regulación de la actividad urbanística, mientras que su fin es la buena disposición urbanística. De este modo podemos decir que en este aspecto, la disciplina de estudio es autónoma por cuanto que su objeto y fin difieren a los de otras ramas del Derecho.

Con respecto a la autonomía didáctica, podemos decir que la complejidad de la materia, hace que deba ser impartida con una sistematización que nos permita su comprensión como un todo orgánico. De hecho así sucede en -- otros países en donde esta disciplina forma parte de los planes de estudio de las escuelas de Derecho. (19)

Por lo que toca al criterio jurídico, como ya lo hemos visto, la disciplina urbanística se nutre de normas de las distintas ramas del Derecho, por lo cual consideramos que en este aspecto no posee autonomía.

##### 5. PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANISTICO.

Para finalizar este capítulo, expondremos brevemente los principios que rigen al Derecho Urbanístico. Para este propósito nos basaremos en un interesante documento que fue presentado en el "Habitat Forum" de la conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver, Canadá en junio de 1976 (20)

- 
- (19) En la Universidad Panamericana 9o. Semestre se da Régimen Legal de la Propiedad Inmueble.
- (20) Andrés Alarcón S., Alberto Reborá I. "Hacia un Derecho Urbanístico: el caso de México" (Ponencia presentada en el Habitat Forum, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, 1976) pp. 48 y siguientes.



El documento en cuestión divide los principios que rigen al Derecho Urbanístico en dos clases: a) Principios en razón de la eficacia y de la seguridad jurídica y; b) principios en razón de la justicia. A continuación expon dremos una síntesis de esas ideas.

a) Principios en razón de la eficacia y de la seguridad jurídica:

i) Correlación normativa: este principio tiende a establecer un sistema integrador para las acciones urbanísticas, tanto-- públicas como privadas, para que éstas se gesten coordinada mente, en cada parte y en la totalidad del sistema. Así, se requiere que cada acción prevista en una norma tenga su co rrelativa en otra a fin de hacerla plenamente aplicable. De esta forma, las normas rectoras de planeación, las normas - instrumentales (compuestas por instrumentos coactivos, indi cativos, financieros, administrativos y procedimentales) y -- normas auxiliares, deberán guardar correlación a fin de que exista armonía en la gestión administrativa del urbanismo.

ii) Unidad de planeamiento: es necesario que los planes-- de desarrollo urbano estén inmersos en una estructura de - coordinación y subordinación. Así, deberá existir subordina ción entre el plan nacional y los planes estatales y municipa les de desarrollo urbano y todos ellos a su vez al plan nacional de desarrollo de naturaleza socioeconómica. No se podría lo grar una planeación urbana integral sin considerar este principio.

iii) Supletoriedad administrativa: consiste en que la acción urbanística deberá de corresponder en primera instancia a -- los órganos administrativos de menor jerarquía territorial de acuerdo con su ámbito de competencia y sólo en caso de imposibilidad técnica o económica será suplido por el siguiente en orden jerárquico. Así, la acción planificadora básica corresponderá primero a las autoridades municipales, después a las estatales y por último a las federales.

iv) Supletoriedad estatal: de acuerdo con este principio los particulares deberán ser en primera instancia los realizadores de los planes, a través de sistemas de actuación como la cooperación, la reparcelación y la cesión de viales. Solamente en caso de mala fe o de incapacidad el Estado se hará cargo de las acciones previstas en el plan. Así, se pueden eliminar las fricciones que surgen entre los intereses particulares y -- los estatales ya que los primeros se convierten en coadyuvan tes del segundo.

v) Norma estructurante: este principio consiste en que la norma superior jerárquicamente deberá de prever en su contenido la expedición futura de normas que le estén subordinadas. De esta forma quedará integrado el sistema legal de-- la planeación urbana en los tres niveles de gobierno evitando la dispersión y las contradicciones legislativas que hacen que se pierda la unidad de planeamiento.

vi) Legalidad de los Planes: este principio consiste en que los planes deberán ser normas jurídicas a nivel reglamentario a fin de que puedan ser aplicados y ejecutados con plena validez. Para ello los planes deberán ser aprobados y expedidos de acuerdo con los procedimientos y formalidades que señala la ley respectiva. Si no se cumple con este principio, los planes de ordenación urbana, cualquiera que sea su jerarquía, carecerán de la obligatoriedad necesaria para hacerlos efectivos, pudiéndose oponer a ellos cualquier interés legítimamente constituido.

**b) Principios en razón de la justicia:**

- i) Repartición equitativa: consiste en que los beneficios y cargas que la acción planificadora trae consigo, deberán ser distribuidas en forma equitativa entre los particulares y el Estado.
- ii) Factor determinante: consiste en que la legislación urbanística deberá contener como factor decisivo, la regulación de la propiedad, posesión, uso, tenencia y disposición del suelo urbano, a fin de no tropezar con un derecho irrestricto de propiedad.
- iii) Planeación concertada: este principio no se contempla en el documento que hasta aquí hemos reseñado, pero consi-

deramos que debe ser incluido dentro de los principios en razón de la justicia, por lo cual a continuación lo explicaremos. La planeación urbana, necesariamente afecta los intereses de los particulares.

Es por ello, que las leyes, en su respectivo ámbito de competencia, deberán prever procedimientos para la elaboración y aprobación de los planes con la debida participación ciudadana, a fin de que tanto los individuos como los grupos sociales, puedan expresar lo que a su derecho convenga y de esta forma se tome una decisión compartida. También deberán preverse los medios para expresar las inconformidades, una vez aprobados los planes.

## CAPITULO CUARTO

### BASES LEGALES

De la simple lectura de los textos legales, no resulta sencilla la comprensión del Derecho Urbanístico Mexicano. Es por ello, que en el presente capítulo trataremos de explicar las bases legales de esta disciplina descomponiéndola en los principales aspectos que ésta regula. Para ello, lo hemos dividido en tres partes en las que iremos exponiendo las líneas básicas de la materia bajo los siguientes criterios: I) Planeación; II) Propiedad; III) Asentamientos--Humanos.

## I. PLANEACION.

La planeación nacional del desarrollo, se ha elevado a rango constitucional en nuestro país con las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 26 de la Constitución. Asimismo, se ha expedido una ley reglamentaria y se han promovido reformas en diversas leyes para ajustarlas a lo dispuesto por nuestra ley suprema. A continuación, estudiaremos el funcionamiento de la planeación--nacional del desarrollo y sus relaciones con el derecho urbanístico.

### 1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El fundamento de la Planeación en México, se encuentra en el --

artículo 26 constitucional, que a continuación transcribiremos y después comentaremos.

"Artículo 26o. El Estado organizará un sistema de planeación -- democrática del desarrollo nacional que imprima sólidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución -- determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan -- y los programas de desarrollo. Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión -- tendrá la intervención que señale la ley (1).

(1) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De lo transcrito podemos destacar cuatro puntos de interés: el primero, es la creación por mandato constitucional del Sistema Nacional de Planeación Democrática con el objetivo de imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación; el segundo, consiste en que los objetivos de la planeación deberán coincidir con los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución; el tercero, es la creación del Plan Nacional de Desarrollo como instrumento rector de los programas de la Administración Pública Federal y; como cuarto, tenemos la enumeración de los principales aspectos que deberá regular la ley reglamentaria.

Así, la ley facultará al ejecutivo para establecer los procedimientos de consulta popular, esbozará los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional y los programas de desarrollo, también deberá señalar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas el proceso mencionado. En los apartados siguientes, iremos destacando los aspectos de interés de los puntos anteriores.

## 2. LEY DE PLANEACION.

No es el objeto de esta investigación hacer un análisis detallado de la Ley de Planeación, por lo que en este apartado y en los siguientes nos limitaremos a tocar los aspectos que nos sean necesarios para establecer la relación que guarda con el Derecho Urbanístico.



Esta ley fue expedida el 29 de diciembre de 1982 y el objeto de la misma es establecer: i) las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; ii) las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; iii) las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable; iv) las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, en la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se desprendan del mismo; v) las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan y los programas mencionados.

En los apartados siguientes estudiaremos con más detenimiento al Sistema Nacional de Planeación Democrática y al Plan Nacional de Desarrollo, por lo pronto nos quedamos con el concepto de Planeación Nacional que expresa el artículo 3o. de la ley en cuestión:

"... se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de las actividades económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán las acciones y se evaluarán resultado" (2).

### 3. SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

"El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. El sistema comprende mecanismos permanentes de participación, a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formalizan acuerdos, y toman parte activa en el proceso de planeación" (3).

La estructura del SNPD está integrada por una red de vínculos entre las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado. Las actividades de planeación de la Administración Pública Federal se ordenan a tres niveles: global, sectorial e institucional. Por otro lado, la participación de la administración pública estatal y municipal en la planeación se realiza mediante relaciones convencionales entre los tres órdenes de gobierno, esto es a través de convenios-

(2) Ley de Planeación, D.O. 5 de febrero de 1983.

(3) "Sistema Nacional de Planeación Democrática" (Principios y Organización), (México: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983), p. 15.

de coordinación. La participación de los grupos sociales se lleva a cabo mediante Foros de Consulta Popular y Consejos Consultivos.

El proceso de planeación se integra por etapas, que son las siguientes: i) "formulación", en la cual se elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas de mediano plazo; ii) "Instrumentación", en la que se diseñan los programas operativos anuales, global, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, todos ellos incluyen acciones obligatorias, coordinadas, concertadas e inducidas; iii) "control", en la que se realiza el seguimiento y análisis de la ejecución del PND y los programas y; iv) "evaluación", en la cual se valoran los resultados del PND y programas del sistema en su conjunto.

En el ámbito estatal, el Plan de Desarrollo y los Programas estatales se formulan de acuerdo con las prioridades de las entidades federativas, haciéndolas compatibles con las que define tanto el Plan Nacional como los programas de mediano plazo del SNPD, e incorporando las aportaciones que hacen los grupos sociales de las entidades federativas.

La vinculación con las prioridades nacionales contenidas en el PND y los programas de mediano plazo y las del Plan de Desarrollo y los Programas estatales, se realizan a través de los ya mencionados Convenios Unicos de Desarrollo, lográndose de esta manera pleno respeto a la autonomía entre los niveles de gobierno.

De esta forma, hemos tratado de explicar con brevedad el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Pasaremos ahora a hacer un breve análisis del instrumento principal del sistema o sea el Plan Nacional de Desarrollo.

#### 4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo, (PND) es el documento de mayor jerarquía en la planeación nacional y constituye el marco general para la integración de los programas del SNPD. Según la Ley de Planeación, este documento deberá ser elaborado, aprobado y publicado dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no deberá exceder del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo (4).

El documento en cuestión "... precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social..." (5).

El actual Plan Nacional de Desarrollo, fue preparado para el

---

(4) Ver Ley de Planeación, op. cit., artículo 21.

(5) Loc. cit.

período 1983-1988 y fue presentado por el Presidente de la República el 30 de mayo de 1983. El Plan al que hemos hecho referencia, está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo, contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional. El tercero, plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

Para el estudio que venimos desarrollando, nos interesa el segundo de estos apartados, o sea, el relativo a la instrumentación de la estrategia, ya que en sus capítulos de Política Social y Política Regional se contienen los lineamientos básicos que la presente administración se ha propuesto para el desarrollo urbano de México. A continuación, expondremos brevemente en que consisten las políticas que estos capítulos contienen sobre la materia.

En el Capítulo VII que trata sobre la "Política Social", se plantea para el desarrollo urbano una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas. El ordenamiento urbano según el Plan deberá implicar la consolidación de un sistema urbano nacional que contribuya a controlar el crecimiento de grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros urbanos alternativos y distribuir territorialmente los servicios y satisfactores vinculados al desarrollo urbano en forma más equitativa. Con lo que respecta al interior de los centros de población se buscará controlar el uso del suelo y orientar el crecimiento (6).

---

(6) "Plan Nacional de Desarrollo" Poder Ejecutivo Federal, (México: 1983), pp. 252-255.

En el Capítulo IX que trata sobre la "Política Regional" se establecen las bases generales para la política de descentralización de la vida nacional y del desarrollo regional; los lineamientos para un desarrollo estatal integral; las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional; las orientaciones estratégicas para revertir la tendencia concentradora de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como las medidas requeridas para hacer más suficiente el crecimiento de la misma (7).

Las políticas de desarrollo urbano del capítulo VII, encuentran una explicación más concreta y detallada en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 cuya jerarquía dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática es la de programa de carácter sectorial del Plan Nacional de Desarrollo (8). Lo mismo sucede con las políticas del capítulo IX que son explicadas y desarrolladas con mayor amplitud en los programas de carácter regional del multicitado plan. Como ejemplo de estos programas, podemos citar el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (9), y al Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés (10).

---

(7) Plan Nacional op. cit., pp. 391-420.

(8) Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, op. cit.

(9) "Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y de la Región Centro", Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Departamento del Distrito Federal y Gobiernos de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, presentado el 28/X/83.

(10) "Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés", Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobiernos de los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora, presentado el 15/VII/1983.

Una vez que hemos expuesto las bases legales y funcionamiento de la Planificación en México, comentaremos en el siguiente apartado la relación que existe entre ésta y el Derecho Urbanístico Mexicano.

## 5. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y LA PLANEACION NACIONAL.

En este apartado no haremos un estudio de fondo de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que ello lo haremos en la tercera parte de este capítulo. Tocaremos pues aquí, como ya lo hemos adelantado, los puntos de la Ley mencionada que ligan a la planeación nacional del desarrollo con la rectoría de los asentamientos humanos, en los tres niveles de gobierno. Cabe aclarar que aunque la Ley en cuestión fue expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1976, los artículos a que haremos referencia fueron reformados por Decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1984.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en nuestro país se deberá llevar a cabo mediante los siguientes instrumentos: i) a nivel nacional regirá el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; ii) a nivel estatal operarán los Programas Estatales de Desarrollo Urbano que definirán las líneas generales del Desarrollo Urbano de acuerdo con las leyes locales; iii) después, a nivel estatal, interestatal o entre una entidad federativa y la Federación, tenemos los Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas que se expedirán y formularán de conurbación; iv) por último, regirán los Planes y -

Programas Municipales que regularán el desarrollo urbano de los centros de población (11).

Para la adecuación de los Programas Estatales de Desarrollo con el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, un elemento indispensable será como ya lo hemos visto, el Convenio Unico de Desarrollo, en lo relativo a las políticas de la materia. Además, el Ejecutivo Federal podrá celebrar, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, acuerdos de coordinación en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios, con la participación de las dependencias y entidades correspondientes a la Administración Pública Federal.

El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano deberá de sujetarse a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de coordinar la elaboración y revisión de aquél, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (12).

La Ley General de Asentamientos Humanos dispone que el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano deberá contener entre otras las siguientes consideraciones:

"I. Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

---

(11) Ver Artículo 4o. de la Ley General de Asentamientos Humanos D.O. 26/V/76 y reformas publicadas en D. O. 29/XII/81 y D. O. 7/II/84.

(12) Ver Artículos 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos.



- II. El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país;
- III. La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias;
- IV. Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas;
- V. Las metas posibles para alcanzar en cuanto a calidad de la vida en los asentamientos humanos;
- VI. Los requerimientos inmobiliarios para satisfacer las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda y las normas de operación a que se refiere el capítulo V de este ordenamiento, y;
- VII. La estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos disponibles para lograrlas (13).

El artículo transcrito resulta, a nuestro juicio, por demás interesante, ya que en él podemos notar claramente como la legislación urbanística--

---

(13) Ver artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

federal influye directamente sobre la planeación nacional del desarrollo y ésta a su vez influye sobre la planeación del desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno.

Así, a lo largo de esta parte del capítulo, hemos visto como está estructurada la planeación del desarrollo en México y como es que se une a la planificación urbanística. No obstante, el hecho de que hasta hace poco -- tiempo hayan quedado ligadas integralmente estas dos formas de planeación, no hay razón para pensar que por naturaleza no debieran estarlo, sino al contrario creemos que en la medida en que los diversos recursos con que cuenta nuestro país sean aprovechados en forma más eficiente y racional, mejor será el nivel de vida de todos los mexicanos.

## II. PROPIEDAD.

El tratamiento que nuestra Constitución da a la propiedad es -- complejo, por lo cual hemos dividido esta parte del capítulo en cuatro apartados en los que estudiaremos los tipos de propiedad que regula nuestra legislación y las modalidades que a ellas impone.

### 1. PROPIEDAD ORIGINARIA.

En el párrafo primero del artículo 27 Constitucional se expresan los conceptos de "propiedad originaria" y de "propiedad privada", el primero de ellos lo estudiaremos a continuación, dejando el segundo para el siguiente apartado.

El mencionado párrafo tercero del artículo 27 constitucional nos dice que: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada" (14). Como declamos, de este párrafo se desprende en primer lugar el concepto de propiedad originaria, el cual ha estado sujeto en nuestro país a un intenso debate doctrinario del que presentamos aquí las principales teorías:

a) Teoría Patrimonialista del Estado. Esta teoría consiste en la afirmación de que la propiedad originaria es una subrogación en favor de la nación mexicana de los derechos de propiedad absoluta que tuvo la corona española sobre las tierras, aguas y accesiones en tiempos de la colonia, los cuales -- fueron concedidos, según se dice, por la bula "Inter Coetera" dictada por el Papa Alejandro VI en el año de 1493. Esta idea fue expresada por Andrés Molina Enríquez en la exposición de motivos del proyecto del artículo 27 constitucional. Pero Pastor Rouaix dice que esta interpretación fue dada debido a que Molina buscó un fundamento a las ideas innovadoras del artículo 27, pero que -- de haber sido él quien hubiera redactado también el artículo, se hubiera basado en consideraciones muy distintas (15).

b) Teoría de asimilación de la Propiedad Originaria al Dominio-

(14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Art. 27.

(15) Pastor Rouaix, "Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917" citado por Diccionario Jurídico Mexicano, (México: Editorial U.N.A.M., 1984) T. VII, p. 282.

Eminente. Esta teoría propone que el concepto de propiedad originaria expresado en el primer párrafo del artículo 27 constitucional equivale sustancialmente a la idea de "dominio eminente", o sea, la potestad soberana del Estado sobre su territorio. A esta idea Ignacio Burgoa agrega que "... por consiguiente, la propiedad originaria a que alude la disposición constitucional transcrita, significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta" (16). De esta forma, según esta teoría, la constitución reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional.

c) Teoría de la propiedad originaria como derecho nuevo y singular. Esta teoría es acogida por Felipe Tena Ramírez que la expone así: "...no parece que nuestra Constitución actual, a diferencia de las del siglo pasado, siga acogiendo el concepto clásico del dominio eminente del Estado, sino que consagra en favor de éste un dominio más concreto y real, un dominio que puede desplazar a la propiedad privada, convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación, sino en vía de regreso al propietario originario, que es la nación... De ser así, quiere decir que el autor de la Constitución sustentó un nuevo derecho de propiedad, por más que conservó como garantía individual en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada" (17).

Desde nuestro muy particular punto de vista, en el primer párrafo

(16) Ignacio Burgoa "Derecho Constitucional Mexicano", (5o. ed., México: Edit. Porrúa, S. A., 1984), pp. 172 y 173.

(17) Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano" (17o. ed., México: Editorial Porrúa, S. A., 1980) p. 182.

del artículo 27 se manejan, con respecto a la propiedad originaria, dos ideas - estrechamente ligadas: por un lado la idea de un dominio eminente que se expresa al decir "... La cual (refiriéndose a la nación) ha tenido (refiriéndose en pasado, o sea, antes de que el poder constituyente lo estableciera) y - tiene el derecho de ..." lo que lleva inmerso en si la idea de soberanía, pues sólo la nación tiene y ha tenido el derecho de transmitir el dominio, con exclusión de cualquier otro ente que pudiera disputarle ese poder soberano; por otro lado la idea de una propiedad detentada en su forma primigenia por la nación, esto último aunque sea en una forma ideal, pues ¿Quién puede transmitir legítimamente un derecho que no le ha sido atribuido al menos por título de naturaleza? y es innegable que la Constitución habla de "transmitir el dominio".

Es importante precisar para terminar, quién es el titular de la propiedad originaria, ya que el artículo 27 constitucional que habla de que ésta corresponde a la "nación"; sin embargo, la doctrina concuerda al respecto, - en que el constituyente de Querétaro, al referirse a nación, no lo hizo en un sentido técnico-jurídico ni en su connotación sociológica, sino que quiso referirse al Estado. Así, Burgoa nos dice que aunque "... entre los conceptos de -- "Estado" y "Nación" hay una indiscutible diferencia desde el punto de vista-jurídico y sociológico que impide confundirlos e identificarlos, en lo que concierne al dominio o propiedad y atendiendo a la heterodoxa terminología constitucional, deben tomarse como equivalentes" (18).

Para apoyar lo dicho, citaremos a continuación algunas ejecutorias

---

(18) Ignacio Burgoa, op. cit., p. 171.

que han sido emitidas por la Suprema Corte de Justicia:

"Ejecutivo Federal. Tiene un doble carácter: como representante de la persona moral que se llama Nación, o sea de la Federación Mexicana, y como representante de uno de los tres Poderes en que el pueblo deposita su soberanía" (19).

"El artículo 27 constitucional, al hablar de Nación, se refiere a la Federación constituida por las partes que la integran, y no a los Estados, - pues no pudo confundir el interés del país, con el de uno de sus componentes; y además, los Estados no son los órganos constitucionales por medio de los -- cuales expresa su voluntad la Nación" (20).

"La Nación no puede ser confundida con una Entidad Federativa - y los funcionarios de un Estado no son, por consiguiente, los que representan a la Nación, que es única y que está representada por sus órganos federales" (21).

## 2. PROPIEDAD PRIVADA.

Se puede decir que la propiedad privada consiste en el derecho - que tienen los particulares, ya sean personas físicas o morales de usar, gozar y disponer de sus bienes, con las modalidades y limitaciones que marcan las leyes y de modo tal que no afecten el interés colectivo.

---

(19) Juicio Sumario contra la Secretaría de Agricultura y Fomento, Compañía-Constructora Richardson, S.A., 23 de enero de 1922. Citado por Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., T. VI, p. 224.

(20) Amparo Civil en revisión, Carlos Robles, 17 de mayo de 1929, citado por Loc. cit.

(21) Amparo Administrativo en revisión, Manuel Iturriaga, 26 de marzo de 1935, citado por Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., T. VI, p. 224.

Como ya vemos, nuestra Constitución plasma en el primer párrafo del artículo 27 la garantía social de la propiedad al expresar que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Pero el concepto de propiedad - que aquí se establece, como también vemos en el capítulo de antecedentes legislativos, sustituye "la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Este postulado se confirma más adelante, cuando el propio precepto dispone que se dicten las medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad" (22).

El Código Civil para el Distrito Federal, define el concepto de propiedad a través de sus principales características de la siguiente manera: "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ellas con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (23). También nos dice el Código Civil que son susceptibles de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio, y como es sabido las únicas cosas que están fuera del comercio son aquellas que no pueden ser reducidas a propiedad individual, ya sea por virtud de su propia naturaleza o porque la ley así lo dispone. Así considerada la propiedad, está protegida adicionalmente por los artículos 14, 16, 22 y 28 constitu-

---

(22) "Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones, Tomo IV, p. 578, citado por Juventino V. Castro, "Lecciones de Garantías y Amparo" (3ra. ed., México: Editorial Porrúa, S. A., 1981), p. 188.

(23) Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, D. O. 26/III/1928.

cionales que establecen garantías contra actos arbitrarios de autoridad.

### 3. PROPIEDAD SOCIAL.

La propiedad social establecida en nuestra Constitución, fue una innovación que introdujo el constituyente de 1917 para resolver el problema agrario que se había gestado en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX en nuestro país.

Así, esta innovación consiste en una modalidad de propiedad reconocida y regulada en el ordenamiento jurídico mexicano bajo los rubros de propiedad comunal y propiedad ejidal.

La propiedad social es regulada por nuestra Constitución, bajo tres aspectos principales:

a) Un primer aspecto es el reconocimiento de la capacidad jurídica a los núcleos de población, que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyeren (24).

b) Como segundo, la anulación de enajenaciones, concesiones y diligencias de apeo y deslinde hechas sobre tierras, --

---

(24) Constitución Política, op. cit., Art. 27, fr. VII.



aguas y montes pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, condueñazgos y núcleos de población, con posterioridad al primero de diciembre de 1876 y sin apego a la ley del 25 de junio de 1856 (25).

c) Un tercer aspecto, contempla la necesidad de proceder a efectuar dotaciones y, eventualmente ampliaciones de tierras, bosques y aguas a aquellas comunidades o formaciones de ejidos que las requieran, mediante expropiación, por cuenta del gobierno federal, de terrenos que se encuentren inmediatos a los pueblos interesados (26).

Por mandato constitucional, este tipo de propiedad guarda ciertas características que han hecho que sea calificada como "social". Así pues, - de ello resulta que es inenajenable, inembargable, imprescriptible e intransferible y únicamente el Gobierno Federal, en ciertos supuestos, podrá proceder a desafectar parte o la totalidad de este tipo de propiedad, atribuida a una comunidad o ejido. De esta forma las agrupaciones mencionadas, únicamente tienen derecho de aprovechamiento, ya sea en forma de explotación individualizada, colectiva o mixta de acuerdo con los supuestos y previsiones de las leyes agrarias.

#### 4. PROPIEDAD PÚBLICA.

Sobre la propiedad pública, nos dice Manuel González Oropeza, es

(25) Ibid., Art. 27, fr. VIII.

(26) Ibid., Art. 27, fr. X.

el "derecho real ejercido por entidades públicas con personalidad jurídica sobre bienes del dominio público" (27). De esta forma, el Estado, para el cumplimiento de sus funciones, goza de un derecho de propiedad con características que le son dadas de acuerdo a la naturaleza pública de éste y de los bienes que le son atribuidos.

La categoría de pública, le corresponde a esta propiedad, en primer lugar porque la titularidad es ejercida por el Estado y sus órganos de gobierno; y en segundo por sus características propias, que le son dadas por ley y que la hacen distinta de la privada. Así, podemos enumerar sus rasgos principales de la siguiente manera:

- a) Inalienabilidad, que consiste en la imposibilidad de que una cosa pueda ser susceptible de apropiación, por estar excluida del comercio.
- b) Imprescritibilidad, que es la imposibilidad de que un particular adquiera la propiedad de un bien mediante la posesión continua del mismo, durante cierto tiempo.
- c) Además, los bienes de dominio público tampoco podrán ser objeto de embargo ni de acciones reivindicatorias o posesorias - (28).

---

(27) "Diccionario Jurídico Mexicano", op. cit., p. 248.

(28) Ley General de Bienes Nacionales, D. O. 8/1/1982, artículo 16.

Como ya declamos, los bienes del dominio público deben estar-- considerados así por la ley. De esta forma, los bienes del dominio público -- son enumerados por la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo segundo que a continuación transcribimos:

"Artículo 2o. Son bienes del dominio público:

I. Los de uso común:

II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos;

III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3o. de -- esta ley;

IV. El suelo del mar territorial y el de las aguas marítimas interiores;

V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a és-- tos, conforme a la ley;

VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmue-- bles, de propiedad federal;

VII. Los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles;

VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles; (29)

IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos, y

---

(29) El decreto de 30 de diciembre de 1983, que reformó esta fracción contiene el siguiente artículo transitorio:

SEGUNDO. Respecto a los bienes inmuebles a que se refiere el segundo párrafo del artículo 3o., fracción VIII, y de los cuales ya sea titular la Federación al entrar en vigor esta ley, será la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la que deberá determinar, cuales son los bienes inmuebles que pueden llegar a cumplir los objetivos señalados en el primer párrafo del mismo artículo y fracción y que por su naturaleza, sirven para resolver los problemas de habitación popular, de reservas territoriales o de regularización.

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional" (30).

También son objeto de propiedad pública, los denominados bienes del dominio privado de la Federación, pero éstos se rigen por un régimen jurídico mixto, ya que por ser propiedad del Estado son inembargables e imprescriptibles y están regulados por la Ley General de Bienes Nacionales, pero para su adquisición y enajenación se basan en las normas de Derecho Privado. A continuación transcribimos el artículo 3o. de la Ley General de Bienes Nacionales que los enumera como sigue:

"Art. 3o. Son bienes del dominio privado:

I. Las tierras y aguas no comprendidas en el artículo 2o. de esta ley, que sean susceptibles de enajenación a los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, -propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal considerados por la legislación común como vacantes;

---

(30) Ley General de Bienes Nacionales, op. cit., Art. 2o.

IV. Los que hayan formado parte de entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan; en la proporción que corresponda a la Federación;

V. Los bienes muebles al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidas en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiriera la Federación, y

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiriera en el extranjero.

VIII. Los bienes inmuebles que adquiriera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" (31).

---

(31) Ley General de Bienes Nacionales, op.cit., art. 3o.

Es importante para terminar con este punto, aclarar que no deben de confundirse los bienes del dominio privado con los bienes del dominio público, ya que los primeros, aunque pueden ser objeto de propiedad pública, no -- son del dominio público puesto que en cualquier momento pueden ser enajenados a los particulares por los medios ordinarios que establece el Derecho Civil.

#### 5. LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN DERECHO MEXICANO.

En nuestro país la propiedad, tanto privada como social, está sujeta a dos tipos de limitaciones que son a saber: las modalidades que dicte el interés público y la expropiación por causa de utilidad pública. Para abordar el tema lo primero que debemos de precisar es la diferencia que existe entre ambos conceptos.

En primer lugar, la modalidad, opera como una medida de carácter general y abstracto que integra y configura sin transformar el régimen jurídico de la propiedad, mientras que la expropiación constituye una medida de carácter individual y concreto sobre un bien específico; en segundo lugar, con la expropiación se priva a un particular de sus bienes en tanto que esto es necesario al Estado, mientras que la modalidad sólo afecta el régimen jurídico de la propiedad imponiendo una acción o una abstención al ejercicio de ese derecho para evitar que ello cause perjuicio a algún interés social (32).

---

(32) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo" (22o. ed., México: Editorial Porrúa, S. A., 1982), p. 376.

La Suprema Corte de Justicia ha hecho la diferenciación de estos conceptos de la siguiente manera:

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse ...el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente que modifique la figura jurídica de la propiedad..., la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los -- atributos del propietario, de tal manera que éste sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas, por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho... la finalidad que se persigue al imponerse modalidades a la propiedad privada no es otra que la de estructurar el - régimen de la propiedad privada dentro de un sistema que haga prevalecer el - interés público sobre el interés privado, hasta el grado en que la Nación lo estime conveniente... Por lo que toca a los efectos jurídicos de la expropiación, debe decirse que no supone una extinción de los derechos del propietario, sino una sustitución del dominio o el uso, por el goce de la indemnización correspondiente... Ahora bien, precisamos los conceptos de modalidad de la propiedad privada y de expropiación, son fácilmente perceptibles las diferencias que las separan. La primera supone una restricción al derecho de propiedad de-- carácter general y permanente; la segunda implica una transmisión de los derechos sobre un bien concreto mediante la intervención del Estado, del expropiado, a la entidad, corporación o sujeto beneficiados. La modalidad se traduce en una extinción parcial de los derechos del propietario; la expropiación - importa la sustitución del derecho al dominio o uso de la cosa por el goce de



la indemnización. En aquella, la supresión de facultades parciales del propietario se verifica sin contraprestación alguna; en ésta se compensan los perjuicios ocasionados, mediante el pago del valor de los derechos lesionados..." (33).

Una vez que hemos precisado estos conceptos, pasaremos ahora a analizar lo que son las modalidades a la propiedad y acto seguido, analizaremos lo que es la expropiación.

Modalidades a la propiedad, al decir de Jorge Madrazo, es la facultad del Estado mexicano para modificar el modo de manifestación o externalización de los atributos de la propiedad, por razones de interés público o social-- (34).

Este derecho de imponer modalidades a la propiedad, está previsto en el tercer párrafo del artículo constitucional de la siguiente manera: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada -- las modalidades que dicte el interés público,..." (35). De lo transcrito, podemos ver que se le otorga a la nación el derecho para determinar el modo de ser de la propiedad privada en México. Pero como ya habíamos visto, el término Nación es equivalente al de Estado en nuestra norma fundamental. Con respecto a quién es el encargado de imponer dichas modalidades, la Suprema Corte de Justicia ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

(33) (S.J. de la F., t. L, pág. 2568). (S.C.J. Informe 1990, Pleno, tesis, 29, pág. 543). citadas por Gabino Fraga, op. cit., pág. 377.

(34) Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., T. VI, pág. 200.

(35) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Art. 27, párrafo 3o.

"Tesis 832. PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, otorga facultad exclusiva a la nación, para imponer modalidades a la propiedad privada, tomando en cuenta el interés público; pero esta facultad ha de entenderse en el sentido de que toca exclusivamente al Congreso de la Unión, expedir las leyes que reglamenten el citado párrafo tercero; por tanto, las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, imponiendo modalidades a la propiedad privada, están en contravención con el espíritu del artículo 27 de la Constitución" (36).

Es un hecho que las legislaturas de los estados han expedido leyes imponiendo modalidades a la propiedad, pero ello ha sido por expresa delegación de la Ley General de Asentamientos Humanos. También a este respecto existe criterio jurisprudencial que explica "... que solamente puede ser ejercida por el órgano especialmente creado, o sea por el Congreso de la Unión, o por expresa delegación" (37).

Es importante precisar, que las modalidades a la propiedad se -- traducen generalmente en restricciones o limitaciones impuestas al propietario en forma temporal o transitoria para usar, gozar y disponer del bien objeto de propiedad, pero ello no extingue el derecho. Sin embargo, en algunas ocasiones puede consistir en una ampliación o protección especial como es el caso -- de la inafectabilidad en materia agraria.

---

(36) Jurisprudencia 1917-1954, pág. 1517, citada por Juventino V. Castro, op. cit., pág. 194.

(37) Tesis 99. Semanario Judicial de la Federación, citada por Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo" (10o. ed., México: Editorial Porrúa, S. A., 1931), T. II, pág. 338.

Es también importante aclarar que de acuerdo a como lo manifiesta el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, las modalidades sólo pueden imponerse cuando está de por medio el interés público o social. Dicho interés público, puede variar en el tiempo y es por ello que las modalidades no pueden establecerse limitativamente y en forma definitiva, pues al modificarse las exigencias del mencionado interés deberán también variar las modalidades impuestas al derecho de propiedad.

Una vez que hemos visto en que consisten las modalidades a la propiedad, veamos ahora como son reguladas específicamente para el desarrollo urbano por la Ley General de Asentamientos Humanos, en base a nuestra Constitución.

Como ya hemos visto, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, establece la posibilidad de imponer modalidades a la propiedad privada, pero más adelante en el mismo párrafo donde explica que tipo de medidas se dictarán en materia urbanística cuando dice: "...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..." (38). El precepto aquí transcrito encontrará una explicación más detallada en la Ley General de Asentamientos Humanos como lo veremos en los párrafos siguientes.

---

(38) Constitución Política, op. cit., Art. 27, párrafo 3o.

La mencionada ley nos explica que para dar cumplimiento a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las normas contenidas en los planes y programas de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos (39).

Como podemos ver, la Ley nos indica que los instrumentos para establecer las modalidades a la propiedad en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento (que son consideradas por la ley como de interés público), son los planes y programas de desarrollo urbano así como las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos.

Como hablamos visto, para que puedan ser impuestas modalidades a la propiedad por una ley local es necesaria la delegación expresa del Congreso de la Unión, misma que la Ley General de Asentamientos Humanos hace cuando expresa que: "los planos o programas y declaratorias... se regirán por las disposiciones de la presente ley, por las de las leyes estatales de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas municipales aplicables" (40).

Una vez analizadas las modalidades como una limitación al dere-

---

(39) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 28.

(40) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 28.

cho de la propiedad, nos toca ver ahora la expropiación por causa de utilidad pública como una limitante de ese derecho.

Podemos decir con Fraga que la expropiación es "... un medio por el cual el Estado impone a un particular, la cesión de su propiedad por -- existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad" (41).

El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución dispone que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública, y mediante indemnización" (42). Como podemos ver, en este pequeño párrafo están -- comprendidos los dos requisitos esenciales de la expropiación, que son, primero que exista una causa de utilidad pública, que justifique el acto expropiatorio; en segundo que al efectuarse dicho acto medie siempre una justa indemnización.

El párrafo 15o. nos explica la forma de fijar la utilidad pública y la indemnización de la siguiente manera:

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas - jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fis

---

(41) Gabino Fraga, op. cit., pág. 375.

(42) Constitución Política, op. cit., Art. 27, párrafo 3o.

cal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este-- valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él, de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del-- valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objeto cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas" (43).

Un problema de interpretación que se ha presentado con respecto a la indemnización, es la duda del momento en que ésta deberá ser pagada, ya que el artículo 27 de la Constitución de 1857, disponía que la expropiación debía efectuarse previa indemnización. A este respecto la Suprema Corte de Justicia ha emitido la siguiente tesis:

"Tesis 390. EXPROPIACION, INDEMNIZACION EN CASO DE. -Como la indemnización en caso de expropiación es, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, una garantía, para que ésta sea efectiva y aquella llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, sí a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado, disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término a plazo para cubrir la indemnización, es violatoria de garantías" (44).

(43) Constitución Política, op. cit., Art. 27, párrafo 15o.

(44) Jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, pág. 641, citada por Juventino V. Castro, op. cit., pág. 197.

No obstante que la tesis transcrita establece un criterio general, se ha establecido en la jurisprudencia una excepción que a continuación transcribiremos:

"Tesis 387. EXPROPIACION, CASOS EN QUE LA INDEMNIZACION PUEDE NO SER PAGADA INMEDIATAMENTE. -Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debehacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del Erario" (45).

Las fracciones X, XIV y XVII del artículo 27 constitucional, establecen las bases para la expropiación en materia agraria. Por su parte, el Código Civil para el Distrito Federal en los artículos 832, 833 y 836, enuncian algunas causas de utilidad pública para beneficio colectivo. Es la Ley de Expropiación, (46) la que a nivel federal regula el procedimiento expropiatorio y establece algunas causas de utilidad pública de carácter general que son las siguientes:

"I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;

"II. La apertura, ampliación, alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

(45) Jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, pág. 649, citada por Juventino V. Castro, op. cit., pág. 198.

(46) Ley de Expropiación, D. O. 23/XI/1936.

"III. El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcción de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;

IV. La conservación de lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;

V. La satisfacción de necesidades colectivas en casos de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario y los procedimientos empleados para combatir e impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;

VI. Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

VII. La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

VIII. La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada en ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;



IX. La creación, fomento o conservación de una empresa para - beneficio de la colectividad;

X. Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la - colectividad;

XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de - sus fuentes propias de vida, y;

XII. Los demás casos previstos en las leyes especiales" (47).

Como podemos ver, la Ley de Expropiación, establece algunas causas de utilidad pública que son coadyuvantes de la gestión urbanística, pero también se refiere a las causas de utilidad que puedan estar contempladas en leyes especiales. Tal es el caso de la Ley General de Asentamientos Humanos que incluye en su articulado algunas causas de utilidad pública que resultan importantes para poder llevar a cabo un adecuado desarrollo urbano. De esta forma el artículo 43 de la Ley mencionada dispone: "cuando el cumplimiento de estos planes o programas implique el empleo de cualesquiera de los medios indicados en el artículo 3o. de esta ley y sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad competente, por causa de utilidad pública, proveerá a la expropiación de la misma, de conformidad con las leyes de la materia que fueren aplicables" (48).

---

(47) Ley de Expropiación, op. cit., Art. 1.

(48) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 43.

Así pues, serán causas de utilidad pública según el artículo 43, de la Ley General de Asentamientos Humanos, los medios para la ordenación y regulación de las poblaciones que establece el artículo 3o. de la citada ley y - que son:

I. El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública,

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco de desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio-económica de las ciudades- en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, 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 descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todo los habitantes del país tengan una vivienda digna (49).

Como podemos ver de lo transcrito, los artículos 3o. y 43o. otorgan facultades amplísimas en materia de expropiación para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, cosa que ha llevado a algunos autores a opinar que se ha puesto en peligro el derecho de propiedad en nuestro país. Personalmente creemos que esto no se ha dado, ya que estará siempre de por medio la indemnización, cosa que establece un límite a las posibilidades del --erario, dentro de un Estado de Derecho. Es importante señalar que las causas de utilidad pública mencionadas no sólo se expresarán mediante decretos expropiatorios, sino también: para el cumplimiento y la ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano por parte de los Gobiernos Federal, Locales y-

---

(49) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 3o.

Municipales; las Declaratorias que señalan provisiones para la fundación de centros de población, la ampliación de las áreas urbanas y zonas de reserva territorial y; las Declaratorias que definan destinos y usos tendientes al mejoramiento y conservación de centros de población. Cabe hacer la aclaración de que el artículo 3o., no es una enumeración de causas de utilidad pública de primera intención, sino que es un resumen de las políticas a seguir para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, las cuales por disposición de la Ley tienen la categoría de disposiciones de utilidad pública.

Una vez expuesto el régimen de la propiedad inmueble sobre el cual se basa nuestro Derecho Urbanístico Mexicano, pasaremos ahora a analizar las bases legales para la regulación de los asentamientos humanos, como fundamento de este derecho.

### III. ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos a nivel federal tiene su origen, en las reformas promovidas por el Ejecutivo Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con fecha del 12 de noviembre de 1975, y que fueron publicadas el 6 de febrero de 1976 (50). Posteriormente, fue expedida la ley reglamentaria de los artículos reformados y -- que es la Ley General de Asentamientos Humanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 25 de mayo de 1976. A continuación estudiaremos las reformas constitucionales y los puntos principales de la Ley en cuestión.

---

(50) Decreto de Reformas y Adiciones a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. 6/II/1976.

## 1. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

El decreto mediante el cual fueron expedidas las reformas constitucionales de 1976, venía acompañado de una exposición de motivos que resulta de interés para saber por qué razones fue modificada nuestra norma fundamental. Por esta razón, hemos considerado necesario transcribir algunos párrafos de dicho documento que a nuestro juicio resultan ilustrativos.

"El desarrollo económico y social... y el establecimiento de las nuevas instituciones rectoras de nuestra vida social, ha traído cambios cuantitativos y cualitativos en el país, entre los que destaca la evolución de una economía fundamentalmente rural hacia un crecimiento industrial y comercial que -- han tenido como escenario los centros de población urbanos, los que constituyen en su manifestación actual, uno de los más dramáticos reflejos de la problemática socioeconómica del país en su conjunto".

"La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes -- del campo a la ciudad, ha ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencias de la tierra; posesiones al margen de la ley; insuficiencia -- de servicios públicos; vivienda sin las condiciones satisfactorias mínimas; contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia".

"Por otra parte, el ...incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho --

que ha originado, por una parte, un déficit habitacional, principalmente de la popular, y por otra el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancias que afectan a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente--quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación con la tierra".

"Así mismo, la presión ejercida por quienes tienen necesidad de un techo y de servicios públicos, ha propiciado el nacimiento de las llamadas--ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse, pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas".

"Esta iniciativa propone 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, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos".

"Esta iniciativa propone 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, señalando provisiones que encaucen el futuro desarrollo de los mismos".

"Es necesario establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población integran a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes".

"Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse, de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana, debiendo por tanto fijarse dichas bases en la Carta Fundamental y en la Ley Reglamentaria correspondiente".

"... se propone para la primera parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional... el principio ...del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del país, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población, y en especial en las grandes urbes".

"La iniciativa establece en el nivel constitucional, el derecho pú-

blico y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar -- los centros de población".

"... se propone la adición de dos fracciones al artículo 115; en la primera de ellas, y para los efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que corresponden a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución, para que en forma coordinada la Federación, las entidades federativas y los municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica".

"Finalmente, en el artículo 73 se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados" (51).

Como podemos ver, la exposición de motivos nos ha expresado las razones por las cuales se promovieron las reformas constitucionales y nos explica también el contenido de las reformas en cuestión. Nos resta ahora transcribir las fracciones de los artículos 73 y 115 adicionadas, ya que el párrafo terce

---

(51) Decreto de Reformas Constitucionales, op. cit.



ro ya ha sido transcrito en el apartado que trata de la propiedad. De esta -- forma la fracción XXIX-C del artículo 73, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-B.- ...

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia-- del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus-- respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de-- cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Consti-- tución" (52).

Por lo que respecta al artículo 115 constitucional, éste sufrió nue-- vamente reformas mediante el decreto publicado en el Diario Oficial con fecha-- de 3 de febrero de 1983. Este decreto hacia en su exposición de motivos, entre otras las siguientes consideraciones:

"Es evidente que nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multipli-- car la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha - superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha converti-- do en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional".

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre

(52) Constitución Política, op. cit., Art. 73, fr. XXIX-C.

la Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden distribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional".

"... la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica".

"En el precepto (que se reforma) se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas" (53).

La reforma a esta fracción, junto con otras del mismo artículo-- 115, son conocidas políticamente como la Reforma Municipal y fueron promovidas con el fin de una descentralización a nivel nacional, como lo vemos en la exposición de motivos (54). Así, la fracción IV del artículo 115 constitucional,

(53) Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. 3/11/1983.

(54) Este artículo comienza así: "Los estados adoptarán... como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:..."

después de las reformas de 1976 establecía: "los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones--administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia (55). La fracción IV del artículo que comentamos, se convirtió en la fracción V después de las reformas de 1983 y su texto es el siguiente: "los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permiso para--construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos--y disposiciones administrativas que fueren necesarios" (56).

De esta forma, la reforma de 1983 adicionó a la fracción comentada, con una mención expresa las facultades de las autoridades municipales en materia de desarrollo urbano. De acuerdo con esto, los municipios están facultados para: i) aprobar y administrar tanto su zonificación, como sus planes de desarrollo urbano; ii) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; iii) controlar el uso del suelo dentro de su jurisdicción; iv) inter

---

(55) Ver decreto de Reformas Constitucionales 1976, op. cit., Art. 3o.

(56) Constitución Política, op. cit., Art. 115, fr. V.

venir en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana; v) otorgar los permisos y licencias relativos a las construcciones; vi) participar en la creación y administración de las zonas de reserva ecológica. Todas estas facultades se ejercerán de acuerdo con las leyes y reglamentos que sean expedidas por las autoridades locales.

La otra fracción que transcribiremos es la que después de las reformas de 1976 fue la V, y que actualmente es la VI, y que dice así: "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

Con esto último, completamos el cuadro de bases constitucionales en las que se sustenta la regulación de los asentamientos humanos en nuestro país. Recapitulando podemos decir que estas bases consisten sintéticamente en lo siguiente: i) facultades de la Nación para regular los asentamientos humanos - en beneficio de la colectividad, mediante una adecuada rectoría del suelo urbano y rural; ii) facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la congruencia entre los Municipios, los Estados y la Federación en materia de asentamientos humanos; iii) facultades expresas a los municipios en materia de desarrollo urbano, y; iv) la base para que sean regulados los fenómenos de conurbación, con apego a la Ley Federal de la materia.

Pasemos ahora a ver como son regulados por la Ley General de Asentamientos Humanos los principales aspectos de la materia.

## 2. CONCURRENCIA FEDERACION, ESTADOS, MUNICIPIOS.

Como ya lo hemos visto, el Congreso de la Unión es el órgano facultado por la Constitución para expedir las leyes que regulen la concurrencia de la Federación, los Estados y los municipios en materia de asentamientos humanos. En este sentido se ha expedido la ley Federal de la materia que es la Ley General de Asentamientos Humanos.

En materia de asentamientos humanos, existen cuatro funciones básicas en la que será necesaria la intervención de los tres niveles de gobierno en su respectivo ámbito jurisdiccional y que son: i) el control de la utilización de las tierras, bosques y aguas de acuerdo a la planeación establecida para ello; ii) la elaboración y ejecución de la planeación referida, que además deberá de prever en instrumentos de carácter programático las acciones e inversiones públicas necesarias para ello; iii) la regulación del mercado de terrenos, a fin de evitar la especulación excesiva que haga inaccesible la propiedad a las capas necesitadas de la sociedad; iv) la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Es de acuerdo con estas funciones que la Ley Federal de la materia ha distribuido las facultades correspondientes en las tres instancias de gobierno.

A nivel federal, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano

y Ecología, como dependencia de la Administración Pública Federal, el ejercicio de las funciones enumeradas y con base en las facultades que le han sido otorgadas por la ley. De acuerdo con esto le corresponderá a dicha dependencia lo siguiente: coordinar la elaboración y revisión del programa sectorial de desarrollo urbano y llevar a cabo las investigaciones y gestiones necesarias para tal fin; proponer el anteproyecto del programa mencionado a las dependencias-- de la Administración Pública Federal, y recibir de las mismas las proposiciones-- que dentro de sus funciones se relacionen con el desarrollo urbano; llevar a cabo la ejecución de dicho programa; someter a la consideración del Presidente de la República, los decretos relativos a las declaratorias de conurbación en las que -- intervengan dos o más entidades federativas y representar al ejecutivo en materia de conurbación; prácticas investigaciones científicas y recabar amplia información sobre desarrollo urbano, a fin de ser órgano de consulta para la Admi-- nistración Pública Federal, para los gobiernos de los estados y de los municipios; asesorar a los municipios y a las entidades federativas que lo soliciten, en la -- elaboración de sus respectivos planes o programas y en aquellos de capacitación-- técnica del personal, para la ejecución de los mismos; proponer a los municipios y a los gobiernos de las entidades federativas, los acuerdos de coordinación en-- materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano; proponer a las anterio-- res autoridades, la fundación de centros de población que deban originarse por-- la realización de obras públicas federales; evaluar en el ámbito de su competen-- cia, el cumplimiento del programa sectorial antes mencionado, y; realizar con-- la frecuencia y amplitud que se estime necesarias, visitas de inspección de los trabajos realizados en relación con el desarrollo urbano en que participe el Go-- bierno Federal (57).

---

(57) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 14.

A nivel estatal, las facultades en materia de desarrollo urbano, - han sido divididas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades. De acuerdo con este orden de ideas, le corresponderá a los Ejecutivos Locales: la participación que le asignen las leyes respectivas, en la elaboración, revisión aprobación y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, promoviendo la participación de los grupos sociales; coordinar el programa estatal -- con el sectorial de desarrollo urbano, haciendo al efecto las proposiciones que se estimen pertinentes con respecto al último; participar en la planeación y regulación de los centros de población ubicados en el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación; iniciar ante la respectiva legislatura local la fundación de centros de población, en los casos en los que lo solicite el Gobierno Federal de acuerdo con la ley; celebrar convenios con los gobiernos de los municipios, de otras entidades federativas o de la Federación que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los diversos planes y programas de la materia; apoyar y asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los planes y programas municipales; publicar los planes o programas de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, previa aprobación por parte del ayuntamiento que corresponda (58).

Por lo que respecta a las legislaturas de los estados, les corresponderá: expedir las leyes de desarrollo urbano correspondientes, y en las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional; dictar los decretos procedentes so

---

(58) Ibid., Art. 16.

bre fundación de centros de población de acuerdo con las disposiciones de la ley federal de la materia; establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación entre centros de población de varios municipios de la propia entidad, con la participación de los ayuntamientos respectivos, según la fracción VI del artículo 115 constitucional; establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano, que además deberán contener como mínimo, un estudio previo del caso considerado, la obtención de criterios técnicos sobre el particular y las fórmulas de consulta popular; señalar los tribunales o autoridades administrativas competentes para ventilar las inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al desarrollo urbano, y fijar las defensas y recursos procedentes, así como los términos para interponerlos; establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los funcionarios de los mismos pudieren incurrir, así como las vías de reparación de daños y señalamiento de sanciones, en los términos del Título Cuarto de la Constitución; establecer las medidas de ejecución administrativa, para hacer efectivas las obligaciones de hacer y de no hacer, que no sean cumplidas por los particulares; configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de las leyes, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano y fijar las correspondientes sanciones, y; establecer mecanismos para evitar los procesos de ocupación irregular de la tierra urbana.

(59).

---

(59) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 16.



Sólo nos resta, para terminar con el tema de la concurrencia, entre los distintos niveles de gobierno en la materia, ver cuales son las facultades que la ley confiere a los municipios. Así, corresponderá a los ayuntamientos: la formulación, aprobación y administración de los planes o programas de desarrollo urbano aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente, promoviendo la participación de los grupos sociales; enviar los planes o programas respectivos, para su publicación, al Gobernador de la entidad según lo que establezca la ley estatal de desarrollo urbano; administrar la zonificación urbana contenida en los planes o programas municipales de desarrollo urbano y aprobar las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, para su posterior publicación por parte del gobierno estatal correspondiente; prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, de acuerdo con los planes o programas respectivos; proponer a los poderes del estado que corresponda, la fundación de centros de población que a su juicio sean necesarios dentro de los límites de su jurisdicción; participar en la planeación y regulación de los procesos de conurbación, de acuerdo con la legislación aplicable; celebrar con la federación, las entidades federativas o con otros municipios, los convenios que autorice la legislación local y que apoyen los objetivos y prioridades propuestos por los planes o programas a ejecutar; coordinarse con otros municipios para la mejor prestación de un servicio público; otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones de acuerdo con las leyes, reglamentos, planes y declaratorias vigentes; intervenir en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, de acuerdo con la legislación apli-

able; y; participar en la creación y administración de las reservas territoriales para el crecimiento urbano y de las zonas sujetas a conservación ecológica (60).

Dado que la legislación de desarrollo urbano local tiene gran importancia para fijar la concurrencia a nivel local, entre municipios y gobiernos de los estados, no está por demás hacer referencia al contenido que de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos deberán de contener dichas leyes locales, además de otras disposiciones. Así las leyes de Desarrollo Urbano de los Estados, deberán de incluir las normas para: "a) la elaboración, revisión y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano dentro del territorio de la entidad; b) fijar la competencia en favor del gobernador del estado para la publicación de los planes o programas de desarrollo urbano. En ningún caso podrá publicarse un plan o programa municipal de desarrollo urbano que no haya sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo; c) la coordinación entre los distintos planes o programas de desarrollo urbano de la entidad; d) expedir las normas a las que se sujetarán la formulación y aprobación de los planes o programas municipales y administración de la zonificación urbana por parte de las autoridades municipales; e) fijar las normas a las que se sujetarán los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales; en el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; en su intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas (61).

---

(60) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 17.

(61) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 16.

### 3. LA CONURBACION.

Se puede decir que la conurbación es la unión física, por crecimiento independiente de sus perímetros edificados, de dos o más ciudades antes separadas, que conservan una autonomía administrativa. Como ya vemos, este fenómeno es tomado en cuenta y regulado por el artículo 115 constitucional a partir de 1976. El alcance de esta base constitucional es explicado por la Ley General de Asentamientos Humanos. Así, la ley define la conurbación como: el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica (62); y agrega que: es zona de conurbación el área circular generada por un radio de treinta kilómetros cuyo centro es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Esto último será sólo para el caso de conurbación interestatal, pues adelantando diremos que los fenómenos a nivel local se regirán por las leyes estatales.

Para que el fenómeno pueda ser planeado y regulado, deberá ser formalmente reconocido, lo cual, de acuerdo con la ley, se hará mediante una "Declaratoria de Conurbación". Al efecto pueden darse dos casos: i) el primero será cuando los centros de población conurbados se encuentren dentro del territorio de una misma entidad federativa. En este caso, será el ejecutivo local quien expida la declaratoria y mande sea publicada en el periódico oficial correspondiente y en alguno de los periódicos locales de mayor circulación.

---

(62) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Arts. 18 y 21.

Así mismo, serán los gobiernos de los municipios y la entidad implicada los que llevarán a cabo conjuntamente el proceso de planeación y regulación de las zonas conurbadas. ii) El segundo, se da cuando los centros de población conurbados se localizan en más de una entidad federativa. En tal situación, le compete al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología emitir y publicar la declaratoria, y la planeación y regulación de la zona respectiva se llevará a cabo conjuntamente por los Gobiernos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Cuando se trate de conurbaciones de carácter local, el fenómeno será regido como lo habíamos anticipado, de acuerdo con las leyes estatales de la materia. En cambio cuando se trate de conurbaciones interestatales, se procederá a instaurar dentro de los treinta días posteriores a la expedición de la declaratoria una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento. Este tipo de conurbación se regirá por la Ley Federal. Una vez aprobado por el Presidente de la República el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos dentro del área en cuestión, de acuerdo con la legislación local aplicable.

Por último, diremos que las distintas instancias de gobierno, podrán pactar entre sí la existencia de una zona de conurbación cuando: solamente -- uno de los centros de población crezca sobre el radio de conurbación; dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera del radio señalado, pero por-

sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano, y; se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio--de entidades vecinas.

#### 4. LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO.

Como ya lo hemos visto, dentro de la jerarquía de la planeación urbanística, los planes o programas de desarrollo socioeconómico se encuentran ligados por disposición legislativa a los planes de uso del suelo. De esta forma tenemos un sistema integrado por: el Plan Nacional de Desarrollo, Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, Planes Estatales de Desarrollo Urbano, Programas de Ordenación de las Zonas Conurbadas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano. De todos estos planes o programas, los dos primeros corresponden a los de tipo socioeconómico, mientras que los tres últimos son los que propiamente podemos llamar de uso del suelo, sin que esto implique una división tajante, ya que en todos se contempla de alguna manera una planeación físico espacial. Por lo pronto diremos que los Planes Estatales, Municipales y los Programas de las Zonas Conurbadas son de uso del suelo, porque es en ellos en donde se regula este aspecto mediante la zonificación.

Podemos afirmar con Carceller Fernández que el plan de uso del suelo o plan urbanístico es un acto de poder público que ordena el territorio, -estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia; regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su desti-

no público y privado y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad, y programa el desarrollo de la gestión urbanística (63).

En cuanto al contenido de un plan de uso del suelo, podemos decir que por lo general en ellos se designan las áreas de un centro de población mejor condicionadas para los distintos usos urbanos; se fijan las restricciones de densidad de uso en términos de población y construcción; se especifica la ubicación por área de distintos tipos de vivienda; se establece la ubicación por unidades vecinales con sus equipamientos y define los espacios que deben reservarse para recreación, conservación y actividades agrícolas. Así mismo, en ellos se determina la relación entre la ciudad y la región e indica su integración con las ciudades vecinas, definiendo también las zonas que podrán subdividirse en el futuro y las normas que habrán de aplicarse en la materia.

No existe unidad en la doctrina en cuanto a la naturaleza jurídica del plan urbanístico. A este respecto, los autores más acreditados se inclinan a pensar que es un acto administrativo y lo apoyan en dos razones principales la primera de ellas, es la naturaleza de las prescripciones que en el plan se contienen, ya que sus normas afectan, imponiendo limitaciones a los derechos de los sujetos privados, con modalidades típicas de la actuación administrativa; la segunda es la de que si el plan fuera un acto normativo, o sea, un reglamento, se convertiría en un duplicado del reglamento de construcción, de tal forma que la presencia simultánea del reglamento y el plan no sería necesaria

---

(63) Carceller Fernández, op. cit., pág. 86.

si estuvieran revestidos de la misma naturaleza y no cupieran diferencias entre uno y otro (64).

En las anteriores ideas tampoco hay unidad, ya que, algunos dicen que se trata de un acto administrativo general, mientras que otros hablan de un acto administrativo particular. Personalmente consideramos que se trata de un acto administrativo general, ya que la disposición afectará a un número indeterminado de sujetos, que aunque llegan a particularizarse en el momento en que un sujeto es afectado por el plan, éste no podrá lograr en forma individual la derogación total del plan. De esta forma, el plan urbanístico es un acto administrativo general que se particulariza por la exigencia de una buena disposición urbanística.

Aunque doctrinariamente no existe consenso en cuanto a la clasificación de los planes, ya que esto en mucho depende de la legislación vigente, y de la concepción urbanística que se tenga, podemos hablar de dos tipos principales: el Plan General y los Planes Parciales.

En cuanto al plan general no hay tampoco unidad doctrinaria, ya que también se habla de plan maestro o plan director, usando los términos indistintamente. De este tipo de plan diremos, que es el documento en que se determinan los objetivos, políticas, estrategias y programas fundamentales, a corto, mediano y largo plazo que regirán la ordenación y regulación del desarro

---

(64) Spantigati, op. cit., pág. 137.

llo urbano de una región o de un centro de población como en el caso del Distrito Federal. Del anterior, se desprenden los planes parciales de desarrollo urbano, que se limitan a una área o sector de la superficie comprendida por el plan general. Los planes parciales se entienden integrados al plan general y su finalidad es la realización de los objetivos, políticas y estrategias específicas para el área designadas por aquel. Diremos de paso que esta es la estructura -- que ha sido designada para la planeación urbana en el Distrito Federal.

Para los Estados de la República se ha seguido con la clasificación impuesta por la Ley General de Asentamientos Humanos en el artículo 4o. Así, a nivel local, podemos hablar de Planes Estatales de Desarrollo Urbano y - Planes Municipales de Desarrollo Urbano, y estos últimos podemos subdividirlos en Municipales en estricto sentido y de Centros de Población.

Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano son el instrumento que atenderá la ordenación territorial de los asentamientos humanos y de los sistemas urbanos intermunicipales de las entidades federativas. De acuerdo con lo anterior, los planes estatales deberán contener como mínimo para el ordenamiento territorial de los centros de población: las bases de congruencia con la planeación nacional y estatal; la identificación de las características y problemática de los asentamientos humanos en el estado correspondiente; definición de -- los objetivos para el ordenamiento de los asentamientos humanos de la entidad; la determinación de estrategias, políticas y acciones que conformen el sistema estatal de centros de población, impulsen el crecimiento de dichos centros, construyan mejoren o amplíen las infraestructuras, equipamientos y servicios públi-



cos de cobertura estatal y regional, así como para la preservación de áreas naturales, agrícolas y forestales que contribuyan al equilibrio ecológico; la zonificación del territorio estatal en áreas de aplicación de las políticas establecidas, la identificación de los sistemas urbanos y los centros de población que por sus cualidades cumplen una función estratégica en el ordenamiento del territorio -- del Estado, o en su caso la necesidad de la fundación de nuevos centros de población. Para el ordenamiento de los sistemas urbanos municipales, deberán -- contener como mínimo: la identificación de los problemas comunes del sistema urbano; la definición de los objetivos generales para la ordenación del sistema; los medios de coordinación para obtener los objetivos, estableciendo las estrategias, políticas y acciones para conformar la estructura general del sistema urbano, construir y mejorar la vivienda, integrar las reservas territoriales para el -- crecimiento de centros de población, constituir y mejorar la infraestructura, -- equipamiento y servicios públicos de cobertura regional y municipal, así como -- preservar las áreas de reserva forestal, agrícola, pecuarias y las necesarias para cumplir con las funciones ecológicas; la zonificación de áreas urbanizables y no urbanizables y los límites de los centros de población del sistema, y la zonificación prevista de usos predominantes del suelo, de reservas territoriales y de los destinos para el equipamiento e infraestructura de nivel regional e intermunicipal (65). Este tipo de plan es lo que podríamos llamar como de ordenación territorial ya que su principal función es establecer una sistematización de los centros de población para un adecuado desarrollo urbano a nivel estatal. En -- cuanto a su configuración técnica existe cierta similitud con los denominados -- planes generales, pero estos últimos son elaborados más específicamente para -- los centros de población.

---

(65) Ver Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Decreto Núm. 196, de fecha 16 de diciembre de 1983. Art. 23.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, atenderán al ordenamiento de los centros de población en el territorio del municipio, y su contenido mínimo deberá ser: las bases de congruencia con la planeación estatal; la identificación de las características y problemáticas de los asentamientos humanos del territorio municipal; la definición de los objetivos para el ordenamiento de los asentamientos del territorio del municipio; la determinación de estrategias, políticas y acciones para conformar el sistema municipal de centros de población, impulsar el crecimiento de dichos centros, consolidación de los poblados rurales, construcción y mejoramiento de la estructura, equipamiento y servicios públicos del municipio, así como de determinaciones sobre reservas, y; zonificación general del territorio municipal en cuanto a áreas urbanizables y no urbanizables, y de aplicación de políticas de ordenamiento y regulación. Como podemos ver este tipo de plan es también un plan de ordenamiento territorial, aunque con un mayor grado de especificación (66) 4.

También como planes municipales tenemos los planes de centros de población, que serán los que ocupen de ordenar las áreas urbanas, de reserva y de preservación ecológica de dichos centros y que contendrán como mínimo: las bases de congruencia con la planeación estatal; la identificación de los problemas existentes; la definición de los objetivos, señalando las estrategias, políticas y acciones para lograr la integración de la estructura urbana, construir infraestructuras para futuro crecimiento, proteger y mejorar la imagen urbana y la calidad del ambiente y construir y am-

---

(66) Ibid., Art. 24.

pliar los elementos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos; la zonificación, densidad de construcción y normas técnicas sobre los usos del suelo para vivienda, industria, servicios, comercios, etc. a que estarán destinadas las distintas áreas urbanas, también los destinos del suelo para infraestructura, instalaciones y edificaciones de los servicios públicos, así como las áreas de reserva para la ecología y el futuro crecimiento (67).

Por disposición de la ley federal, los planes y programas de desarrollo urbano municipal, deberán señalar las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Para concluir con este apartado, veamos en que consisten estas acciones.

De acuerdo con la ley la conservación es la acción tendiente a mantener: el equilibrio ecológico y el buen estado de las obras materiales -- así como de los edificios, monumentos, plazas, parques y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de acuerdo con las leyes-- aplicables (68).

Con respecto al mejoramiento, la Ley dice que esta es la acción tendiente a reordenar y renovar las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, física o funcionalmente, de un centro de población (69).

---

(67) Ver Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, op. cit., Art.25.

(68) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. .

(69) Ibid., Art.

Finalmente, diremos que las acciones de crecimiento son aquellas tendientes a dotar de tierra a los centros de población para su futura expansión. Así, estas acciones consisten en: la determinación de las áreas de expansión - futura en los planes o programas de desarrollo urbano de dichos centros; la participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los - programas parciales a través de los cuales se incorporen porciones de la reserva a la expansión urbana y se regule su crecimiento; y la adquisición, por parte - del Estado y de los Municipios, de predios ubicados en las áreas destinadas al crecimiento, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra -- que planteé la dinámica de crecimiento de los centros de población (70).

### 5. LA ZONIFICACION.

En el capítulo de Conceptos Fundamentales, hablamos definido ya lo que es la zonificación, diciendo que es la acción y efecto de dividir y ordenar en zonas un área urbana o rural, en función de sus características comunes, con el propósito de facilitar la realización de determinados fines administrativos que se pretenden lograr con la zonificación, es la buena disposición urbanística. Ahora bien, la zonificación, para fines urbanísticos puede ser dividida en dos: zonificación primaria y zonificación secundaria. Veamos a continuación en que consisten.

Con respecto a la zonificación primaria podemos decir que consis

---

(70) Ver Ley General de Asentamientos Humano, op. cit., Art.

te en la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población, así como de los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas dentro de las áreas urbanas. En cuanto a estas últimas podemos decir que de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos son aquellas que dentro de un centro de población: ocupen las instalaciones necesarias para su vida normal; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos. Este tipo de zonificación es la que normalmente se establece tanto en los planes de ordenación territorial, como en los planes generales de uso del suelo (71).

Por lo que respecta a la zonificación secundaria, ésta consiste en establecer las distintas zonas en que se divide un territorio y asignar en ellas los correspondientes usos, destinos, reservas y provisiones. En cuanto a estos últimos la Ley Federal de la materia da las siguientes definiciones: "I. Provisiones; II. Usos: son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; III. Reservas: son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para futuro crecimiento; y IV. Destinos: son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población" (72). Diremos por último, que este tipo de zonificación es la que según la Ley Federal, deberá de asignarse mediante las declara-

---

(71) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Arts. 2o. y 35o.

(72) Ver Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 37.

torias de provisiones, usos, reservas, y destinos, aunque en la práctica esta zonificación se lleva a cabo en muchos casos dentro de los planes parciales o municipales en un capítulo aparte que se la denomina "polígonos de declaratorias". Tal es el caso del Distrito Federal, en el que sólo para el área de conservación ecológica ha sido expedida una declaratoria independiente de la zonificación secundaria consignada en los planes.

#### 6. DECLARATORIAS DE PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS.

Como ya hemos visto, las declaratorias de zonificación, son el instrumento idóneo para establecer las provisiones, usos, reservas y destinos del territorio. Podemos definir las diciendo que son el acto administrativo general, por medio del cual, los gobiernos locales, en razón del interés público determinado en los planes de desarrollo urbano y en ejercicio de las facultades que les otorgan las leyes de la materia, definen las provisiones para la fundación de nuevos centros de población, se determinan las reservas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ya existentes y se establecen los fines públicos o particulares, es decir los destinos y usos a los que se deben dedicar las áreas y predios para regular y ordenar los asentamientos humanos-- de acuerdo con la planeación municipal y estatal de la cual deriven (73).

Con respecto a las declaratorias es importante aclarar que éstas

---

(73) "Como elaborar y expedir declaratorias" (Manual para el Presidente Municipal) (México: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1981) pág. 11.

no podrán ser expedidas en contravención o ausencia de los planes o programas municipales. (74). Además, de acuerdo con la Ley, las declaratorias deberán tener las razones de beneficio social que las motivaron. Para tal efecto, serán razones de beneficio social el cumplimiento y la ejecución, por parte de los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, de los planes o programas mencionados (75).

Para concluir diremos que de acuerdo con la ley serán nulos y no producirán efecto legal alguno, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de áreas-- y predios que contravengan las correspondientes declaratorias, que hayan sido-- publicadas e inscritas en el Registro Público de conformidad con las disposiciones legales aplicables (76).

---

(74) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit., Art. 36.

(75) Ibid., Art. 42.

(76) Ibid., Art. 45.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA. Podemos ver como a lo largo de la historia, los factores económicos, políticos y sociales han influido en la fundación, traza y desarrollo de las ciudades. Pero lejos de ser esto un dato histórico, consideramos que es un punto de interés, ya que estos factores deberán ser tomados en cuenta para la planeación de los centros de población. La labor del jurista en este campo no es fácil, ya que deberá contar con la preparación necesaria a fin de poder capitalizar el trabajo de los técnicos e idear los instrumentos jurídicos - que como complemento de la gestión urbanística, logren debido orden y control del desarrollo urbano.

SEGUNDA. Como podemos observar a lo largo de esta investigación, la zona metropolitana de la ciudad de México, es el eje de un modelo -- nacional de desarrollo centralizado, que lejos de aportar beneficios, está ocasionando graves trastornos tanto a los habitantes de la gran ciudad, como a todos los pobladores de nuestra nación. En este aspecto, se han dado ya los primeros pasos y se han realizado estudios de seriedad indiscutible para revertir la tendencia concentradora, pero consideramos que aún no se ha dicho la última palabra, por el contrario, creemos que es necesario redoblar esfuerzos para evitar-- que la inercia del desarrollo nacional nos lleve a un punto del que no haya retorno.



TERCERA. Del análisis histórico se desprende que lejos de carecer de un pasado legislativo en materia urbanística, somos partícipes de una tradición planificadora que se ha manifestado mediante interesantes documentos jurídicos, que datan desde la época colonial hasta el presente y que conforman un acervo que bien vale la pena estudiar con mayor detenimiento para poder entender nuestras raíces y planear nuestro futuro.

CUARTA. A partir de 1976, nuestro país cuenta ya con un sistema legal apoyado en bases constitucionales para la regulación del problema de los asentamientos humanos y que opera a los tres niveles de gobierno. También a partir de 1983, han sido promovidas las reformas constitucionales y legales para lograr una descentralización de la vida nacional, mediante la llamada "Reforma Municipal". Es ahora que contamos con un marco jurídico adecuado, que tanto el jurista como los demás profesionistas que en la materia intervienen, se avoquen con empeño al planeamiento, control y seguimiento de acciones que conlleven en el contexto nacional a un desarrollo equilibrado del sistema urbano del país y a nivel local a un adecuado desarrollo urbano municipal e intermunicipal, para que en cada centro de población se logre una buena disposición urbanística como premisa de una vida más digna para cada uno de los mexicanos.

QUINTA. Es importante, al abordar la temática urbana reconocer que la ciudad no se presenta como un ente aislado y con vida propia, independiente y separada del territorio en el cual se ubica, sino que guarda con este una estrecha relación que hace que el objeto de la urbanística no sólo sea lo urbano sino también lo rural. Así pues, hemos adoptado una concepción urba-

nistica de carácter regional e interregional que podemos observar del --  
texto coincide con la realidad legislativa de nuestro país.

SEXTA. En este punto nos atrevemos a proponer una definición -  
de Derecho Urbanístico diciendo que es la disciplina que estudia al conjunto de  
relaciones y disposiciones jurídicas que tienden a la organización y ordenación  
del desarrollo de las ciudades y su entorno, conciliando los intereses particula-  
res con los generales.

SEPTIMA. Hemos dicho que el Derecho Urbanístico no posee una auto-  
nomía jurídica puesto que se nutre de normas que pertenecen a distintas ramas  
del Derecho. Esto no es obstáculo para que en lo científico y en lo didáctico-  
la disciplina posea la autonomía que le haga constituir una unidad e independen-  
cia como objeto de estudio. De esta forma, consideramos que en nuestro país, es-  
tá todavía por elaborarse la doctrina que estudia y sistematiza los múltiples aspec-  
tos que hoy se plantean en nuestro reciente desarrollo de la planeación urbanística.

OCTAVA. Hemos expuesto como principios de Derecho Urbanís-  
tico: la correlación normativa, la unidad de planeación, la supletoriedad ad-  
ministrativa, la supletoriedad estatal, norma interviniente, legalidad de los --  
planes, participación equitativa, factor determinante y planeación concertada.  
Todos ellos, --como podemos constatarlo de la lectura de los textos legales--  
están de alguna manera expresados en nuestra legislación de planeación, pero --  
consideramos que en el aspecto de participación comunitaria queda mucho que  
hacer tanto para el legislador como para las autoridades encargadas de la ges-

tión urbanística, a fin de que los principios de supletoriedad estatal y de planeación concertada dejen de ser simples idearios políticos.

NOVENA. En el último capítulo de este trabajo, hemos expuesto lo que consideramos son las líneas básicas de nuestro Derecho Urbanístico--dividiéndolas en tres aspectos principales: planeación, propiedad, asentamientos humanos. Con esto creemos que hemos logrado el fin propuesto al iniciar esta investigación, pero estamos conscientes de que lo aquí expuesto, es sólo un capítulo introductorio --si acaso--, de una verdadera "Teoría del Derecho Urbanístico Mexicano".

## BIBLIOGRAFIA.

- ALARCON S., Andrés, REBORA T., Alberto, "Hacia un Derecho Urbanístico: El Caso de México", ponencia presentada en el Habitat Forum. Conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, Canadá, 1976.
- BLAKE, J. Arturo, "Diccionario de Planeación y Planificación", México, D. F., Edicol, S. A., 1982.
- BURGOA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 17o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1980.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, "El Derecho de Protección al Ambiente en México", México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- CARCELLER FERNANDEZ, Antonio, "Instituciones de Derecho Urbanístico", 2o. ed., Madrid, Editorial Montecorvo, S. A., 1981.
- CASTRO, Juventino V., "Lecciones de Garantías y Amparo", 3o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1981.
- CERVANTES, Javier de, "La Tradición Jurídica de Occidente", México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- "Colección de Leyes y Disposiciones Gubernativas", México, D. F., Imprenta y Litografía de Irineo Páz, 1884.

"Como elaborar y expedir Declaratorias", (Manual para el Presidente Municipal), México, D. F., Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981.

CORTES, Hernán, "Cartas de Relación", 14o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1985.

COULANGEN, Fustél de, "La Ciudad Antigua", 3o., ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1978.

CHILDE, V. Gordon, "Los Orígenes de la Civilización", México, D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1980.

DIÁZ DEL CASTILLO, Bernal, "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España", México, D. F., Fernández Editores, S. A., 1985.

"Diccionario Enciclopédico Espasa", 8o. ed., Madrid, Espasa-Calpe, S. A., 1979.

"Diccionario Enciclopédico Salvat", Barcelona, Salvat Editores, S. A., 1985.

"Diccionario Jurídico Mexicano", México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

"Enciclopedia Manual Uteha", México, D. F., Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1979.

ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, "Apuntes para la Historia del Derecho en México", 2o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1984.

FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 22o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1982.

"Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos", México, D. F., Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1975.

GONZALEZ, María del Refugio, et., al., "Introducción al Derecho Mexicano", (Historia del Derecho Mexicano), 2o. ed., México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

MARGADANT, Guillermo F., "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", 6o. ed., México, D. F., Editorial Esfinge, S. A., 1984.

"Plan Nacional de Desarrollo", México, D. F., Poder Ejecutivo Federal, 1983.

"Programa de Desarrollo de la Región Mar de Cortés", Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobiernos de los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, Sinaloa y Sonora, presentado el 15/VII/1986.

"Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la ciudad de México y de la Región Centro", Gobiernos Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Departamento del Distrito Federal y Gobiernos de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, presentado el 28/X/1983.

"Programa de Reordenación Urbana y protección Ecológica del Distrito Federal", México, D. F., Departamento del Distrito Federal, 1984.

- "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988" Poder Ejecutivo Federal, presentado al Presidente de la República el 21 de agosto de 1984.
- "Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias", Mandadas a publicar por-- el Rey Carlos II de España, 5o. ed., Madrid, Boix Editor, 1941.
- ROUAIX, Pastor, "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917", México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- RUIZ-MASSIEU, José Fernández, "Introducción al Derecho Mexicano", (Derecho Urbanístico), 2o. ed. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- SCHEIFLER AMEZAGA, Xavier, "Historia del Pensamiento Económico", 4o. ed., México, D. F., Editorial Trillas, 1979.
- SILVA HERZOG, Jesús, et. al., "Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda", México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1977.
- "Sistema Nacional de Planeación Democrática", (Principios y Organización), México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- SPANTIGATI, Federico, "Manual de Derecho Urbanístico", Trad. de Traducciones Diorki, Madrid, Editorial Montecorvo, S. A., 1973.
- TENA RAMIREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 17o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1980.

\_\_\_\_\_, "Leyes Fundamentales de México", 9o. ed., México, D. F., Editorial Porrúa, S. A., 1980.

UNIKELs, Luis, et. al., "El Desarrollo Urbano de México", 2o. ed., México, D F., El Colegio de México, 1978.



## LEYES Y DECRETOS UTILIZADOS

### EN ESTE TRABAJO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, D. O. 26/III/1928.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, Decreto 196, 16/XII/1983.

Ley de Expropiación, D. O. 23/XI/1936.

Ley de Planeación, D. O. 5/II/1983.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, D. O. 7/I/1975.

Ley General de Asentamientos Humanos, D. O. 26/V/1976.

Ley General de Bienes Nacionales, D. O. 8/I/1982.

Decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. 3/II/1983.

Decreto de Reformas y Adiciones a los Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. 6/II/1976.