

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES**

34
209

**DERECHO URBANISTICO
Y
METROPOLIZACION
EN
MEXICO**

FALLA DE ORIGEN

**TESIS QUE PARA OBTENER
EL GRADO DE DOCTOR EN
DERECHO PRESENTA
JUAN SALGADO BRITO**

FEBRERO 1995

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PROLOGO	4
INTRODUCCION AL URBANISMO Y AL DERECHO URBANISTICO	10
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS	10
1.1.- LA CIUDAD ANTIGUA	11
1.2 LA HERENCIA GRECOLATINA	14
1.3.- EDAD MEDIA Y RENACIMIENTO	18
1.4.- LA CIUDAD INDUSTRIAL SURGIMIENTO HISTORICO DE LA LEGISLACION ESPE- CIALIZADA EN EL PLANTEAMIENTO URBANO.	22
1.5.- EL URBANISMO MODERNO	25
II.- EL DERECHO URBANISTICO	27
III.- METROPOLIS Y DERECHO	37

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURIDICO DEL DESARROLLO URBANO Y DE LA METROPOLIZACION EN MEXICO	48
I.- GOBIERNOS METROPOLITANOS EN EL DERECHO COMPARADO	48
A) ESPAÑA	49
B) BRASIL	52
C) AREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA	55
D) ARGENTINA	60
E) MODELOS DE ADMINISTRACION METROPOLITANA	62
.....	66
II.- LEYES Y PROGRAMAS SOBRE URBANISMO EN MEXICO	67
2.1.- ANTECEDENTES.	67
2.2. Primera Etapa:	80
2.3. Segunda etapa	82
2.4. Tercera etapa:	84
2.5. Cuarta etapa	85
2.6. Quinta etapa:	87
2.7. Sexta etapa:	90
2.8. Septima Etapa.	93
1.- REFORMAS CONSTITUCIONALES AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	94
2.- NUEVA LEGISLACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	96

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO URBANISTICO COMO REACTIVO DEL CRECIMIENTO ORDENADO DE LAS CIUDADES Y DE LAS COMARCAS METROPOLI- TANAS	97
I.- SITUACION DEL DERECHO FRENTE A LA EXPANSION URBANA Y LA METROPOLIZACION.	97
II.- PREDOMINIO DE LO URBANO SOBRE LO RURAL.	105
III.- UN NUEVO DERECHO PARA UNA NUEVA REALIDAD SOCIAL.	114

CAPITULO TERCERO

EL ESTADO MODERNO FRENTE A LOS FENOMENOS DE CONCENTRA- CION POBLACIONAL Y LOS PROCESOS DE EXPANSION URBANA. .	125
EL DISTRITO FEDERAL Y LOS ESTADOS CIRCUNVECINOS	125
INSTANCIAS REGIONALES Y METROPOLITANAS	138
(INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ADMINISTRATIVOS).	138
-COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL	142
COPLADE-D.F.	142
-CONSEJO DEL AREA METROPOLITANA (C.A.M.)	144
-COORDINACION GENERAL	145
-COORDINACION NORMATIVA	145
-COORDINACION OPERATIVA	145

CAPITULO CUARTO

LOS SERVICIOS PUBLICOS DESDE LA PERSPECTIVA METROPOLITA- NA	152
4.1.- ASPECTOS TEORICOS DOCTRINALES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	152
4.1.1 NOCION DE SERVICIO PUBLICO.....	152
4.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SERVICIO PUBLICO.	161
4.1.3.- CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.	162
4.2.- Los Servicios Públicos Metropolitanos.	165
4.2.1.- Vialidad y Transporte Metropolitano.	169
4.2.2.- Vivienda y Abasto.	170
4.2.3.- Agua y Drenaje.	171
4.2.4.- Ecología.	171

CAPITULO QUINTO

ESTRATEGIAS JURIDICAS DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS FENOMENOS DE CONURBACION Y METROPOLIZACION	172
5.1.- EFECTOS JURIDICOS Y SOCIALES DE LA CONURBACION Y LA METROPOLIZACION EN MEXICO.	172
5.2.- ESTRATEGIAS JURIDICAS DEL ESTADO MEXICANO.	173
5.2.1.- Convenios Intergubernamentales.	173
5.2.2.- Homologación Legislativa y Reglamentaria.	173
5.2.3.- Organismos de Coordinación Metropolitana.	174
5.2.4.- Estatuto Jurídico Metropolitano.	175
CONCLUSIONES	177
BIBLIOGRAFIA	179

PROLOGO

Al analizar y reflexionar sobre los fenómenos de conurbación y metropolización que suceden en México, nos percatamos que este país todos los días se hace más urbano, con los consecuentes problemas característicos de la ciudad.

Múltiples problemas comunes, cotidianos y trascendentes, tienen que enfrentar sociedad y gobierno de centros de población cuya continuidad urbana, engarza a dos o más Entidades con diferente estructura administrativa y distinta legislación.

El Distrito Federal, y los Estados circunvecinos que constituyen la región centro del país enfrentan el mayor problema por compartir las consecuencias de la expansión urbana y del crecimiento poblacional.

Problemas similares se presentan en otras regiones del país como Guadalajara, Monterrey y “La Laguna” donde el fenómeno de conurbación y metropolización se da entre municipios de una misma entidad como es el caso de los dos primeros, y entre dos entidades (Coahuila y Durango) en el segundo caso.

No obstante la complejidad del problema, que engloba serias dificultades sociales, económicas y políticas, desde la perspectiva jurídica, poco se ha escrito y más poco se ha legislado sobre el fenómeno de la metropolización.

Al igual que en el mundo entero se ha hecho necesario asumir criterios políticos y económicos globalizadores para enfrentar problemas regionales, en México, es inaplazable homologar criterios de las autoridades federales, estatales y municipales de la región central del país para abordar problemas comunes sobre diversos aspectos, tales como transporte, agua, vialidad y comunicaciones, tránsito, seguridad pública, desechos sólidos, procuración de justicia, ecología, abasto, desarrollo industrial, protección civil, empleo, uso del suelo, etc.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Enfrentar con éxito los problemas propios de la conurbación y la metropolización así como todos los que se suscitan con repercusiones en las entidades circunvecinas, requiere la homologación de criterios gubernamentales para coordinar acciones eficaces tendientes al crecimiento ordenado y equilibrado de las partes integrantes de la región.

Autonomía Municipal y Soberanía Estatal, son conceptos indispensables en la instrumentación de políticas metropolitanas o regionales, toda vez que los hechos deben enmarcarse dentro del pacto federal para así impulsar la descentralización, procurando unidad en la acción y no unilateralidad en la decisión.

En este contexto, adoptar criterios comunes y diseñar políticas similares para el manejo de asuntos metropolitanos y regionales requiere del marco jurídico adecuado que le de sustentación legal a problemas y acciones.

En el ámbito del Derecho Urbanístico deben darse las normas para la concertación de acuerdos entre instancias gubernamentales de los tres niveles, que conlleven a la formación de un nuevo Derecho para una nueva realidad.

La normatividad jurídica debe contemplar la conveniencia de establecer una estructura legislativa ó normativa y otra administrativa para el gobierno de la zona metropolitana y región centro del país.

No se trata de dar paso solamente a un nuevo aparato burocrático de corte central, sino a una instancia administrativa regional que aprovechando los recursos disponibles de las partes involucradas, sea capaz de lograr congruencia en programas y acciones del Distrito Federal y las entidades circunvecinas con sus respectivos municipios.

El marco jurídico para la operación de la citada instancia administrativa y para la concertación de acuerdos y coordinación de acciones entre el gobierno federal y el del Distrito Federal, el de los Estados circunvecinos y los municipios correspondientes, debe encontrarse en la legislación vigente y la que surja

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

de un consenso para la creación de lo que puede ser un Código Urbano Metropolitano o un Estatuto Jurídico Metropolitano y Regional.

A pesar de los problemas que se enfrentan de manera cotidiana en las zonas metropolitanas del país, lamentablemente son muy pocos los ordenamientos que conceden, algún espacio para tratar el problema metropolitano desde la perspectiva jurídica. Mucho menos es posible localizar algún cuerpo legislativo que enfoque el aspecto metropolitano de manera particular. Los mayores esfuerzos por tratar este problema se localizan en el ámbito de la planeación, por ejemplo, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988 como en el de 1990-1994, se dedican sendos capítulos a tratar el problema de la zona metropolitana de la ciudad de México.

En el ámbito legislativo la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 nos ofrece una definición del fenómeno de la conurbación: “la conurbación existe cuando dos o más centros urbanos forman o tienden a formar una población o asentamiento urbano que afecta varias entidades federativas”. La conurbación requiere la satisfacción de formalidades como la declaratoria y publicación oficial de su existencia, la cual compete al Ejecutivo Federal y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La regulación de la zona respectiva corresponderá a las autoridades de las zonas conurbadas. Asimismo, se pueden celebrar convenios entre las autoridades correspondientes, especialmente en el caso de los Municipios de acuerdo con la fracción VI, del artículo 115 Constitucional.⁽¹⁾

“Cuando el Ejecutivo Federal haya declarado una conurbación, por conducto de la Secretaría de Gobernación convocará a los gobiernos y presidentes municipales participantes a nombrar representantes para integrar una comisión a cuyo cargo corresponde determinar la participación de cada autoridad. Esta comisión tiene amplias funciones para formular planes y programas que determinan la ordenación de la zona conurbada (artículos 24, 25, 26 y 27)”.⁽²⁾

(1) *Ley General de Asentamientos Humanos. Edit. Porrúa, México, 1990, p. 10.*

(2) *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Debiéndose entender la zona metropolitana como un concepto jurídico moderno, en nuestra Constitución Política General solo se menciona la palabra “metropolitano” en el art. 122 fracc. IX y solo se habla con más amplitud de “conurbación” en el artículo 115 Constitucional, cuando en su fracción VI, se establece:

“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”,⁽³⁾

En materia ecológica, el artículo 10 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, señala que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy SEDESOL), llevar a cabo las acciones para la prevención y control de la contaminación atmosférica generada por actividades industriales, en los municipios de la zona conurbada al Distrito Federal, con la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos. Con las últimas reformas de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública, esas facultades pasan a la Secretaría de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Como se ve el fenómeno metropolitano, de importancia creciente en México, no se aborda como se requiere en nuestra legislación.

Caso de excepción lo constituye la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, que dedica el capítulo cuarto a la coordinación de los Ayuntamientos del Area Metropolitana de Monterrey (artículo 127-134).

El artículo 127 señala cuales son los municipios que comprenden el Area Metropolitana de Monterrey.

El artículo 129 señala la integración entre el Ejecutivo Estatal y los presidentes municipales electos para efectos de coordinación y preparación del convenio de coordinación, en un Consejo Metropolitano de Colaboración Intermunicipal.

(3) IJ-UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, 1992. p. 131.

Este Consejo Metropolitano esta integrado por los Presidentes Municipales del Area Metropolitana de Monterrey y lo preside el Gobernador del Estado.

El artículo 132 define a este Consejo, como un órgano consultivo de coordinación que tiene como objetivo general estudiar, proponer y convenir acciones específicas y progresivas comunes en materia de urbanización, servicios públicos, política de desarrollo industrial, administración, inversión pública, asistencia técnica y demás aspectos cuya atención conjunta intergubernamental repercute en el desarrollo armónico de los municipios del área en forma prioritaria y en el mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes.

A continuación nos referimos a algunas de las atribuciones que se marcan para este consejo:

- Proponer y convenir acciones conjuntas en el tratamiento de problemas comunes
- Establecer mecanismos idóneos de coordinación entre los ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado para el mejor desarrollo de sus programas comunes.
- Campañas de difusión e intercambio de experiencias en áreas tales como: Participación ciudadana, Modernización de Estructuras Administrativas y de Recaudación.

Por otra parte, este ordenamiento posibilita a los ayuntamientos del Estado, a celebrar convenios de coordinación administrativa con uno o varios ayuntamientos; posibilidad que puede ser aprovechada por los municipios de carácter metropolitano.

Salvo el ejemplo de Nuevo León, no encontramos ninguna legislación en nuestro país que aborde el asunto metropolitano desde el ámbito local.

Después de establecer este preámbulo, en el cual se hace patente la necesidad de analizar cuestiones de la metropolización, hemos dividido este trabajo en cinco capítulos, en los cuales, planteamos la conveniencia de abordar el problema de la metropolización como un concepto jurídico moderno.

INTRODUCCION AL URBANISMO Y AL DERECHO URBANISTICO

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS

El propósito de esta introducción es, además de exponer en forma sucinta la evolución histórica de las ciudades, ir recabando los contenidos normativos que en este desarrollo se han elaborado.

Existen controversias sobre el nacimiento de las ciudades. Algunos autores sostienen que el desarrollo de la agricultura fue el requisito previo esencial, mientras otros apuntan hacia hipótesis contrarias.⁽¹⁾ Lo cierto es que existen indicios de asentamientos parcialmente sedentarios desde el séptimo siglo a. C. y sin lugar a dudas, la necesidad de una residencia relativamente estable, sea por motivos de alimentación, resguardo o protección, fueron las razones primarias de concentración poblacional.

Las comunidades creadas en el **neolítico** lograron conformarse gracias al desarrollo de actividades primarias: agricultura, ganadería, caza y pesca. Dichos asentamientos se localizaron en estepas, mesetas y márgenes de ríos.

Así, Alarcón Segovia considera que “el destino de nuestras ciudades comenzó ayer aproximadamente; hasta hace 200 años el problema hubiera parecido de fácil solución; hoy en día, con ligeras rectificaciones, hemos caminado partiendo de un error en apenas unos grados. A 200 años de diferencia la magnitud de la equivocación urbana es ya enorme. nuestras ciudades existen con deficiencia a las que el hombre urbano por desgracia se ha habituado, pero que minan su salud, su equilibrio mental, su justificación de los valores y su actividad dirigida al proceso realmente efectivo. Aún así las ciudades son una realidad que no puede ser desechada. Es necesario entonces torcer esa desviación antes de que la voluntad humana haga inútiles todos los esfuerzos”⁽²⁾

(1) MORRIS, Albert. *Historia de la forma humana*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona: 1982, p. 14

(2) ALARCÓN SEGOVIA, Andrés. “Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano” (1ª parte), en *Vivienda* Vol. 8, No. 4, Oct-Dic 1983 México, p. 417.

1.1.- LA CIUDAD ANTIGUA

Para comenzar a reflexionar sobre los aspectos históricos de la ciudad, debemos partir de un lugar común: la sociabilidad del hombre.

De esta manera Lewis Mumford, considera que “ la ciudad o mejor dicho la aldea, que dió origen al desarrollo posterior, nace como resultado del culto a los antepasados. Los numerosos enterramientos agrupados en un sitio crean, en el ánimo de la tribu o clan, la sensación de un origen territorial referido precisamente al lado paterno; sin embargo nada se puede decir de que el tiempo ha borrado su huella totalmente”.⁽³⁾

Para Paul Singer “las ciudades empezaron a configurarse alrededor del año 3500 antes de la era cristiana en el llamado Creciente Fértil, en cuyo segmento oriental está enclavada la Mesopotamia: en los valles del Tigris y Eufrates, concretamente. Esta región no sólo disponía del terreno y del agua adecuados, sino que además, constituía una encrucijada propicia a los frecuentes contactos entre pueblos de culturas milenarias y divergentes. Por tanto, allí se produjo una mezcla de oficios y de habilidades varias, tanto extrañas como indígenas, que ha tenido sin duda que aportar una valiosa contribución a la metamorfosis de los poblados de la baja Mesopotamia en las primeras ciudades propiamente tales, así como a la ulterior evolución de las mismas. Donde se dió por primera vez este fenómeno fue en Sumeria, y hasta cierto punto, también en Akad, algo más hacia el norte. Algunas de estas ciudades -entre ellas Eridú, Erech, Lagash y Kish- son más familiares a los arqueólogos que otras. Ur es la más conocida de todas ellas por ser la de más reciente fundación”.⁽⁴⁾

Por su parte, Jaime Sobrino explica que “hacia el cuarto de milenio a. C., se dieron un conjunto de condiciones para la revolución urbana: a) excedentes en la producción agropecuaria; b) existencia de alguna forma de escritura; c) desarrollo de organizaciones sociales; d) primeras formas de división del trabajo y e) capacidad tecnológica a partir del uso de los metales. Con lo anterior, la ciudad se presentó

⁽³⁾ Cfr. De Coulanges, Fustel, *La Ciudad Antigua*, Edt. Porrúa México, 1980.

⁽⁴⁾ SJOBER, Gideon, *La Ciudad*, Edt. Alianza, Madrid, España, 1982 en BASSOLS, Mario, et al. (comp.) *Antología de Sociología Urbana*, UNAM, 1988, México, p. 13.

como un conjunto de individuos dedicados ya no sólo a cubrir las necesidades básicas. La agricultura seguía siendo la base económica local, pero surgieron otro tipo de disciplinas como las matemáticas, astronomía, religión y administración. A esta etapa pertenecen las Ciudades-Estado sumerias como Ur y Babilonia.”⁽⁵⁾

Luis Unikel afirma que “es posible hablar, grosso modo, de varias etapas en el desarrollo de las ciudades. Una primera etapa se inició con las ciudades prehistóricas de Mesopotamia en el año 2500 A.C., y continuó con el desarrollo de ciudades en los Valles del Nilo, el Indo y Huang Ho y finalmente termina con las ciudades mayas en Mesoamérica. La segunda etapa importante es a partir del año 700 A.C. con el surgimiento de ciudades en el Mar Egeo y su culminación en el siglo III A.C., con la cristalización de las más grandes de estas ciudades clásicas: Atenas y Roma. Se pueden decir que una tercera etapa se da a partir del siglo X D.C., y tiene su auge en el período renacentista de los años 1500 y 1800 en que la ciudad medieval se consolida.”⁽⁶⁾

En relación a la expedición de algún tipo de normatividad en materia urbana, sus inicios los encontramos en Egipto y Mesopotamia.

“La tradición urbana de **Egipto** no fue tan rica como la cultura sumeria y se sustentó en bases distintas. Aunque sus localizaciones estuvieron también supeditadas a la existencia de recursos naturales (el río Nilo y las fértiles tierras de su margen), la constitución de ciudades estuvo fuertemente definida por razones políticas. Los faraones mandaban edificar centros urbanos cercanos al lugar que habían elegido para su tumba. En éstos habitaban los encargados de construir el mausoleo, pero una vez que el faraón moría, los abandonaban.”⁽⁷⁾

“Egipto, desde el tercer milenio antes de Cristo, levantó ciudades espléndidas a lo largo del río Nilo: Menfis, Tebas, Tel-El Amarna, formaron conjuntos del templo y palacios, alrededor de los cuales pululaba

(5) SOBRINO, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y regional INAP, México, 1993, p. 25.*

(6) UNIKEL, Luis. *El desarrollo urbano de México, COLMEX, México, 1978 en BASSOLS, Mario, ob. cit., p. 327.*

(7) SOBRINO, Jaime, *ob. cit. INAP, 1993, México, p. 25.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

el pueblo en forma semejante a épocas anteriores, sin orden ni concierto; sin embargo, aquí es donde aparecen los primeros documentos de ordenación urbana en el grafito del Tel-El-Amerna, el faraón Amenosis IV, conocido como Akenatón, da los ordenamientos a los que deben sujetarse la erección de la ciudad por el fundada, señalando las superficies de áreas verdes, la anchura de las calles y el aspecto de los edificios dedicados al culto de la divinidad, Este documento es uno de los primeros de su tipo y estos ordenamientos planificadores no se repetirán hasta siglos mas tarde.

Otro ordenamiento curioso es el establecer la institución de funcionarios encargados de medir el abastecimiento de agua de las ciudades, que coincidía, por general, con el cargo de gobernador en épocas de unificación nacional y de feudatario en la disgregación”.⁽⁸⁾

El mayor desarrollo urbano de la época lo constituyen las ciudades de Mesopotamia desde el año 3000 A.C. a la distribución de Babilonia dos millones después de las cuales altamente populosas, tanto como que tal densidad no volvió a repetirse, a excepción de Roma, sino hasta el siglo XVIII. La ciudad de Ur, capital sumeria, contaba en su época de esplendor según los capítulos, cerca de 250 mil habitantes se creó que la nueva Babilonia de la época de Nabucodonosor contaba con un número aproximadamente de un millón de almas sobre 800 hectáreas de terreno, rodeadas de 18 kilómetros de muralla interior. Nivele por otro lado, en época de Sargón II, se asentó sobre una superficie de 750 hectáreas”⁽⁹⁾

Sin embargo, la creación de normas de carácter urbano es muy exigua. “el único documento que en este sentido conocemos, es muy anterior y se remonta hasta el año 2100 A.C. En el famoso Código de Hammurabi, una de sus disposiciones es ya un antecedente de los reglamentos de construcción; por el, si el muro de la vivienda se derrumba matando al hijo del inquilino había, en castigo, que sacrificar al hijo del arquitecto, siguiendo el principio de las leyes del Taleón. Como se ve por este ejemplo, las disposiciones urbanas debieron estar entremezcladas con una serie de ordenamientos de otra naturaleza, civiles, administrativos constitucionales sin formar un cuerpo unitario.”⁽¹⁰⁾

(8) ALARCON SEGOVIA, Andrés., ob. cit., p. 443.

(9) Idem.

(10) Idem.

1.2 LA HERENCIA GRECOLATINA

Consideramos de gran importancia, en el presente apartado, realizar una revisión a dos de los mas grandes desarrollos culturales de occidente: Grecia y Roma. Es en la polis griega y en la civitas romana donde se puede considerar la totalidad del orden jurídico como urbano. “El Estado es, en principio, la ciudad, y los limitantes de la ciudad el territorio , pueblo y gobierno son los límites del estado o por lo menos el alma que los constituye. La ley es de los ciudadanos o sea, la de aquellos que en el ágora o foro se reúnen para dar forma, por medio de voluntad, a la serie de disposiciones que regirán la vida de la ciudad, de sus comarcas de influencia. Es esta época en que la totalidad de este orden jurídico, apenas es posible distinguir aquellas normas que a propósito de este trabajo ha definido con el carácter especial de normas referentes al ambiente físico urbano, las de planeación, zonificación, vialidad, propiedad urbana. etc”⁽¹¹⁾

“Los factores geográficos determinaron la organización urbana de la cultura griega en los siglos VI al III a. C. La topografía favoreció la distribución de las ciudades-Estado cada una de ellas independiente, con áreas de influencia propias y separadas entre sí por costas y cadenas montañosas. Estas ciudades se componían por un núcleo urbano donde habitaban los gobernantes, sacerdotes e intelectuales y estaban rodeadas por comunidades agrícolas subsidiarias. Campo y ciudad estaban estrechamente unidos y equilibrados, sin embargo esta última seguía dependiendo del primero.”⁽¹²⁾

Sobrino menciona que: “Los griegos promovieron dos corrientes de desarrollo urbano: a) la forma urbana planeada (utilizada en la mayoría de las colonias) y b) el modelo producto del crecimiento urbano en Atenas con restricciones a su límite de crecimiento. Los componentes urbanos eran la acrópolis o centro religioso; el ágora, lugar destinado a fines diversos; además de los puertos, muelles y barrios residenciales. Existían también murallas que rodeaban a la ciudad.”⁽¹³⁾

(11) *Idem.*

(12) SOBRINO, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y regional INAP, 1993, México, p. 25.*

(13) *Idem.*

Moisés Ochoa Campos, desde la perspectiva del Derecho Municipal, recoge en su obra “La Reforma Municipal” muchos de los planteamientos antes señalados, al explicar el nacimiento de la institución municipal en Occidente. Así nos relata lo siguiente:

“Usando un ritual ideado especialmente para el caso, se procedió a fundar en un lugar escogido el dominio común, lugar de reunión y santuario de la nueva asociación, a este sitio se le llamó Urbe. El procedimiento simbólico seguido y la creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, dió un carácter estable a la nueva institución. En torno de la urbe se estableció la ciudad en donde muchas de las familias asociadas fueron a radicar, aunque otras permanecieron en sus primitivas aldeas también confederadas.”⁽¹⁴⁾

“De esta manera, cada cantón formaba un estado independiente llamado ciudad. Había más de cien contando las colonias, más de mil. Cada ciudad tuvo sus dioses particulares y el fundador era muy respetado y al morir fue objeto de un culto especial. Así surgió la religión municipal.”⁽¹⁵⁾

Alarcón Segovia, señala “todo el marco de la urbe estuvo vertido en la idea de la polis. Basta expresar este sentimiento a través de las siguientes palabras de Demóstenes: toda la vida del hombre, que habite en una gran ciudad, en una pequeña aldea, esta ordenada por la naturaleza y por las leyes, en tanto la naturaleza obedece a las leyes y varía en cada individuo la legislación es una posición común idéntica para todos. Los hombres desean algo hermoso, lo útil. Eso es lo que buscan, lo condensan en un principio igual para todos, invariable. Eso es lo que se llama una ley.”⁽¹⁶⁾

Hacia el siglo V Hipodamos de Mileto, adelantó una serie de teorías positivas que influyen en el ánimo de los legisladores atenienses como Clístenes y Solón, y más tarde con Pericles, las adoptó para la reconstrucción de Atenas y para la planificación de las ciudades y colonias. Según este orden de ideas, Hipodamos y sus aplicaciones, propusieron y legislaron en el sentido de que las ciudades debían de

(14) OCHOA CAMPOS, Moisés. *La Reforma Municipal*. Edt. Porrúa, México, 1980, p. 59.

(15) *Idem*.

(16) ALARCON SEGOVIA, Andrés., *ob. cit.*, p. 444.

obedecer a un plan que afectaba la forma de un emparrillado regular, a base de calles que se entrecruzan formando manzanas regulares: la orientación y la insolación se cuidaron de tal modo que según el mismo Hipodamos, calles avenidas y plazas eran un medio de servicio para los ciudadanos."⁽¹⁷⁾

El tamaño de estas ciudades eran muy variables: Atenas y su apéndice Pirió, tenía una población hacia el siglo V, de 4000 ciudadanos y 100 mil habitantes más, entre esclavos y extranjeros. Sin embargo, el ideal expresado por filósofos, planeadores y legisladores fue mucho más reducido, limitándose en muchas ocasiones la inmigración o fundándose colonias para contener a los habitantes en exceso. Según Platón, para Hipodamos el tamaño ideal de la ciudad no debía exceder de 5 a 10 mil habitantes y, en la realidad, sólo tres ciudades en esa época sobrepasaron este número. Una serie de criterios legales limitó el tamaño de la ciudad entre ellos el aprovisionamiento de agua y alimentos, regidos por una disposición llamada Hidrofámia según la cual, para el pleno desarrollo de la comunidad, como sucedió en Magara, era necesaria una cantidad determinada de agua corriente por gravitación. Las disposiciones legales, aunque no tan abundantes y perfectas como las posteriores romanas, fueron numerosas contándose entre ellas la ya mencionada y otras referentes a la orientación de la vivienda."⁽¹⁸⁾

“La experiencia urbana de los etruscos y griegos influyó directamente en el urbanismo romano a través de las técnicas de construcción y el suministro de servicios públicos (alcantarillado, alumbrado, mercados y edificios para la administración).

Roma llegó a contar con millón y medio de habitantes.⁽¹⁹⁾ Para satisfacer las necesidades de la población, fue necesario instrumentar acciones de planeación, administración e incluso reglamentos para construcciones, higiene y tránsito.

(17) *Idem.*

(18) *Idem.*, p. 446.

(19) *Homo, Louis.* "La Roma imperial y el urbanismo de la antigüedad". En: *Berr, Henry. La evolución de la humanidad, vol. 20. UTEHA, Madrid: 1968, p. 432.*

La cultura romana conformó el primer sistema urbano con diferenciación funcional. Existían ciudades militares, comerciales, productivas y administrativas. De entre ellas sobresalía Roma, la capital del Imperio.”⁽²⁰⁾

En relación a Roma, estos en su carácter de destacados juristas, aunque no tuvieron un cuerpo de leyes especializadas crearon la cimiento necesaria para toda elaboración posterior. Debemos recordar que el jus civile, aunque no especializado es un derecho de los ciudadanos habitantes de la ciudad de Roma, opuesto al jus gentium, patrimonio dado por Roma a los pueblos circunvecinos”.⁽²¹⁾

Alarcón Segovia considera que “la ordenación de la posesión, usufructos, arrendamientos, etc, dentro del marco urbano y referida a bienes inmuebles significa en el campo del derecho civil, el gran principio de ordenación urbana al delimitar en estas esferas por medio de las leyes, la conducta del hombre frente al fenómeno de la urbe a la cual le son aplicadas plenamente”.⁽²²⁾

“Podemos afirmar que es en Roma donde mediante esta aplicación especial se da el primer derecho civil. Entre estas normas de carácter privado hay que hacer mención de las que constituyen ya limitaciones de índole principalmente urbana a la construcción y aprovechamiento de la propiedad”.⁽²³⁾

Lo más destacado de los romanos fue la prestación de servicios públicos por medio de la construcción de avenidas, puentes acueductos, etc. “Entre las normas de carácter eminentemente urbano, independientes del derecho civil privado, que fueron dadas por decreto destacan: sobre el aprovechamiento y cuidado del río romano a su paso por la ciudades dada por Tiberio para la higiene pública.”⁽²⁴⁾

“Otra disposición de carácter urbano fue el decreto de Augusto para la limitación de la altura de los edificios fijada en una equivalencia de 21 metros a fin de evitar la especulación urbana de individuos como

(20) SOBRINO, Jaime, *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 26.

(21) ALARCÓN SEGOVIA, Andrés., *ob. cit.*, p. 446.

(22) *Idem.*, p. 447.

(23) *Idem.*, p. 448.

(24) *Idem.*

Craso y la creación de tugurios que provocaran incendios desastrosos. Otra fue la constitución del catastro regional iniciado por Augusto continuado por Adriano y plenamente estructurado por Constantino en un proyecto de la propiedad raíz, que no se realizó cabalmente”.⁽²⁵⁾

1.3.- EDAD MEDIA Y RENACIMIENTO

En esta época de la historia, las normas urbanas a excepción de Italia y España son muy limitadas y la prestación de servicios es casi nula.

“Por su parte la civilización del antiguo Islam se desarrolló básicamente en zonas áridas. La ciudad islámica jugó un importante papel como centro político, mientras que la estructura urbana se determinaba por intereses religiosos y económicos. Durante el siglo VII d. C. se distinguieron las ciudades de nueva planta y las sometidas por los ejércitos musulmanes.

La idea de ciudad en el mundo islámico surgió desde tiempos remotos. La ciudad ideal era el centro del universo, La Meca era considerada “la madre del mundo” y Bagdad “el paraíso terrestre”. Dichos calificativos correspondían a significaciones geométricas. La estructura urbana más difundida era circular (ubicándose la mezquita al centro), que significaba el paraíso terrestre y el símbolo del poder universal del príncipe.”⁽²⁶⁾

“La mayor parte de estas instituciones está comprendida en los fueros municipales de Castilla y Aragón, dado por los reyes españoles de estos reinos, desde el siglo XI, como el Fuero de León, otorgado a esta ciudad por Alfonso V De León, en el año 1017, en texto bilingüe latino y romance, en el que instituciones urbanas están unidas a las de derecho civil. En los fueros que continuaron, se encuentra una serie enorme de disposiciones de esta índole.”⁽²⁷⁾

⁽²⁵⁾ *Idem.*, p. 453.

⁽²⁶⁾ SOBRINO, Jaime. *ob. cit. INAP, 1993, México, p. 26.*

⁽²⁷⁾ *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“Destacan el Fuero de Zorita de los Canes, disposiciones sobre población dado por Fernando III el Santo, en 1228. El Fuero real de 1255 habla ya de la anchura de las calles principales; el Fuero de Sahagún, 1255 sobre baldíos urbanos lo más notable de esta legislación medieval fueron las siete partidas del año 1263, que además de las disposiciones referentes al régimen de bienes inmuebles localizados en las urbes españolas, disponen ordenamientos urbanos en sentido estricto. Como por ejemplo: Partida III ley 32,”...de común las labores nuevas antiguas cuando se quiere caer deben repararse o derribar”.

Partida II ley 32, “Como los castillos los muros de las villas las otras fortalezas las calzadas los puentes... de las villas deben mantener et reparar”.

Partida III ley 32, 22 “Como no deben hacer casa sin edificio cerca de los muros de las villas et de los castillos”. Esta última disposición se reprodujo también para las iglesias.

Muchas de las disposiciones así contenidas en las partidas III y V tuvieron carácter urbano. Entre los fueros que siguieron a las siete partidas de Alfonso X podemos mencionar el Fuero de Castilla y de Jaca.”⁽²⁸⁾

Durante el renacimiento, continuando con la tradición de aspecto de carácter urbano de los fueros municipales españoles los reyes católicos expiden diversos ordenamientos: “La carta de San Sebastián, 1477; La Carta del Puesto Real, 1483; las ordenanzas reales de Castilla, la de Victoria y El Capitulo de Corregidores, el año 1500.”⁽²⁹⁾

Mención especial, merece la Real Ordenanza expedida el 3 de mayo de 1576, la cual señala la reforma y construcción de las ciudades.

“Estas ordenanzas dividiéronse en dos partes según el texto: la primera se dedica a descubrimientos y la segunda, a poblaciones. En este segundo aspecto, tiene un singular valor para la historia del

⁽²⁸⁾ *Idem.*

⁽²⁹⁾ *Idem.*

urbanismo.”⁽³⁰⁾

Algunas instituciones notables en este documento son las siguientes:

Artículo 110 La obligación del trazo de las calles en forma rectilínea, dejando espacio en el exterior para el crecimiento de las mismas.

Artículo 111 Elección de un lugar ventilado, fértil y no insalubre, protegiendo a la población en contra del viento norte.

Artículo 112 Plaza en puerto de mar debe hacerse abierta a él, en sitio interior, al centro de la población.

Artículo 113 La plaza mayor no será menor de 200 pies de ancho por 300 de largo, no mayor de 800 y 300 siendo las medidas idóneas 600 y 400 pies.

En el ámbito urbano, Jaime Sobrino señala que “a partir del siglo V d. C. y durante los años posteriores a la decadencia del imperio romano, el ritmo de evolución en el medio urbano disminuyó, aunque la población no se ruralizó inmediatamente. La **ciudad medieval** era un oasis dentro de un ámbito totalmente ruralizado.”⁽³¹⁾

“El resurgimiento de la vida urbana se manifestó en el nacimiento de núcleos y la renovación de antiguas ciudades romanas. La estructura urbana siguió las pendientes del suelo y se aprovecharon condiciones naturales. Los nuevos centros de población surgieron en torno a diversas actividades económicas: a) minería (Salzburgo); b) agrícola (Galia, hoy Francia); c) agroindustrias (Florencia, Colonia y Brujas) y d) comercial (Palermo, Génova y Venecia). Se observó la íntima relación entre el medio rural y el urbano.”⁽³²⁾

(30) *Idem.*

(31) *SOBRINO, Jaime, ob. cit. INAP, México, 1993, p. 26.*

(32) *Idem.*

“Además de las ciudades con funciones claramente económicas, surgieron otros dos tipos relevantes: a) ciudad de los señores, compuesta por un castillo amurallado, habitaciones del señor feudal, iglesia y almacenes de víveres y b) ciudades de Dios o monasterios, con actividad económica autosuficiente y destinados a la oración y plegaria.”⁽³³⁾

Por su parte, **la ciudad gótica** de los siglos XIII y XIV adoptó una nueva fisonomía por el desarrollo de la artesanía y la necesidad de configurar centros de poder civil y religioso. La ordenación de la vida urbana se convirtió en una preocupación básica, estableciéndose núcleos de alta densidad de población donde regía el criterio de máximo aprovechamiento del espacio.

La concepción barroca y renacentista de ciudad-capital contenida entre los siglos XV al XVII se refería a la distribución sistemática de los asentamientos, enlaces y comunicaciones. Esta surge cuando se pierde el carácter cerrado y estático que prevaleció durante la Edad Media y el Renacimiento para dar paso a un centro generador de efectos difusores que van más allá de los límites de la localidad.

Las capitales adoptaron un carácter hegemónico que se combinó perfectamente con los intereses políticos y económicos del centralismo absolutista de los estados europeos. Los antiguos perfiles urbanos obstaculizaron, en algunos casos, el ideal barroco. Por ello, algunos monarcas fundaron nuevas capitales.

Las ciudades se adaptaron a las nuevas necesidades de la burocracia, de las comunicaciones y la agilización de los servicios. La estructura urbana contaba con vialidades más amplias y se subordinaba la identidad individual al servicio de la comunidad. La accesibilidad de los edificios públicos y espacios abiertos cobró singular relevancia.

(33) *Idem.*

1.4.- LA CIUDAD INDUSTRIAL SURGIMIENTO HISTORICO DE LA LEGISLACION ESPECIALIZADA EN EL PLANTEAMIENTO URBANO.

En el año 1780 cuando James Watt inventa la máquina de vapor, durante el siglo XVIII evoluciona este invento y al levantar el siglo XIX, se inicia una actividad fabril que absorbió la atención de la industria

“Esto dió lugar a que el sistema atrajese más gente hacia los centros urbanos así mientras que en las zonas rurales, por ejemplo las iglesias, vieron decrecer la población de 10 millones en 1821 a 9 millones 500 mil habitantes, en 1836, la población urbana pasó en este mismo país, de 2 millones a 48 millones; naciendo así, derivada de los errores urbanos de épocas anteriores, la ciudad congestionada en toda Europa y América”⁽³⁴⁾

“El desarrollo de la **ciudad moderna** ha sido producto de una serie de transformaciones sociales, económicas y tecnológicas engendradas por la revolución industrial en el período comprendido entre 1750 y 1832. Las nuevas formas de organización del trabajo personal, la aparición de fábricas y máquinas de vapor, el desarrollo del transporte, el incremento de la natalidad y el descenso de la mortalidad así como los movimientos migratorios a las zonas urbanas, caracterizan a la ciudad moderna.”

“Los cambios que trajo consigo la revolución industrial se vieron reflejados en las ciudades con el surgimiento de una nueva tipología de edificios (fábricas, almacenes, puertos, etc.) y la diversificación de las funciones urbanas. El suelo se integró también al conjunto de mercados urbanos y el precio de éste se fue incrementando de manera proporcional al desarrollo urbano.”⁽³⁵⁾

“Los avances en las comunicaciones y transportes fungieron como determinantes del crecimiento industrial e intercambio comercial. La traza urbana se modificó de acuerdo a las nuevas necesidades de transporte de productos y personas. La facilidad de transportación que ofreció el ferrocarril de vapor, dió

(34) *Idem.*

(35) Benévolo, Luis. *Historia de la Arquitectura moderna*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona: 1987, pp. 6-57.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

origen al desplazamiento de la población hacia la periferia, proporcionando alivio a la concentración central y estableciendo relaciones de funcionalidad en el espacio. La vivienda obrera fue creciendo en condiciones de hacinamiento y procesos de segregación social.”⁽³⁶⁾

Esta interrelación entre los procesos de urbanización e industrialización es explicada por Luis Unikel de la siguiente manera:

“El origen remoto de las ciudades y la identificación de la urbanización con la sola existencia de ciudades, ha provocado muy diferentes opiniones sobre cuando surgió el proceso de urbanización. En un extremo se encuentran los especialistas que opinan que la urbanización surgió al mismo tiempo que aparecieron las ciudades o incluso antes, en el momento que el hombre primitivo se empezó a reunir en grupos; en el otro extremo están los especialistas que señalan que es un error confundir la urbanización con las ciudades y que aunque su existencia es una condición necesaria no es suficiente para que se presente la urbanización. Desde este punto de vista, la urbanización es un producto de la revolución industrial en el cual no sólo se alcanza tamaños” de ciudades sin precedentes, sino que se aumenta sistemáticamente el por ciento de población urbana respecto a la población total de los países.”⁽³⁷⁾

El mismo autor considera que “las aparentes contradicciones entre las anteriores afirmaciones se pueden conciliar si se considera que los procesos de desarrollo económico e industrialización y urbanización sostienen una relación circular, necesaria y recíproca y depende en que tiempo y parte de la relación se observa su interrelación. Así por ejemplo, se ha demostrado el papel central de la ciudad pre-industrial en crear las precondiciones culturales que posibilitaron el advenimiento de la sociedad industrial. Sin embargo, una vez puesta en marcha la industrialización, ésta tuvo como consecuencia necesaria la intensa aceleración de la concentración de la población.”⁽³⁸⁾

(36) OBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, México, 1993, p. 27.

(37) UNIKEL, Luis., *ob. cit.*, p. 328

(38) *dem.*, p. 239.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Así, la **ciudad industrial** presentó problemas de organización relacionados con las funciones que iba adoptando. Para ello se intensificó el papel del gobierno y la administración local en lo referente a garantizar usos del suelo para la industria. Se elaboraron instrumentos de regulación del crecimiento, mecanismos para reglamentar las condiciones de vida y creación de soportes materiales para atender las necesidades sociales de servicios públicos y medios de consumo colectivo.

“Hasta antes de la Revolución Industrial, el comercio era la fuerza principal para el surgimiento y evolución de las ciudades. Con el advenimiento de éstas, las nuevas unidades productoras fueron atraídas hacia los centros urbanos debido al conjunto de ventajas que ofrecían para su localización. Tales ventajas iniciales fueron cruciales para el desenvolvimiento de un sistema urbano-industrial.”⁽³⁹⁾

“A medida que el siglo XIX avanzó, los gobiernos europeos y americanos fueron tomando más y más conciencia de la necesidad del mejoramiento de las ciudades. En el año de 1890 se publicó en la Gran Bretaña la Ley de Vivienda, dando al gobierno y a las autoridades locales los poderes necesarios para expropiar terrenos y construir viviendas para la clase trabajadora. Con el crecimiento del movimiento sindical en Alemania en el año de 1889, se tuvo una ley que concedía determinados privilegios a los proyectos corporativos para la construcción de vivienda, utilizando los fondos obtenidos del seguro social que el canciller Bismarck inaugurara. Con anterioridad en Holanda, se dictó una ley que permitía prestar dinero de fondos oficiales, a las sociedades de utilidad pública dedicadas a la construcción de casas económicas. En Estocolmo se aprobó una disposición similar en el año de 1879”.⁽⁴⁰⁾

(39) SOBRINO, Jaime, *ob. cit.* INAP, México, 1993, p. 28.

(40) ALARCONSEGOVIA, Andrés, *ob. cit.*, p. 456.

1.5.- EL URBANISMO MODERNO

A continuación ofrecemos una breve reseña de los principales ordenamientos expedidos en algunos países los cuales en su momento fueron considerados puntales en el desarrollo de un Derecho Urbanístico a nivel mundial. Así Suecia en 1884, adelantándose a toda legislación plantea por primera vez la solución legal del plano regulador y del plano de zonificación. ⁽⁴¹⁾ A esta disposición se han añadido otras relacionadas principalmente con el problema de la vivienda, la primera de las cuales es la Ley del Suelo de 1917, la Ley de Subsidios para la Edificación pública de 1920 y Ley de Urbanismo de 1931.

“En Inglaterra en el año 1909, haciendo eco de la iniciativa escandinava, es promulgada la célebre Town Plan Act. En el año 1919 se publica la Ley de Vivienda y se establece el Ministerio de Vivienda, la cual fue reformada en 1932. En 1934 se publica la ley de Planeamiento Urbano Rural.”⁽⁴²⁾

Por lo que respecta a Francia “La idea del plano regulador y de la zonificación no fue patrimonio francés sino hasta el año de 1919 por medio de la Ley Cornudet, primera carta del urbanismo francés, esta carta señala que todo poblado de más de diez mil habitantes debe tener un plano de acondicionamiento, embellecimiento y extensión. Ya antes, en el año de 1912 se creó una dependencia pública para la construcción de viviendas de bajo costo (Office publique d’habitation a bon marché) y una organización descentralizada de autoridades locales, para conceder subsidios a la construcción de viviendas económicas.”⁽⁴³⁾

En 1923 entra en vigencia la Ley Lounchev, la cual amplió los medios de financiamiento a través de organismos públicos descentralizados y empresas privadas.⁽⁴⁴⁾

⁽⁴¹⁾ *Idem.* . p. 457

⁽⁴²⁾ *Idem.*

⁽⁴³⁾ *Idem.*

⁽⁴⁴⁾ *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“Hacia 1929 se creó el organismo descentralizado de proyección de ciudades-jardín dependiente del Departamento de Sena, planeándose por medio de una ley local, el establecimiento de la Zona del Gran País. En el año de 1964 la ley Malraux fue expedida con el fin de mantener y conservar el patrimonio artístico de las ciudades francesas, así como una zonificación esmerada en este patrimonio y de las demás funciones urbanas.”⁽⁴⁵⁾

En relación a Alemania, desde 1904 se crea la Ley de Perímetros de Aglomeración.

Puede decirse en relación a España que este país cuenta con una de las legislaciones más adelantadas en esta materia. Entre sus documentos de derecho Urbanístico más importante se cuenta la Ley de Ensanche de las poblaciones de 1864 y 1876 además de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana de 1956.⁽⁴⁶⁾

(45) *Idem.*

(46) Cfr. BASSOLS COMA, Martín. *Genesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Edit. Montecarlo, España, 1957; CARCELLAR FERNÁNDEZ, Antonio. *Instituciones de Derecho Urbanístico*, I.P. Madrid, España, 1977; GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Edit. Civitas, Madrid, España, 1979.

II.- EL DERECHO URBANISTICO

En la antigüedad griega, Aristóteles afirmaba que “la ciudad es la comunidad de las familias y municipios para una vida perfecta y autosuficiente, es decir, una vida bella y feliz”⁽⁴⁷⁾

Ante esta definición, surge la pregunta ¿qué fue lo que sucedió en nuestro convivir urbano? Hoy en día las grandes urbes parecen colocarse como la antítesis de la definición aristotélica sin embargo, la existencia de ciudades y la inminente configuración de un mundo urbano se nos presentan como una realidad inobjetable

Así, “La definición de las ciudad y la construcción teórica de lo urbano como objeto de estudio, constituyen un problema difícil de resolver en virtud de las múltiples determinaciones que inciden, no solamente en el surgimiento y desarrollo histórico de este fenómeno social, sino también en las intenciones, intereses y proyectos a través de los cuales los distintos actores políticos pretenden intervenir en el destino de la ciudad, con la configuración y manejo del espacio urbano, así como de la gestión y disfrute de sus riquezas, recursos y oportunidades.”⁽⁴⁸⁾

“El estudio de la ciudad, así como la reflexión sobre el espacio urbano y el conjunto de elementos que lo definen, han dado lugar al surgimiento de enfoques diversos que abordan el, problema a partir de distintas perspectivas de análisis que han contribuido a la comprensión del fenómeno urbano de sus diferentes determinaciones, problemáticas y niveles de concreción.”⁽⁴⁹⁾

En este sentido Jaime sobrino ha expresado que “la distribución de la población y actividades económicas en el territorio es resultado de una serie de factores y determinantes que se interrelacionan de manera compleja. Tal organización ha propiciado el desarrollo de diversas disciplinas de corte espacial:

(47) Citado por MONTEJANO, Bernardino. “El Fin del Estado: el Bien Común”, en *Persona y Derecho*, Vol. 3, 1976, Pamplona, España, p. 79.
(48) LEVIN COPPEL, Oscar. “El espacio urbano: teoría, planes y realidad”, Ponencia presentada en el *Quinto seminario de Economía Urbana*, IIE-UNAM, copia fotostática. 16 de noviembre de 1990.
(49) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

la geografía urbana y regional, que privilegia el análisis de los factores físico-geográficos la historia urbana, que explica la conformación actual a partir de organizaciones sociales precedentes; o la sociología urbana, cuyo estudio se centra en las relaciones entre los distintos agentes que intervienen en la urbanización.”⁽⁵⁰⁾

“El espacio urbano se ha abordado desde la perspectiva demográfica acercándose a la comprensión de la ciudad en términos de la concentración de población, su dinámica, los flujos migratorios, las pautas de asentamiento, la densidad poblacional y la estructuración de un sistema de ciudades definido por jerarquía, preeminencias y flujos de comunicación e intercambio.”⁽⁵¹⁾

“Por su parte, el enfoque urbanístico y arquitectónico, observa la ciudad en términos de los usos del suelo, la disposición y distribución en los espacios, los sistemas de vivienda, el equipamiento y el trazo urbano, así como las pautas y especificaciones constructivas.”⁽⁵²⁾

Así, para el urbanista Horacio Landa, “la ciudad es un espacio geográfico creado por el hombre; que se expresa por construcciones contiguas y continuas; donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en la que se generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo y gobierno y contiene equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales y condiciones de vida.”⁽⁵³⁾

Por otra parte, La definición cuantitativa de ciudad varía considerablemente de un país a otro, existiendo más de 30 delimitaciones. Por ello, es difícil emprender comparaciones universales⁽⁵⁴⁾. A continuación se anotan algunos ejemplos:

(50) SOBRINO, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. INAP. 1993. México, p. 21.

(51) *Idem*.

(52) *Idem*.

(53) Landa, Horaci. *Terminología de Urbanismo*. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, México: 1976, pp. 10-11.

(54) Gibbs, John. *Urban research methods*. D. Van Nostrand Co. Inc., Princenton, Nueva Jersey: 1961, pp. 25-31.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Para las Naciones Unidas, las poblaciones urbanas son localidades de por lo menos 2,000 habitantes.
- En Francia, un municipio urbano contiene al menos 2,000 habitantes, concentrados en un núcleo central y de manera que ninguna vivienda deberá estar separada de su vecino más cercano en más de 200 metros. Esta definición resalta un carácter de densidad y contigüedad.
- En Estados Unidos, hasta la década de los 50, la población urbana comprendía a las personas que residían habitualmente en asentamientos de 2,500 o más habitantes. Posteriormente se definieron zonas urbanas, comprendiendo un lugar central de 50,000 o más habitantes.
- Para Japón, el mínimo urbano asciende a 30,000 personas, independientemente que se concentren en una sola ciudad, o por la sumatoria municipal.
- En México, la definición oficial de ciudad ha estado supeditada a lo establecido por los censos generales de población y vivienda. Así, en el VI Censo de 1940, se le definió por localidades de 3,000 y más habitantes. A partir de 1960 y hasta la fecha, el límite inferior se ubica en 2,500.

“La ciudad ha sido objeto también de numerosas aproximaciones históricas, que describen y analizan el origen de las urbes y sus particularidades evolutivas, así como las modificaciones en la configuración del espacio urbano, en las distintas épocas y momentos de historia sin dejar de considerar el recuento e interpretación de los conflictos sociales y políticos que se escenifican en las ciudades”⁽⁵⁵⁾

“La economía por su parte, ha contribuido decisivamente a desarrollar una explicación estructural del problema, estableciendo la correlación entre el proceso de industrialización y la urbanización de la sociedad y considerando a la ciudad como en el lugar en el que se concentran el capital y la fuerza de

(55) *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

trabajo, en que los mercados adquieren mayor densidad y dinamismo y en el que se estructura una economía industrial urbana que subordina a su lógica a la agricultura y al mundo rural. La ciudad aparece así como expresión de un modelo de acumulación específico, que va a influir determinantemente en la conformación de los espacios, regiones y territorios nociones cuya delimitación es motivo de una constante discusión.”⁽⁵⁶⁾

“La sociología desde su surgimiento, se ha ocupado de la vida urbana como objeto de estudio preeminente, prácticamente todas las corrientes sociológicas han abordado los problemas de la ciudad, sus formas de organización la estructura de las clases y estratos sociales-urbanos, las instituciones y funciones sociales propias de las distintas urbes y las relaciones socio-políticas entre las ciudades y el campo. Recientemente la sociología urbana ha tenido que dar cuenta también de fenómenos tales como la inusitada expansión de las clases medias, la proliferación del sector informal en las ciudades modernas, así como la emergencia de nuevos sujetos y movimientos sociales en las grandes metrópolis que constituyen el soporte de nuevas expresiones culturales y políticas de la sociedad en la lucha por el espacio urbano y por la participación de la gestión de la ciudad y de las pequeñas comunidades intraurbanas.”⁽⁵⁷⁾

Cada una de estas divisiones de las ciencias sociales ha intentado construir, desde su particular punto de vista, un concepto de ciudad.

La concepción demográfica ha intentado fundamentar su concepto de ciudad desde los aspectos de industrialización, ramas económicas, población económicamente activa, etc.

La arquitectura, vocera actual del urbanismo, ha pretendido también una definición del fenómeno cívico en el marco que consideran los profesionales de mayor autoridad, Walter Gropius, maestro insigne de la arquitectura moderna, compara la ciudad a una gran casa perteneciente al ente colectivo urbano que vive y se desarrolla en ella apuntando: que la urbe es la morada orgánica del hombre social en la que desarrolla la multitud de sus actividades.”⁽⁵⁸⁾

(56) *Idem.*

(57) *Idem*

(58) ALARCON SEGOVIA, Andrés. “Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano”, en *Vivienda*, Vol. 8, No 9, Oct-Dic 1983, México, p. 437.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Las tesis sociológicas “hacen incapié para la definición apropiada, en diversos criterios, de índole externa a su realidad. Así la tesis de la ocupación de sus habitantes señala que las ciudades son agrupamientos de individuos dedicados a actividades industriales, comerciales, profesionales u otras, lo cual puede ser aceptado ya que, como hemos visto, el fin de la urbe puede ser todo lo variado que se quiera y no se ve circunscrito a la ocupación de sus habitantes, puesto que incluso dentro de las áreas urbanas, actividades eminentemente rurales como la agricultura y la ganadería, pueden darse en forma, por supuesto más limitada”⁽⁵⁹⁾

Consideramos que a partir de este conjunto de saberes y perspectivas de análisis del fenómeno urbano, es cuando surge un espacio de conocimiento que toma el nombre de urbanismo.

La interrelación existente entre lo urbano y la urbanización es tema de controversia. Algunos estudios sostienen que la urbanización es producto de la revolución industrial, por lo que la industrialización y el desarrollo económico han determinado a la urbanización. En sentido contrario, otros estudios apuntan a ubicar a la urbanización desde el momento en que aparecieron las ciudades, o más aún, desde que los individuos empezaron a formar grupos.

Con las aportaciones de ambas perspectivas, se concluye que los antecedentes históricos son relevantes para el conocimiento de la configuración actual de los asentamientos en el territorio y las diferentes funciones que han asumido los centros urbanos. Adicionalmente, las conclusiones de la urbanización capitalista derivada de la revolución industrial y el avance posterior del sector servicios, dan pauta para conocer la distribución espacial de las actividades económicas en el territorio, los movimientos migratorios hacia las ciudades, los cambios en las formas de organización social, económica y cultural y los retos que enfrenta el gobierno y la administración pública.⁽⁶⁰⁾

Para Jaime Sobrino, el fenómeno urbano es uno de los rasgos más sorprendentes de la civilización contemporánea. Sin embargo, los términos urbano, urbanismo y urbanización se refieren a cosas distintas,

⁽⁵⁹⁾ *Idem.*

⁽⁶⁰⁾ *Sobrino, Jaime. ob. cit. INAP, 1993, México, p. 32.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

aunque los tres contienen como punto de partida a la ciudad definida en términos de una concentración demográfica y actividades socioeconómicas.

Lo urbano tiene que ver con la existencia de ciudades. Es decir, localidades especializadas en actividades no rurales y con ciertos niveles en la calidad sociocultural de vida.

Por otro lado, el urbanismo es la disciplina que se encarga de la organización del medio físico que permite el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en sus manifestaciones individuales y colectivas.⁽⁶¹⁾

Finalmente, la urbanización es un proceso de concentración de población en ciudades, de tal manera que aumenta la proporción de población urbana respecto a la total de un territorio dado.⁽⁶²⁾

Eduardo García de Enterría, señala que “en el urbanismo confluyen hoy técnicas y disciplinas de todas clases, como hemos puesto de relieve al exponer la evolución de los problemas y de las distintas soluciones sucesivamente propuestas. Arquitectura, por supuesto, pero también economía, ingeniería, psicología, biología humana y no humana finanzas etcétera, se dan aquí cita, en este apasionante tema central de nuestro tiempo, vivos y comprometidos como pocos. Una de estas técnicas inevitables del urbanismo es el derecho y hemos de decir desde ahora mismo que no precisamente la última entre todas.”⁽⁶³⁾

Es en esta parte donde conviene detenernos un momento, para examinar más de cerca el instrumento esencial de nuestra presente investigación: el Derecho y su relación con el urbanismo. Ante los fenómenos económicos, sociales y demográficos, ¿cuales son los efectos y consecuencias del orden jurídico como ordenador de la urbe?

(61) Unikel, Luis; Garza, Gustavo y Ruiz, Crescencio. *Op. cit.* pp. 337-355.

(62) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*. México: 1976, p. 148.

(63) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Edit. Civitas, Madrid, España, 1979, p. 48

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El mismo García de Enterría explica la relación entre urbanismo y Derecho de la siguiente manera:

“El urbanismo es un fenómeno colectivo, que por una parte, impone ciertos métodos públicos de actuación por parte de las organizaciones políticas y, por otra incide sobre las situaciones jurídicas de los ciudadanos, en medida por cierto, extraordinariamente relevante, por una y otra de estas dos razones estructurales el urbanismo se expresa necesariamente en una ordenación jurídica, a la que podemos distinguir con el nombre convencional de Derecho Urbanístico”⁽⁶⁴⁾

En este contexto Alarcón Segovia considera que el derecho puede ser uno de los instrumentos más idóneos para la realización en este fin. Sus contenidos, de obligatoriedad, generalidad así como otros, pueden hacerlo útil, para esta tarea de rectificar el rumbo, es preciso hacer el recuento de las normas que han venido rigiendo su realidad para de esta experiencia deducir un nuevo derecho que rija con más minuciosidad la urbe a fin de lograr la corrección y hacer, junto con otras disciplinas del conocimiento que contemplan el problema. una ciudad que por sus características pueda ser punto de partida por el vuelo infinito del espíritu.”⁽⁶⁵⁾

Es así como “la problemática del desarrollo urbano se encuentra íntimamente ligada a la evolución que históricamente ha presentado su regulación jurídica sobre las características del uso, disfrute y dominio de los bienes inmuebles.”⁽⁶⁶⁾

¿Es viable entonces hablar de un derecho urbanístico?. Muchos de los estudiosos del Derecho consideran esta posibilidad como un hecho y desarrollan a través de sus obras académicas, la naturaleza y fines de esta rama especializada de la Ciencia Jurídica.

De esta manera para Carcellar Fernández, 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”⁽⁶⁷⁾

(64) *Idem.*

(65) ALARCON SEGOVIA, Andrés. *ob. cit.*, p. 438.

(66) *Idem.*

(67) CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio, *ob. cit.*, p. 30.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Para el mexicano Joaquín Álvarez Vázquez el derecho urbanístico es “aquel que tiene por objeto regular las conductas humanas que inciden en la forma y gestión social del espacio; en los procesos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos; en el cambio físico espacial de las ciudades, y en la ordenación del territorio nacional”⁽⁶⁸⁾

García de Enterría señala que el derecho urbanístico en primer instancia tiene, tres grandes temas. la organización administrativa del mismo, con expresión de las importantes y crecientes competencias y potestades públicas de decisión en su campo (y por ende, los procedimientos de manifestación, técnicas de participación ciudadana y eventuales garantías), en primer término; en segundo lugar, el tema de la incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad; finalmente el tema del régimen financiero del urbanismo, tanto en aspecto público o derecho financiero estrictamente, tales como las técnicas diversas de recuperación o distribución de plusvalías entre propietarios.”⁽⁶⁹⁾

¿Podemos entonces hablar de un derecho urbanístico como una rama autónoma del saber jurídico?. Para algunos “se ha sostenido que se trata de un derecho especial que, participando de normas de derecho privado y de derecho administrativo, ofrece cierta peculiaridad que le separa de éstos, aunque se reconoce que no está consolidado ni suficientemente elaborado (Martín Blanco). En esta misma dirección se ha considerado el derecho urbanístico como una rama jurídica interdisciplinaria y social, en la que concurren circunstancias que la caracterizan como autónoma (método y sistematización científica propias, autonomía legislativa-ordenamiento propio y orgánico, muchas veces un código-y autonomía didáctica como asignatura universitaria e independiente.”⁽⁷⁰⁾

(68) ALVÁREZ VÁZQUEZ, Joaquín, *et. al.* "Notas para el conocimiento del Derecho Urbanístico Mexicano", en *Vivienda*, Vol 6, Nov-Dic 1981, México, p. 535.

(69) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *ob. cit.*, p. 49.

(70) CARCELLAR FERNÁNDEZ, Antonio, *ob. cit.*, p. 44.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Sin embargo, la mayoría de los tratadistas se oponen al otorgamiento de su autonomía al derecho urbanístico. Para algunos “el derecho urbanístico no es una disciplina jurídica autónoma, sino un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, informadas por principios muy diferentes, que lo único que tienen de común son el objeto social regulado por ellas.”⁽⁷¹⁾

Para otros el derecho urbanístico viene a ser considerado como parte del derecho administrativo, “como se podrá verificar en las obras de Italo de Lorenzo, Virgilio Testa, Antonio Carcellar Fernández y Moreira Nieto.”⁽⁷²⁾

En cuanto a la legislación urbanística, Carcellar Fernández tomando en cuenta el punto de vista del ordenamiento jurídico español considera a esta como “el conjunto de normas jurídicas que estructura una rama de la administración pública y, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación.”⁽⁷³⁾

Para José Alfonso Da Silva en su “Derecho Urbanístico Brasileño”, son normas de derecho urbanístico: “aquellas que tengan por objeto regular el planteamiento urbano, el uso y ocupación del suelo urbano, las áreas de interés especial (como la ejecución de urbanizaciones, la regulación de bienes urbanísticos naturales y culturales), la reglamentación urbanística de actividades edilicias y la utilización de instrumentos de intervención urbanística.”⁽⁷⁴⁾

Por último, el mismo José Alfonso Da Silva señala la existencia de dos concepciones sobre el derecho urbanístico: el derecho urbanístico objetivo y el derecho urbanístico como ciencia.

“El derecho urbanístico objetivo consiste en el conjunto de normas que tienen por objeto organizar los espacios habitables, con el objeto de propiciar mejores condiciones de vida al hombre y su comunidad.”⁽⁷⁵⁾

(71) *Idem*.

(72) DA SILVA, José Alfonso. *Direito Urbanístico Brasileiro, Editora Revista de Tribunais, Brasil, 1981, p. 43.*

(73) CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. *ob. cit.*, p. 31.

(74) DA SILVA, José Alfonso. *ob. cit.*, p. 44.

(75) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“El derecho urbanístico como ciencia, es la rama del derecho público que tiene por objeto exponer, interpretar y sistematizar las normas y principios reguladores de los espacios habitables”⁽⁷⁶⁾

(76) Idem.

III.- METROPOLIS Y DERECHO

A continuación abordaremos los aspectos relativos a un fenómeno propio de nuestro acontecer urbano: las zonas metropolitanas y la conurbación. En un principio consideramos necesario, sin embargo, el adentrarnos en los problemas que implica la definición de estos hechos urbanos.

Así, Chabot considera que “para definir las metrópolis experimentamos dificultades análogas a las habidas al principio de nuestro estudio para definir las ciudades; se suelen clasificar como tales a las ciudades cuya población rebasa el millón de habitantes; pero podrían citarse algunas que apenas superaran los cien mil. Al igual hemos definido la ciudad por su función urbana, la metrópoli será definida por ejercicio simultáneo de gran número de funciones urbanas”⁽⁷⁷⁾

José Alfonso Da Silva. considera que “el desenvolvimiento industrial creó la gran ciudad de nuestros días, cuyo crecimiento acelerado amplía la urbanización de áreas próximas, integrando núcleos vecinos, subordinados a administraciones autónomas diversas. De esta continuidad urbana, que abarca varios núcleos subordinados a municipios diferentes, surgen problemas específicos que demandan solución uniforme y común.”⁽⁷⁸⁾

Este mismo autor señala que la terminología destinada a designar estas situaciones de continuidad urbana es imprecisa “Emplearemos aquí el término conurbación, acuñado por Patric Geddes, para calificar un tejido urbano, más o menos discontinuo entre centros de población autónomos.”⁽⁷⁹⁾

Para Da Silva esta realidad fáctica y sociológica se transforma en región metropolitana cuando “es reconocida por el derecho, en caso contrario permanece como una simple aglomeración urbana.”⁽⁸⁰⁾

(77) CHABOT, G. *Las ciudades dir. Labor*. Barcelona, España, 1972, p. 83.

(78) DA SILVA, José Alfonso. *Diricto Urbanístico Brasileiro*. Editora Revista dos tribunais, Brasil, 1981, p. 191.

(79) *Idem*.

(80) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Carcellar Fernández explica el desarrollo de las áreas metropolitanas de la siguiente manera: “En una primera etapa y desde el punto de vista estructural, surge el concepto de “gran ciudad”. Posteriormente se abre paso la noción de “área metropolitana”, en la que ya se recoge abiertamente el fenómeno de las recíprocas influencias de la ciudad y de su zona adyacente, con una morfología peculiar en los distintos países e incluso con diferente denominación (conurbación, metrópoli, megalópolis, área o zona metropolitana). El territorio metropolitano aparece normalmente escindido en varios y, a veces, numerosos términos y se hace necesario romper las barreras jurisdiccionales antaño establecidas mediante una nueva organización de estos grandes conjuntos urbanos.”⁽⁸¹⁾

Chabot señala asimismo las siguientes características de la metrópoli. “ En efecto, la mano de obra de todas las áreas rurales vecinas afluyen a la metrópoli; los burgueses construyen casas para establecerse en ellas; los mercados se concentran en un punto desde el que fácilmente pueden obtenerse todos los productos; las firmas comerciales instalan en la metrópoli sus sedes sociales o bien una sucursal; los bancos las acompañan necesariamente; en la zona suburbana se levantan las chimeneas de las fábricas que pronto se multiplican, sin que tales industrias puedan siempre explicarse por necesidades meramente locales. En último término la misma importancia de la metrópoli determina su elección como centro administrativo o político e incluso como capital o sede de universidad. Todas esas funciones se apoyan mutuamente y cada una encuentra su justificación en la misma aglomeración y en la presencia de funciones afines.”⁽⁸²⁾

Alarcón Segovia siguiendo al urbanista griego Constantino Doxiadis, señala una clasificación de formas asociativas urbanas, la cual transcribimos a continuación:

A) El pueblo

Esta forma de establecimiento está dentro de los límites conceptuales, entre lo que se entiende conurbado y sub-urbano. Corresponde a un grado muy limitado de heterogeneidad, densidad y población de 10 mil habitantes.

⁽⁸¹⁾ CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. *Instituciones de Derecho Urbanístico*, I.A.P. Madrid, España, 1977 p. 84.

⁽⁸²⁾ CHABOT, G., *ob. cit.*, p. 84

B) La ciudad

Considerando en un sentido estricto, esta forma estamentaria significa un aspecto funcional homogéneo o calificado. Es un tipo casi desaparecido en el que una preponderancia ocupacional destaca, así como un aspecto general de unidades urbanísticas propia de su función y organización. De 10 mil habitantes a 100 mil habitantes.

C) La metrópoli

Es unidad diferenciada, la típica densidad y homogeneidad de funciones múltiples tales como industriales, mercantiles, etc. Sin embargo, este tipo de establecimiento está limitado a una unidad múltiple, con un solo centro de concurrencia urbana manifiesta en el corazón de la urbe. De 100 mil a un millón de habitantes.

D) La Megalópolis

La megalópolis es una forma de establecimiento cuyo centro empieza a perderse, alejándose del centro primitivo; una multitud de centros cada vez más distantes del primero y con importancia propia, como centros de confluencia urbana, comerciales, industriales, habitacionales, pero que sin embargo, guardan estrecha relación entre sí. De un millón a 10 millones de habitantes.

E) La Zona Metropolitana

Se localiza sobre una gran extensión, sin barreras políticas. Abarca toda una región con diversos centros, a la que se une por medio de comunicaciones extrarápidas. Los centros ya son múltiples y distantes. 12 millones de habitantes.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

F) La Ecumenópolis

Es un fenómeno que abarca no ya centros diversos, sino regiones, todas ellas unidas por vías de comunicación en una forma universal de establecimiento en la que todas las anteriores se verán subsumidas, formando un todo orgánico de dimensiones insospechables ante la cual, sólo con la acertada prevención de hoy en día, se puede esperar con relativa calma la emergencia de este fenómeno futuro, cuando lo que fue un mundo pequeño se convertirá en un mundo urbano.⁽⁸³⁾

Para Franck Moderne, “la concepción de “área metropolitana” o de “zona metropolitana” es una de las consecuencias del hecho urbanístico. El fenómeno metropolitano supone un proceso de interrelaciones entre el núcleo central y los centros secundarios que troquela una nueva realidad, diferenciada del espacio urbano tradicional de la ciudad cerrada. El nuevo espacio abierto de convivencia urbana, con el intercambio de residencia, trabajo y ocio, requiere de respuestas organizativas, concretas, adaptadas a cada situación.”⁽⁸⁴⁾

Agrega el autor que “el concepto de metrópoli se refiere finalmente a las ideas de una aglomeración urbana compleja, que abarca distintas unidades administrativas interrelacionadas e interdependientes, de una zona densamente urbanizada, con una población diversificada en cuanto a sus actividades pero cuyas ocupaciones tienen fundamentalmente un sello no agrícola, de una ciudad principal y una serie de núcleos conexos a aquélla y sobre los que extienden su influencia, de una dispersión urbana en una variable de jurisdicciones administrativas.”⁽⁸⁵⁾

El mismo autor considera que “no existe un modelo universal óptimo en la delimitación de un área metropolitana, como tampoco una dimensión morfológica precisa que caracterice inequívocamente al concepto.”⁽⁸⁶⁾

(83) ALARCON SEGOVIA, Andrés, ob. cit., p. 432.

(84) MODERNE, Franck “La Organización Administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa Contemporánea (a partir de algunos ejemplos) en SERRANO MIGALLON, Fernando (coord.) Desarrollo Urbano y Derecho. Colección Desarrollo Urbano DDF-UNAM, Plaza y Valdéz Editores, México, 1988, p. 43.

(85) *Idem*.

(86) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Para Jaime Sobrino “una zona metropolitana se define como la extensión territorial en la que se encuentra la unidad político-administrativa de una ciudad central (en el caso de México, el municipio), más todos aquellos por los que se ha extendido la mancha urbana. Los límites municipales no son barrera artificial del crecimiento urbano y en algunos casos, inclusive, lo han promovido.”⁽⁸⁷⁾

Para otros autores “una zona metropolitana se integra por la unión física o funcional de dos o más municipios que contienen a la ciudad central y un conjunto de localidades contiguas a la primera, o que son dominadas por las actividades socioeconómicas de ésta.”⁽⁸⁸⁾

Asimismo, es importante distinguir entre zona metropolitana y área metropolitana, pues estos no son términos sinónimos. El término zona metropolitana fue adoptado en Estados Unidos. Para la Gran Bretaña, el fenómeno metropolitano recibe el nombre de conurbación y en Alemania se define aglomeración urbana. Otros países han bautizado a zonas metropolitanas particulares: la región metropolitana de París, o el Gran Buenos Aires.

El concepto de zona metropolitana es distinto al de área urbana o área metropolitana. La primera envuelve o rodea a la segunda y su forma es más regular, puesto que considera la superficie municipal de la ciudad central y los asentamientos conurbados. En el segundo caso, el área alude exclusivamente al tejido urbano construido y contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso del suelo no urbano.

La población y superficie de la zona metropolitana es mayor que la de su área urbana. La zona metropolitana incluye a la población periférica que habita en localidades mixtas o rurales y distantes a varios kilómetros del área metropolitana.⁽⁸⁹⁾

⁽⁸⁷⁾ SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 44.

⁽⁸⁸⁾ *Idem.*

⁽⁸⁹⁾ *Idem.*

Asimismo, aunque no son sinónimos, a la zona metropolitana también se le denomina con frecuencia *metrópoli*. *Metrópoli*, palabra griega que significa ciudad madre, se utiliza para designar a la localidad principal, predominante o hegemónica de un país, estado o región en el que ejerce su influencia. De manera particular, la *metrópoli* sería el asiento del gobierno local o nacional.⁽⁹⁰⁾

Constatamos como al intentar definir la zona metropolitana, los aspectos numéricos la mayoría de las veces son rebasados por la realidad de nuestro tiempo, y no se localizan características que determinen de una manera exacta cuando nos encontramos frente a un área metropolitana y cuando frente a una simple conurbación.

Por ejemplo, para Chabot la ciudad de París ofrece un excelente ejemplo de *metrópoli*. Así esta ciudad “concentra una buena parte del comercio y de la industria francesa; la Universidad cuenta con 32 000 estudiantes; de todos los rincones del mundo llegan visitantes para admirar sus monumentos y museos; algunas personas inactivas la escogen como lugar de residencia”⁽⁹¹⁾

Sin embargo, este autor considera que no todas las *metrópolis* son capitales y menciona el caso de Chicago, Lyon, Colonia, Hamburgo, Zurich y Rotterdam, ciudades que merced a distintas circunstancias han merecido este calificativo.⁽⁹²⁾

Tal vez las características de concentración de población y de actividad industrial, pueden auxiliar a caracterizar a una zona metropolitana.

Así, la dinámica de crecimiento de las zonas metropolitanas recibe el nombre de proceso de metropolización y su expresión cuantitativa se traduce al comparar los niveles de concentración relativa que van adquiriendo estos conglomerados. Un país ha pasado de un espectro urbano a otro metropolitano, cuando estas últimas alcanzan.⁽⁹³⁾

(90) *Idem*, p. 45

(91) CHABOT, G. *ob. cit.*

(92) CHABOT, G. *ob. cit.*

(93) SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 46.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- a) tasas de crecimiento demográfico superior al promedio urbano;
- b) concentran más del 40% de la población nacional y
- c) dominan todo el sistema urbano del país en cuestión

Una zona metropolitana es resultado de dos procesos distintos: por un lado y el más común, la ciudad central rebasa sus límites municipales anexando localidades y superficies de otros municipios. Esta es una metropolización de tipo central y las localidades periféricas no representan más del 30% de la población metropolitana. Sin embargo, estas últimas pueden desarrollar subcentros o modos alternativos de concentración de actividades.

En el segundo caso, la metropolización ocurre cuando dos localidades de tamaño similar van creciendo de manera conjunta hasta el momento de constituir un solo conglomerado urbano. Se trata de una metropolización bifuncional y no existe predominio por parte de alguno de los lugares centrales.⁽⁹⁴⁾

Tomemos por ejemplo el caso del área metropolitana de Buenos Aires. Oscar Yujnovsky al explicar este caso, nos aporta los siguientes datos: "En efecto, con sus casi 9.800.000 habitantes, comprendía en 1980 el 35% de la población del país y el 42% de la población urbana. La primacía se verifica en el hecho de que el área era en ese último año censal doce veces más que el Gran Córdoba, que había sobrepasado al Gran Rosario como segunda área metropolitana del país".⁽⁹⁵⁾

"La concentración demográfica se halla en estrecha relación con la concentración económica, siendo esta última aún más acusada. En 1980, la capital federal y la provincia de Buenos Aires reunían conjuntamente el 57.2 % del PIB del país, el 64.5 % de producto bruto del sector secundario y el 59.1 % del sector servicios".⁽⁹⁶⁾

(94) SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 46.

(95) YUJNOVSKY, Oscar. "Estado y Política Metropolitana: el caso de Buenos Aires", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 7, Ene-Jun, Madrid, España, 1985, p. 93.

(96) *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Otro ejemplo interesante, también en América del sur, es el del área metropolitana de Santiago de Chile. Alfredo Rodríguez señala que “los resultados provisionales del censo de población de 1982 indica que Santiago continuó concentrando población del país -pasando de representar un 30 % en 1970 a un 32.5 % del total nacional- aún cuando con respecto al total de la población urbana, Santiago redujo levemente su participación de 41.4 % en 1970 a 40.2 % en 1982.”⁽⁹⁷⁾

El mismo autor nos comenta que el área metropolitana de Santiago ha sufrido una serie de transformaciones con el objeto de solucionar los problemas administrativos; “Hasta 1980 estaba compuesta por 15 municipios, los cuales, posteriormente, han sido subdivididos, creándose 17 nuevas comunas, para quedar compuestas actualmente por 32 jurisdicciones político-administrativas. El criterio adoptado fue el de constituir unidades homogéneas desde el punto de vista socioeconómico, y de tamaño relativamente similar. De esta manera se posibilita, según las autoridades., una administración local más eficiente, al disminuir tanto la población como la heterogeneidad de problemas.”⁽⁹⁸⁾

Para Ramón Martín-Mateo, “el análisis de casos concretos de las metrópolis de países en desarrollo, confirma estas angustiosas perspectivas globales. Así en Africa, Lagos por ejemplo, ha pasado de 1.1 millones de habitantes de 1963 a 4.7 en 1981, el Area Metropolitana de El Cairo crece a un ritmo de un 3 % anual y solo el 51 % de sus moradores disponen de agua corriente con 2.7 habitantes por familia, con una media de 4.9 miembros familia.”⁽⁹⁹⁾

“Pero el mayor impacto del gigantismo metropolitano tiene lugar en Asia, que acoge 18 de las 25 ciudades más grandes del mundo. Son conocidos los fantásticos incrementos de ciertos núcleos de la India: Bombay, Calcuta, Delhi, Madras, todas ellas con notables densidades, concentraciones de población en seguro incremento y aparatosos déficits de equipamiento y servicios.”⁽¹⁰⁰⁾

(97) RODRIGUEZ, Alfredo. “Santiago: Viejos y nuevos problemas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 7, Ene-Jun 1985, Madrid, España. p. 121

(98) *Idem*, p.134.

(99) MARTÍN-MATEO, Ramón. “Coyuntura actual de las áreas metropolitanas en SERRANO MIGALLON, FERNANDO, op.cit.p.77

(100) *Idem*.

“En el Pacífico Asiático, existe también una serie de aglomeraciones de población importantes, algunas relativamente estabilizadas, como Tokio, con 11 millones en 1980, Shangai, 10.8 millones y otras en franca expansión, Seul, 2.4 millones en 1960 y 4.3 en 1980, Yakarta, de 2.9 millones a 6.5, Bangkok de 1.5 millones a 4.6.”⁽¹⁰¹⁾

Como constatamos en cada lugar del mundo, las características de primacía de una ciudad determinada influyen para otorgarle el carácter de zona metropolitana, sin embargo, al establecer la comparación entre las metrópolis del mundo encontramos que algunas de ellas no poseen del todo ese carácter. Además debemos recordar que las soluciones que brinde la administración pública a las zonas metropolitanas dependerá en gran medida de los entes que conforman a ésta, es decir, la regulación jurídica de los municipios o comunas, según sea el caso, otorgará la facilidad o dificultad para el otorgamiento de servicios, por ejemplo, así como el grado de centralización o descentralización de facultades que posea el régimen o forma de gobierno ya sea federal o unitario.

Luis Suárez, explica que, al interior de las zonas metropolitanas, su crecimiento ha evidenciado ciertos patrones regulares de comportamiento, dando lugar a la conceptualización de etapas de metropolitanismo, o fases del proceso de metropolización.⁽¹⁰²⁾

- a) En una primera etapa, la población residente y la demanda ocupacional del distrito comercial central crece. Lo mismo ocurre en las partes de la ciudad central adicionales al distrito comercial y el área urbana de los contornos metropolitanos. La dinámica poblacional más importante se observa en el anillo contiguo al distrito central, mientras que el mercado de trabajo se concentra en más del 50% sobre el distrito central. Esta etapa termina cuando el distrito central comienza a perder población.

(101) *Idem.*

(102) Suárez, Luis. “Metropolitan evolution, sectorial change and the city-size distribution”. En: *Urban studies* núm. 25, 1988.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

b) Durante la segunda etapa, la población decrece en el distrito central, crece a tasas moderadas en el resto de la ciudad central y se acelera el ritmo demográfico del primer anillo circundante a la ciudad central. La demanda ocupacional se sigue concentrando en el distrito central, pero se estabiliza. Se observan fenómenos de relocalización de actividades hacia la periferia.

c) En las etapas subsiguientes, el distrito central sigue perdiendo población y en algunos casos disminuye el empleo. Las partes adyacentes de la ciudad central se estabilizan e incluso pierden población y la dinámica de crecimiento es más importante en los anillos periféricos.⁽¹⁰³⁾

Los límites al crecimiento metropolitano parecen no tener fin. El proceso de metropolización en algunas partes del planeta ha sido de tal magnitud, velocidad y originalidad que ha dado lugar a la fusión, primero funcional y después física, de dos o más zonas metropolitanas. Esta forma de organización del espacio se llama megalópolis, palabra griega que significa gran ciudad. La megalópolis es el reflejo de la nueva organización del espacio, en la cual existe conurbación entre zonas metropolitanas, con densidad poblacional considerable y varios núcleos próximos entre sí. A este nivel, los problemas y mecanismos de administración superan la escala netamente espacial, para incorporar elementos sectoriales.⁽¹⁰⁴⁾

Las principales características de una megalópolis son:

- a) Vasta superficie que entremezcla usos del suelo urbano, suburbano y metropolitano, conformando una cinta casi continua de ciudades.
- b) Gran poder de las grandes ciudades para absorber zonas rurales circundantes.
- c) Alta concentración poblacional y preeminencia económica sobre el resto del sistema urbano nacional.

(103) SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, 1993, México. p. 46.

(104) *Idem.* p. 50.

d) Cambios notables en los gradientes de densidad poblacional.

e) Flujos intensos de bienes y personas, con zonas definidas para uso residencial, laboral, comercial y de servicios.

La primer megalópolis reconocida en el mundo fue el sistema urbano del noreste de Estados Unidos: Boston-Nueva York-Filadelfia-Washington. En la actualidad, este país cuenta con otras tres: en los grandes lagos (Chicago-Detroit-Cleveland); en Florida (Miami-Tampa-Orlando) y en California (Los Angeles-San Diego). En Alemania se reconoce la aglomeración del río Ruhr y en Japón, Tokio-Yokohama integran una más.⁽¹⁰⁵⁾

(105) Idem.

CAPITULO PRIMERO

MARCO JURIDICO DEL DESARROLLO URBANO Y DE LA METROPOLIZACION EN MEXICO

I.- GOBIERNOS METROPOLITANOS EN EL DERECHO COMPARADO

El presente capítulo lo dedicaremos al examen de la normatividad jurídica que regula el desarrollo urbano en nuestro país, así como la respuesta que ha elaborado nuestro derecho positivo ante el fenómeno de metropolización. Consideramos necesario, sin embargo, realizar una breve exploración en el campo del Derecho Comparado, con objeto de realizar un análisis de las soluciones que en otros países se han instrumentado para regir, desde el punto de vista jurídico, los fenómenos de metropolización y conurbación.

Ubicaremos nuestro estudio de Derecho Comparado en cuatro áreas metropolitanas de manera principal: España, Brasil, Colombia y Argentina. Sin embargo, existen otras zonas metropolitanas en el mundo. Así por ejemplo, “el derecho comparado nos muestra la organización de París y su región (ley de 10 de julio de 1964), inscrita en un cuadro general de reforma de las estructuras estatales para el desarrollo económico y proyectada a través de una superestructura estatal con finalidad predominantemente de coordinación de las entidades actuantes en el territorio regional. Tiene interés para nosotros porque se ha inspirado en ella alguno de los proyectos españoles.”⁽¹⁾

Asimismo, la London Government Act de 1963 es el primer intento serio de replanteamiento y ordenación global de un área metropolitana desde una perspectiva integral. Un consejo directamente elegido por los administrados desarrolla las funciones que se estima corresponden a una sola entidad para toda metrópoli, y las demás funciones son confiadas a entidades de un segundo nivel. La autoridad superior es competente en materia de planeamiento, carreteras metropolitanas, regulación de tráfico,

(1) CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico, I.A.P. Madrid, España, 1977, p. 84.

servicio de incendio, ambulancias, alcantarillado, tratamiento de residuos, ordenación de construcciones, parques y espacios abiertos de uso general para toda el área, servicios culturales de carácter general, contaminación atmosférica y política de descongestión. El reparto de competencias se completa con un sistema de delegaciones y de conciertos para la prestación de determinados servicios.”⁽²⁾

A) ESPAÑA

Carcellar Fernández, desglosa en tres etapas el desarrollo del Derecho Urbano Metropolitano en España:

Una primera etapa la constituye “las soluciones dadas por el Derecho español a la organización del urbanismo en los grandes conjuntos urbanos se plasman, inicialmente, en la serie de disposiciones de ordenación urbana ad hoc para cada ciudad, que se designaron con la expresión poco afortunada -como índice de un posible criterio urbanístico oficial- de Gran Madrid, Gran Barcelona, Gran Bilbao y Gran Valencia.”

Una segunda etapa está representada por la ley 121/1963 de 2 de diciembre, que regula el Area Metropolitana de Madrid.

“La nueva articulación institucional en función de las exigencias derivadas del fenómeno metropolitano, fue establecida por el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, que creó la Entidad Metropolitana de Barcelona.”⁽³⁾

En cuanto al régimen a que son sujetos este tipo de administraciones metropolitanas, García de Enterría advierte que “con excepción de Barcelona, las demás entidades de grandes ciudades que tienen un régimen urbanístico especial (Madrid, Bilbao y Valencia) no tienen aún el carácter de administraciones

⁽²⁾ *Idem*, p. 85.

⁽³⁾ *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

institucionales del Estado y Organismos autónomos adscritos al Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo). Son concretamente las entidades llamadas Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (Ley de 2 de diciembre de 1963), Corporación Administrativa del Gran Valencia (Ley de 14 de octubre de 1949), preservadas en su organización y competencia propias por la disposición transitoria cuarta de la Ley de Suelo de 1956, así como en la tabla de vigencias anexa al texto de la Ley de Suelo vigente.⁽⁴⁾

“El futuro está representado por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, que, consciente de que “el proceso de urbanización de la población española revela una considerable aceleración en los últimos años, con una clara tendencia a concentrarse en grandes áreas de carácter metropolitano”, instituye un régimen para las “Entidades Municipales Metropolitanas” y autoriza al Gobierno para introducir en los regímenes de las Áreas Metropolitanas de Madrid, y Barcelona y de las comarcas urbanísticas de Valencia y Bilbao las modificaciones oportunas a fin de acomodarlos a lo dispuesto en dicha Ley, sin perjuicio de la nueva institucionalización que proceda.”⁽⁵⁾

La entidad de configuración más reciente, es la de Barcelona por Decreto-Ley 5/1974 de fecha de agosto, la cual funciona bajo el esquema asociativo municipal. Para este fin se integra un Consejo Metropolitano, “órgano máximo de la entidad municipal, el cual se compone, de representantes elegidos por las respectivas Corporaciones.”⁽⁶⁾

En cuanto a la prestación de los servicios metropolitanos, García Enterría señala que “la experiencia de las cuatro áreas metropolitanas hasta ahora institucionalizadas demuestra concluyentemente que una de las funciones básicas de sus órganos está en la integración en los mismos no sólo de los municipios, sino también y en forma relevante, de los servicios técnicos del Estado con competencias incidentes sobre el territorio. Así están presentes representantes de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Defensa, Hacienda, Educación, Industria y Energía, Agricultura, Comercio y Turismo, Transportes y

(4) GARCIA DE ENTERRIA, Eduard. *Lecciones de Derecho Urbano*. Edit. Civitas, Madrid, España. 1979. p. 136.

(5) CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. *ob. cit.*, p. 138.

(6) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. *ob. cit.*, p. 138.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Comunicaciones, Sanidad y Seguridad Social y Administración Territorial, así como de la RENFE y del organismo ad hoc Canal de Isabel II (art. 10 del Reglamento de 28 de septiembre de 1964 en la redacción dada al mismo por el Real Decreto 1476/1979, de 1 de junio) (análogamente en las otras áreas existentes, con la excepción de Barcelona desde 1974). Es verdad que hasta ahora en el caso del Area Metropolitana madrileña y aún en otras resulta claramente excesivo el predominio de estos elementos estatales frente a los representantes de las Administraciones Locales interesadas (ya no en el Madrid, desde el real Decreto 1476/1979, de 1 de junio, conforme al cual -frente a los 14 representantes de la Administración Central o de Organismos Estatales- se integran en la Comisión del Area 13 representantes de la Administración Local: el Alcalde de Madrid, dos representantes del Ayuntamiento de Madrid, dos de la Diputación Provincial, seis de los Ayuntamientos del Area excluido Madrid y dos de los Ayuntamientos exteriores del Area), pero resulta inocente caer en el exceso contrario y suponer que los solos representantes de las Administraciones Locales podrán decidir y comprometer proyectos y fondos de la competencia del Estado.”⁽⁷⁾

Por otra parte, existen en el Derecho Español las llamadas Entidades Municipales Metropolitanas las cuales son “aquellas aglomeraciones urbanas, de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planteamiento y en la prestación de servicios del conjunto. Las demarcaciones administrativas se acomodarán a las exigencias de la Entidad”⁽⁸⁾

Estas Entidades Municipales Metropolitanas “tendrán siempre el carácter de entes de la Administración Local y se regirán por las disposiciones generales de la Ley de Régimen Local, completadas por las normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto”⁽⁹⁾

Asimismo, “el artículo 216 de la Ley del Suelo prevé que los Municipios podrán construir mancomunidad voluntaria para el desarrollo de su competencia urbanística y que el Ministerio de Obras

⁽⁷⁾ *Idem*, p. 139.

⁽⁸⁾ CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. *ob. cit.* p. 92.

⁽⁹⁾ *Idem*.

Públicas y Urbanismo podrá proponer al Ministerio del Interior (hoy debe entenderse el Ministerio de Administración Territorial) la constitución de Agrupaciones Municipales forzosas con la misma finalidad, cuando, siendo aconsejable tal integración, no existiese iniciativa o acuerdo entre los Ayuntamientos afectados”⁽¹⁰⁾

B) BRASIL

Para el estudio del Derecho positivo brasileño en materia de zonas metropolitanas nos servimos de la obra del jurista brasileño José Alfonso Da Silva, quien en su *Direito Urbanístico Brasileiro*⁽¹¹⁾ dedica un extenso capítulo a las regiones metropolitanas y conurbaciones.

En el derecho brasileño “las conurbaciones se presentan sobre dos aspectos: a) como región metropolitana, quedando así definido por ley complementaria en los términos del artículo 164 de la Constitución Federal; b) como simples aglomeraciones urbanas contiguas, en cuanto fenómeno sociológicamente metropolitano, convertido en región metropolitana por el artículo considerado anteriormente.”⁽¹²⁾

Da Silva explica el concepto de región metropolitana desde el punto de vista jurídico de la siguiente manera: “Una región metrópolita, en Brasil, es por tanto un concepto jurídico, ya que así se considera una conurbación instituida en los términos del artículo 164 de la Constitución Federal. Eso no excluye, claro esta, antes presume, la existencia del fenómeno como acto económico, social y urbanístico. Más, sobre esos aspectos, el fenómeno es inorgánico, empírico y problemático, al tiempo que, definido jurídicamente, toma forma, persigue la organización y la institucionalización.”⁽¹³⁾

“No es la Constitución quien lo realiza por sí, ésta apenas posibilita su creación. Otorga las bases para su establecimiento, cuando en el citado artículo 164, estatuye: “La unión, mediante Ley complementaria,

(10) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, ob. cit., p. 140

(11) DA SILVA, José Alfonso. *Direito Urbanístico Brasileiro*. Editora Revista dos Tribunais, Brasil, 1981.

(12) *Idem*, p. 192.

(13) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

podrá, para la realización de servicios comunes, establecer regiones metropolitanas, constituidas por municipios, que, independientemente de su vinculación administrativa, formen parte de una comunidad socio-económica.”⁽¹⁴⁾

Realizando el análisis del artículo anterior, podemos obtener las siguientes conclusiones:

a) La entidad capacitada para el establecimiento de regiones metropolitanas es la Unión, es decir, el poder federal, lo cual debe de realizarse de conformidad con lo que prescriba la ley secundaria.

b) Los municipios son quienes constituyen las regiones metropolitanas, de manera exclusiva.

c) Se establecen dos requisitos esenciales para que esos municipios pasen a ser considerados como regiones metropolitanas:

- Vinculación Administrativa y
- Formar una comunidad socio-económica.

Cabe agregar que, según se desprende de la lectura del mencionado artículo, la finalidad de las regiones metropolitanas son los servicios comunes.

“Son regiones metropolitanas, instituidas por la Ley Complementaria 14, de ocho de junio de 1973, las conurbaciones polarizadas por las ciudades de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belem y Fortaleza y por la Ley Complementaria de 10 de julio de 1974, la de Río de Janeiro.”⁽¹⁵⁾

Da Silva señala que “el Derecho Urbanístico no se satisface con el formalismo que encubre a la realidad que fundamenta el establecimiento de regiones metropolitanas, cuyos elementos estructurales no

(14) *Idem.*

(15) *Idem.* p. 194.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

pueden reducirse a la existencia de una comunidad socio-económica, porque esto no le otorga ninguna connotación específica ó peculiar; no lo distingue de otro tipo de región.”⁽¹⁶⁾

Para Da Silva, además de los elementos estructurales lo que le otorga esencia al concepto de región metropolitana, es precisamente el fenómeno de conurbación, es decir: “la existencia de núcleos urbanos contiguos, continuos o no, y subordinados a más de un municipio.”⁽¹⁷⁾

Y explica: “La Constitución, al hablar de regiones “constituídas de municipios”, quiere apenas decir que las áreas urbanizadas que integran una región metropolitana han de estar subordinadas a más de un municipio; vale decir, no existirá una región metropolitana sin la participación de más de un municipio.”⁽¹⁸⁾

“Esa realidad urbanística especial, que constituye el substrato o fundamento de las regiones metropolitanas, fue captado por la exposición de motivos que acompañó la propuesta de enmienda constitucional de autoría del entonces Senador Eurico Rezande: “Las regiones metropolitanas constituyen hoy en día una realidad urbanística que no puede ser desconocida en las administraciones modernas, ni mucho menos omitida en la planeación regional. Por regiones metropolitanas se entienden aquellos municipios que gravitan en torno de una gran ciudad, formando con esta una unidad socio-económica, en recíprocas implicaciones en sus servicios urbanos e interurbanos.”⁽¹⁹⁾

Sin embargo, la crítica de José Alfonso Da Silva se centra en la confusión que se presenta en la prestación de dichos servicios al tratar de ubicarlos dentro de la esfera municipal, local o federal. Asimismo este autor señala la inexistencia de instancias de gobierno metropolitano para estos servicios, retomando de la exposición de motivos la propuesta en el sentido de que estos servicios deben ser “manejados y ejecutados en conjunto por una administración unificada y autónoma, y subvencionada por los municipios de la región”⁽²⁰⁾

(16) *Idem.*

(17) *Idem.*

(18) *Idem.*

(19) *Idem.*

(20) *Idem.*, p. 204.

En este sentido Hely Lopes Meirelles, destacado municipalista brasileño, presentó en junio de 1965 al ministro Milton Campos, una propuesta de reforma en los términos siguientes:

“La Unión o el Estado podrá establecer regiones metropolitanas constituidas por municipios que integren una misma comunidad socio-económica, cuyas obras y servicios de interés regional, serán planificados y realizados en conjunto por una administración unificada, de carácter intermunicipal. Las regiones metropolitanas deberán recibir subvención federal y estadual que les permita la realización de obras y servicios esenciales a la comunidad, en la forma que la ley establezca.”⁽²¹⁾

C) AREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

En nuestro recorrido por los tipos de gobiernos metropolitanos, toca su turno al desarrollo institucional que ha tenido el concepto de áreas metropolitanas en Colombia. Al igual que en diversos países de América Latina, la república de Colombia ha sido objeto de una dramática aceleración del proceso de urbanización durante la segunda mitad del siglo XX, merced a lo cual las cifras correspondientes a la población urbana se elevaron a ritmos incontrolables.

Así lo refiere Cesar A. Castillo R., Presidente de la Asociación de Areas Metropolitanas de Colombia, al señalar que “entre 1938 y 1985 la población total se ha multiplicado 3.4 veces pasando de 8.7 millones a 30 millones. Sin embargo, la población urbana creció en ocho veces pasando de 2.5 a 19.8 millones. En este lapso la distribución espacial se invirtió completamente cambiando de un 70% rural y un 30% urbano a un cuadro exactamente contrario.”⁽²²⁾

“Las tasas de fecundidad total (número de hijos por mujer en edad fértil), descendieron durante las últimas décadas, merced a una política consciente de planificación familiar”⁽²³⁾

(21) LOPEZ MEIRELLES, Hely. *Direito Municipal Brasileiro Edit Dos Tribunais, Brasil, 1989, p. 120.*

(22) CASTILLO R., Cesar A. “Areas Metropolitanas en Colombia” en ROC.A, Ricardo Pablo, et. al. *Estudios Jurídicos de las Capitales y Areas Metropolitanas*, Universidad Externado de Colombia, 1ª edic. Colombia, 1991, p. 76.

(23) *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Por ello, “en los últimos veinticinco años esas tasas descendieron de 6.8% a 3.4% dentro del total de población de 5.2% a 2.8% en el campo, y 9.2% a 4.8% en las áreas urbanas. No obstante, sería preciso indicar que el censo de 1985 marcó un quiebre muy notorio en el crecimiento que venían teniendo las cuatro áreas metropolitanas principales (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla), hasta el punto de que, en promedio, apenas se aproximaron al 2.5%. Mientras tanto, resultaba evidente el crecimiento mayor de buena parte de los polos urbanos intermedios, como Pereira, Bucaramanga, Manizales, Ibagué y otros.”⁽²⁴⁾

De esta manera la estructura urbana de la república de Colombia se condensa en “cuatro grandes áreas metropolitanas con cerca o más de dos millones de habitantes y una red secundaria integrada por 30 ciudades con más de 1,000.000 de habitantes, los cuales alimentan un sistema regional de asentamientos humanos, integrado por cerca de mil municipios, con sus correspondientes corregimientos y caseríos.”⁽²⁵⁾

Desde la perspectiva del Derecho Urbanístico las áreas metropolitanas en Colombia tienen su origen en el artículo 63 del Acto Legislativo No. 01 de 1968, que modificó el artículo 198 de la constitución.⁽²⁶⁾

Con base en la mencionada norma constitucional, el Congreso Nacional expidió la Ley 61 de 1978, conocida como Ley Orgánica del Desarrollo Urbano, por la cual se confirió al Presidente de la República de facultades para reglamentar, entre otras disposiciones legales lo concerniente a las áreas metropolitanas, los usos del suelo y los planes integrales de desarrollo.

Con fundamento en las mencionadas facultades, el Ejecutivo expidió el Decreto Ley 3104 de 1979, “por medio del cual se dictaron las normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas en el país” y se autorizó su creación alrededor de los llamados “municipios núcleos” de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.

(24) *Idem.*

(25) *Idem.*

(26) FLORES VELEZ, Omar. *Áreas Metropolitanas en ROCA*, Ricardo Pablo. *ob. cit.* p. 99.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Posteriormente y con apoyo en el Decreto 1306 de 1980, en el Decreto 1333 de 1986 y en la Ley 09 de 1989, las áreas metropolitanas dispusieron de instrumentos legales, administrativos y financieros para intervenir en la planificación, coordinación y promoción de los municipios vinculados y en la prestación de servicios públicos.

En relación a este desarrollo jurídico Alfonso Gómez Gómez nos dice que “el fenómeno de las áreas metropolitanas en Colombia surgió de la voluntad del constituyente de 1968, con una forma de integración entre dos o más municipios de un mismo departamento, cuya unidad territorial y relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural, hagan aconsejable su desarrollo coherente; las mismas fueron reglamentadas por medio del Decreto-Ley 3104 de 1979, cuyo funcionamiento se determina por ordenanzas departamentales.

Están dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales para ejercicio de autonomía administrativa, disponen de patrimonio independiente y son un ente jurídico híbrido, pues teniendo estirpe constitucional, las reglamenta la ley y su funcionamiento emana de la ordenanza departamental.”⁽²⁷⁾

Posteriormente explica que en el sistema jurídico colombiano “las Areas surgen en derredor de una ciudad principal cuya población no sea inferior a 250.000 habitantes; su finalidad es la de integrar dicha ciudad y los municipios satélites, para lograr que en su zona de influencia sea dable planificar el desarrollo y la prestación de servicios que, por exceder los términos municipales, se denominan metropolitanos. Su gobierno y administración está a cargo de una junta y un alcalde metropolitano que la preside, de la cual forman parte, además, el gobernador y representantes de los Consejos Municipales. El alcalde del municipio capital tiene funciones de alcalde metropolitano y representante legal del Area, asistido por un Director Ejecutivo. Su respaldo financiero emana de la ley que les creó a su favor una sobretasa sobre el avalúo catastral, equivalente al dos por mil de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area.”⁽²⁸⁾

(27) GOMEZ GOMEZ, Alfonso. “El Area Metropolitana de Bucamaranga” en ROCA, Ricardo Pablo, ob. cit. p. 115.

(28) Idem.

En el caso del área metropolitana del Valle de Aburra, "mediante la ordenanza 34 de 1980, la Asamblea de Antioquia dispuso el funcionamiento de la entidad, conformando por el municipio núcleo de Medellín y los municipios de Bello Copacabana, Girardota, Bardosa, Itaquí, Sabaneta, La Estrella y Caldas. Envigado fue excluido según sentencia del Consejo de Estado, en razón del concepto negativo dado por el Consejo Municipal para pertenecer a la entidad metropolitana, no obstante formar parte integral del Valle de Aburrá."⁽²⁹⁾

Después de señalar los principales instrumentos jurídicos diseñados con objeto de regular el fenómeno metropolitano en Colombia, es posible localizar algunas críticas a su funcionamiento y forma de administración. Así Omar Flores Vélez señala que "diez años después de estar en vigencia las áreas metropolitanas en el país y no obstante las bondades de su operación y funcionamiento en favor de los municipios integrados, se observa la persistencia de algunos vacíos y limitaciones de carácter legislativo y operativo que no les permite niveles de mayor eficacia."⁽³⁰⁾

De igual manera Cesar A. Castillo R. afirma que "este problema de las áreas metropolitanas colombianas constituye un fenómeno real y contundente y es bien conocido por todos. Pero, desgraciadamente, no ha contado con el reconocimiento de los juristas colombianos, ni el apoyo de la clase política. Así, con el pretexto de la defensa a ultranza de la autonomía municipal per se y la complicidad de los juristas, el drama de las Areas Metropolitanas no ha encontrado un reconocimiento adecuado ni un tratamiento eficiente en el sistema institucional nacional."⁽³¹⁾

A continuación haremos un breve recuento de las principales críticas realizadas al actual sistema de administración y gobierno en las áreas metropolitanas colombianas, con objeto de considerarlas al momento de realizar nuestra propuesta para el caso de la metropolización en nuestro país.

Así se ha observado en primer lugar "un conflicto o colisión de competencias entre las asignadas al área metropolitana y las que tienen las asociaciones de municipios y otros organismos institucionales

(29) *Idem.*

(30) FLORES VELEZ, Omar. "Áreas Metropolitanas" en *ROCA*, Ricardo Pablo, ob. cit. p. 100.

(31) *Idem.*

(31) CASTILLO R., Cesar A. "Áreas Metropolitanas en Colombia" en *ROCA*, Ricardo Pablo, ob. cit. p. 85.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

similares, generando esto rivalidades que no favorecen a la comunidad interesada.”⁽³²⁾

Otra de las críticas realizadas es el hecho de que la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas, a pesar del soporte legal y la aprobación previa de la Asamblea Departamental, es opcional, y su retiro de la misma puede hacerse, según el criterio de algunos juristas colombianos, por decisión de los Consejos Municipales, restándole fuerza y capacidad operativa a la entidad.

“Por otra parte, las juntas metropolitanas, cuyo poder decisorio está por encima de los Consejos Municipales, no proceden de una elección popular, aunque los alcaldes o representantes de los Consejos que hacen parte de ella, si lo son.”⁽³³⁾

Asimismo, la figura del alcalde metropolitano también ha sido cuestionada, pues “con excepción de la presidencia de la junta no tiene ni puede tener otra forma de intervención sobre los demás municipios. Además su posición de alcalde metropolitano contrasta con la forma de elección, en la que participa únicamente el municipio núcleo.”⁽³⁴⁾

Flores Vélez señala que “con motivo de la expedición de la Ley 09 de 1989, conocida como ley de reforma urbana, se aprobaron algunas disposiciones en conjunto, para las áreas metropolitanas y los municipios, sin diferenciación alguna. Los planes de desarrollo aparecen con los mismos alcances, en el caso de las áreas metropolitanas y de los demás municipios del país, posición que técnicamente no es correcta. La selección de tierras para vivienda de interés social no tiene claridad, pues no se sabe si se trata de una reserva metropolitana, municipal o simultánea. En el caso de los bancos de tierra, se presenta una confusión similar, porque no se clarifica si existirá una entidad metropolitana únicamente, o será municipal, o se permitirán los bancos metropolitanos y municipales. Las afectaciones de tierras y en particular en el evento de indemnizaciones, no está claro si las paga al municipio o bien al área metropolitana.”⁽³⁵⁾

⁽³²⁾ FLORES VELEZ, Omar. “Áreas Metropolitanas” en ROCA, Ricardo Pablo, ob. cit. p. 100.

⁽³³⁾ Idem.

⁽³⁴⁾ Idem, p. 101.

⁽³⁵⁾ Idem.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Por último se ha señalado en relación con el funcionamiento de las áreas metropolitanas en Colombia que han sido cuestionados tanto la forma de composición de la Junta Metropolitana, el nombramiento del secretario ejecutivo y su carácter de miembro del gabinete municipal, teniendo todos estos aspectos connotaciones de tipo administrativo e inclusive político.

D) ARGENTINA

En este país el fenómeno metropolitano provocó que la ciudad de Buenos Aires traspasara las barreras de la municipalidad e invadiera la provincia bonaerense.

Allí son 19 los municipios que conforman la metropoli y aunque no existen normas de carácter constitucional y legal que consagren las áreas metropolitanas, sí existe como planeación concertada que permite manejar el transporte, el mercado agrícola y una variedad de servicios públicos.

Desde el ámbito administrativo ha sido creada la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires CONAMBA de la cual nos permitimos describir su integración y funcionamiento.

En los considerandos del Decreto de creación se hace referencia a los conflictos en el área metropolitana bonaerense y su área de influencia, los cuales provocan "no solo carencias sociales y pérdida de la identidad, sino también graves deseconomías para el Estado, el cual tiene que atender las secuelas de problemas de educación, salud, seguridad, marginalidad, alienación y recursos económicos desaprovechados."

En este sentido, el mismo documento señala la conveniencia, ante esta problemática, del concurso activo de diversas áreas del Poder Ejecutivo Nacional, creando para tal efecto una Comisión de nivel nacional en cuyo seno estén representados los diversos departamentos de estado involucrados en el tema metropolitano, aconsejando que a fin de contar con la operatividad y eficacia necesaria esta comisión depende de la Presidencia de la Nación.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

De tal manera se crea la Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) la cual tendra por objeto:

a) Asistir al PODER EJECUTIVO NACIONAL en lo concerniente a la política metropolitana y en lo inherente al acuerdo celebrado el 8 de noviembre de 1984 entre la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES respecto del AMBA, y al cual adhiera el Gobierno Nacional por Decreto No. 577/86.

b) Ejercer la dirección de las tareas necesarias a los fines del inciso precedente, a cuyos efectos coordinará el accionar de los Ministerios, Secretarías, Empresas y Sociedades del Estado y demás organismos involucrados en el área metropolitana bonaerense.

c) Coordinar tareas con los organismos nacionales que intervienen en el proyecto de traslado de la Capital de la República en todo cuanto se relacione con las funciones de la Comisión creada por el presente decreto.

En relación a la integración de la CONAMBA el artículo segundo del decreto de creación señala que esta dependerá del Presidente de la Nación y sera presidida por un funcionario, designado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, con rango y jerarquía de secretario de Estado e integrada con SIETE (7) vocales; CINCO (5) de los cuales deberán ser Subsecretarios de cada uno de los siguientes MINISTERIOS: DEL INTERIOR, DE ECONOMIA, DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, DE EDUCACION Y JUSTICIA Y DE SALUD Y ACCION SOCIAL, y serán designados por los respectivos titulares de dichos Departamentos de Estado, a los que representarán.

Los DOS vocales restantes, que tendrán rango y jerarquía de subsecretario de Estado, seran designados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, a propuesta del Presidente de la Comisión.

El representante del MINISTERIO DEL INTERIOR ejercerá la Secretaría de la Comisión.

E) MODELOS DE ADMINISTRACION METROPOLITANA

Realizada una somera revisión de algunos gobiernos metropolitanos, en el ámbito del Derecho Comparado, consideramos necesario analizar los modelos de administración que se han presentado como soluciones a las áreas metropolitanas en el mundo.

Sin embargo, debemos advertir que cada área metropolitana, a pesar de los aspectos comunes que pueda presentar con otras ciudades pertenecientes a esta categoría, poseen rasgos específicos que escapan a cualquier pretensión de carácter general.

Así es posible hacer una primera clasificación o identificación de modelos, a partir de las distintas concepciones del gobierno local.

En la primera categoría se sitúan los países de derivación francesa; en la segunda los que siguen la tradición anglosajona.

“El profesor Luciano Vandelli, en su reciente obra “Poteri Locali” emprende la labor de identificar las características fundamentales del modelo de administración local a la française, del cual se operó una recepción en Italia, España, Portugal, Bélgica, Holanda, en parte del continente africano e, incluso, en América latina. Uno de los trazos fundamentales resulta ser la generalidad y uniformidad del régimen municipal y la división de todo el territorio en municipios.”⁽³⁶⁾

A partir de la Revolución Francesa, y del imperativo de superar la multiplicidad y heterogeneidad del mapa geopolítico del Ancien Regime, así como de la necesidad de abolir el sistema de privilegios personales, toda Francia fue dividida en municipios; y todos ellos fueron sometidos a idéntico régimen jurídico. La única excepción fue París. Se trataba así de traducir en términos espaciales al principio de igualdad, dogma de la doctrina revolucionaria.

(36) Morelli, Sandra. “Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas”. en ROCA, Ricardo Pablo. ob. cit. p. 124

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

De esta manera, "se aplicó entonces una lógica eminentemente cartesiana, en la que se prescinde de las diferencias ontológicas existentes entre los municipios; diferencias determinadas por factores geográficos, demográficos, culturales, históricos, económicos, etc. Así, realidades sustancialmente distintas fueron objeto de regulación jurídica idéntica."⁽³⁷⁾

En los países de tradición sajona se utiliza una lógica distinta y tendencialmente inductiva. No se parte de un esquema general y abstracto aplicable a realidades ontológicamente diferenciadas, sino que en virtud de los principios de self government -en Gran Bretaña- y del home rule -en los Estados Unidos- cada unidad territorial puede darse el gobierno que mejor satisfaga sus necesidades.

"Especialmente en los Estados Unidos es bien sabido que el ordenamiento territorial se caracteriza por una notable heterogeneidad y multiplicidad -aproximadamente 80,000 unidades de gobierno- de entes locales. Bajo esta concepción, un régimen particular para las áreas metropolitanas no aparece como una excepción, sino sencillamente como expresión autónoma de la forma más idónea para gobernar su especificidad."⁽³⁸⁾

Sandra Morelli, en un ensayo titulado "Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas",⁽³⁹⁾ considera que es posible calificar las áreas metropolitanas desde una perspectiva estructural.

Así retomando al profesor Vandelli, encontramos dos grandes categorías: las soluciones unitarias y las soluciones asociativas.

"Las primeras consisten en la estructuración de niveles que tienden a identificarse con una estructura unitaria, llámese provincia o región, que ve reforzados sus poderes, en la medida en que a sus funciones ordinarias se le suman aquellas que generalmente corresponden al municipio."⁽⁴⁰⁾

(37) *Idem.*

(38) *Idem.* p. 125.

(39) Morelli, Sandra. "Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas". en ROCA, Ricardo Pablo. *ob. cit.* p. 117.

(40) *Idem.* p. 125.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Dentro de la segunda categoría se sitúan las metrópolis que se caracterizan porque varios municipios interesados se agregan entre sí, a la luz de una fórmula federal.”⁽⁴¹⁾

Por otra parte, el profesor Diego Lordello de Melo reporta una clasificación más detallada, pero no sustancialmente distinta a la anteriormente citada. Se refiere, por un lado, al esquema estructural formal, y por el otro, al denominado informal.

“La primera categoría comprende la federación de municipios, es decir, unidades de gobierno supramunicipal que surgen con la participación de los gobiernos locales de la región; estos continúan existiendo y ejercen todas las actividades y funciones que no han sido transferidas al gobierno metropolitano. Así coexisten los gobiernos locales con un segundo nivel, el metropolitano, que es multifuncional. Se trata de conciliar el derecho que tiene cada unidad de gobierno a administrar sus propios intereses, con el imperativo de coordinar las funciones que conciernen a toda el área. Dentro de la misma clase estructural formal se sitúa el gobierno unificado el cual es un gobierno único para toda el área metropolitana, lo que comporta la existencia de entidades poderosas, que excluyen la participación de las unidades territoriales preexistentes; por lo demás, en un sistema tan centralizado la eficiencia en la prestación de los servicios se ve sacrificada. Esta fórmula corresponde al modelo unitario, esbozado por el profesor Vandelli. En fin, encontramos una fórmula estructural formal, los distritos especiales, que se trata de unidades de gobierno unifuncionales, que se asemejan, cada uno de ellos, a una empresa o establecimiento público o, incluso, a una sociedad de economía mixta. Los órganos de gobierno son de representación. Con este sistema resulta compleja la coordinación de funciones-”⁽⁴²⁾

“El segundo esquema es el informal, es decir, el relativo a las formas voluntarias de cooperación intermunicipal y de coordinación interdepartamental dentro de unas mismas unidades de gobierno. Su principal razón de ser es resolver los problemas de coordinación en la prestación de los servicios metropolitanos, pero el carácter voluntario reduce notablemente su eficiencia.”⁽⁴³⁾

(41) *Idem.*

(42) *Idem.*

(43) *Idem.*

Por último, Wagner F. en el XIX Congreso Internacional de Ciencia Administrativa, relativo a la organización de las instituciones metropolitanas, diseñó catorce tipos de organización de las áreas metropolitanas, loable esfuerzo intelectual de sistematización, que consideramos pertinente reseñar en esta investigación:

- 1.- Cooperación informal entre entidades cooperativas con presencia regional.
- 2.- Cooperación formal por medio de la creación de una asociación de municipios para debatir e identificar soluciones, dejando la ejecución a cargo de cada municipalidad.
- 3.- Creación de juntas metropolitanas de planeación, para el ejercicio de ciertas funciones o la prestación de determinados servicios.
- 4.- La celebración de contratos o convenios intergubernamentales para el ejercicio de funciones o la prestación de servicios determinados.
- 5.- Transferencias obligatorias de funciones, de un nivel de gobierno a otro con base en una legislación específica.
- 6.- Adopción del principio de extraterritorialidad, en virtud del cual la ley confiere a una ciudad el poder de ejercer jurisdicción fuera de su territorio para solucionar problemas específicos.
- 7.- Creación de distritos especiales -entes autónomos o unidades de gobierno unificionales- para la prestación de algunos servicios.
- 8.- Administración común para ciertos servicios metropolitanos a cargo de un determinado gobierno de la región.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

9.- Atribución de funciones metropolitanas a un nivel de gobierno ya existente, como condado, provincia o departamento.

10.- Creación de un gobierno metropolitano de dos niveles, mediante federación de municipios o atribución a otro nivel de funciones de interés común.

11.- Consolidación de los municipios de la región en un solo gobierno.

12.- Facultad de anexión de áreas vecinas, a las ciudades principales, de tal forma que se amplíe su jurisdicción.

13.- Anexión con descentralización, cuando la región cubre áreas muy grandes. La descentralización puede ser en varios grados, y de distinto tipo.

14.- La administración a través de un nivel de gobierno superior, especialmente en el caso de la capital nacional.⁽⁴⁴⁾

“Enzo Balboni considera que tal clasificación es reconducible a cuatro grandes categorías, puesto que no es lo suficientemente detallada como para reportar cada una de las realidades existentes, ni lo suficientemente genérica para permitir un amplio radio de acción sin incurrir en imprecisiones. Encontramos entonces las siguientes propuestas: 1.- Las áreas que surgen del acuerdo voluntario entre los entes de gobierno autónomo; 2.- Las que privilegian el aspecto funcional a través de agencias especiales; 3.- Aquellas que presentan dos niveles de gobierno; 4.- Y, en fin, las fórmulas que optan por un gobierno único, a través de anexiones o fusiones.⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁴⁾ *Idem.*

⁽⁴⁵⁾ *Idem.* p. 127.

II.- LEYES Y PROGRAMAS SOBRE URBANISMO EN MEXICO

2.1.- ANTECEDENTES.

Después de realizar un repaso general sobre el desarrollo del urbanismo en el mundo, centraremos nuestra atención en el proceso histórico de la regulación jurídica en materia de urbanismo en México.

“La tradición urbana del país es relativamente reciente, pero el actual sistema nacional de ciudades se ha ido conformando a lo largo del tiempo. Algunos historiadores sostienen que la ciudad más antigua es Toluca, y que la Ciudad de México tiene su origen en la época prehispánica (1325). Gran parte del conjunto de ciudades medias fueron fundadas durante la época colonial y un número reducido de ellas tienen menos de 100 años. Las formas de organización social existentes en la época prehispánica, colonial e independiente tuvieron en las localidades urbanas el escenario de sus más profundas manifestaciones.”⁽⁴⁶⁾

La concepción de la regulación jurídica de carácter urbano en nuestro país es muy reciente, sin embargo, es innegable el hecho que desde las grandes culturas que se asentaron en Mesoamérica, estas tuvieron una concepción de lo urbano.

Para Jaime Sobrino, las culturas americanas precolombinas que alcanzaron el más alto nivel de desarrollo urbano al momento de la conquista, fueron los mexicas en el valle de México y los incas en los Andes peruanos. Las ruinas de los centros mayas como Copan, Palenque, Tikal, Chichen-Itza, Uxmal y Mayapan, denotan el alto nivel cultural alcanzado. Sin embargo, existen pruebas arqueológicas que les conceden un carácter ceremonial y no el perfil de ciudad en el sentido contemporáneo del término.”⁽⁴⁷⁾

“Los pueblos de Mesoamérica -principalmente los mayas, zapotecas, mixtecas y aztecas- desarrollaron con toda evidencia comunidades urbanas en gran escala y cuya extensión exacta está siendo actualmente revelada gracias a las investigaciones que se están actualmente llevando a cabo en aquellas

(46) SOBRINO, Jaime. INAP, 1993. México, p. 91.

(47) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

tierras. Hasta fecha muy reciente, muchos arqueólogos del Nuevo Mundo ponían en duda que los mayas hubieran jamás construido ciudad alguna; y estaba muy de moda el caracterizar las impresionantes ruinas mayas como centros ceremoniales visitados periódicamente por los miembros de aquella desperdigada población rural. Pero hoy ya no cabe duda de que estos centros eran ni más ni menos que auténticas ciudades. En la estación arqueológica maya de Tikal, Guatemala, han sido localizadas unas 3000 edificaciones, desparramadas en una extensión de 6.2 millas cuadradas. Solamente el 10% de estas edificaciones han resultado ser realmente grandes estructuras ceremoniales. Procediendo a una extrapolación a base de excavaciones de prueba de más de 100 de las estructuras menores, se infiere que unos dos tercios de las mismas fueron en su día viviendas. Si aplicamos a Tikal solamente la mitad del promedio del número de personas que componen una familia normal de las que ahora residen en aquella región (5-6 miembros), resulta que la población de aquella ciudad habría sido de más de 5000 habitantes. En otro gran emplazamiento arqueológico maya -Dzibilchaltun, en Yucatán- se ha revelado, por medio de una inspección ocular de menos de la mitad del área total, la existencia de más de 8500 estructuras; Teotihuacán, el mayor emplazamiento urbano de la región de la moderna ciudad de México puede haber tenido una población de 100 000 habitantes durante, el primer milenio de nuestra era.”⁽⁴⁸⁾

En relación a la cultura azteca Ochoa Campos citando al Licenciado Manuel M. Moreno señala que “el Estado Azteca estaba integrado por un Territorio Metropolitano que reconocía a Tenochtitlan como su Ciudad Capital propia, y por los dominios, constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero conservando cada cual su correspondiente capital”. Estos dominios constituían más bien un área de influencia y no perdían las características de su régimen local. Dicho territorio metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Tal circunstancia es de suma trascendencia, ya que revela que, desde los primeros tiempos, a esta región del país, se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos”⁽⁴⁹⁾

(48) SOBRINO, Jaime, *ob. cit.* p. 57.

(49) OCHOA CAMPOS, Moises. *La Reforma Municipal*. Edit. Porrúa 1980, p. 117.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Jaime Sobrino, divide en diversas épocas el desarrollo urbano de la civilización Azteca. Así “en el preclásico y clásico, **Teotihuacán** fue el sitio más importante que proporcionó datos del desarrollo de esa zona. En el período protoclásico (Patlachique 100-0 a.C.) abarcó una área de 4 km²; una población aproximada de 5,000 habitantes y contenía tres templos alrededor de una plaza.”⁽⁵⁰⁾

“En la siguiente fase (Tzacualli, 1-150 d.C.), se edificó la Pirámide del Sol en su mayor parte así como las construcciones internas de la Pirámide de la Luna y el templo de Quetzalcóatl. Las edificaciones tenían una orientación específica y se comunicaban con dos avenidas. Por primera vez en el altiplano se presentó un centro ceremonial planificado: los grupos arquitectónicos estaban ordenados entre sí por grandes vías de trazado recto y perfectamente orientado. En esta fase, la población aumentó a 30,000 habitantes en una superficie de 17 km².”⁽⁵¹⁾

“Para el clásico temprano (Miccaotli, 150-250 d.C.) Teotihuacán consolidó su forma urbana al conformarse la ciudad en cuatro enormes cuadrantes, en cuyo núcleo se hallaba el centro religioso local: el templo de Quetzalcóatl. En el clásico temprano (fase Tlamimilolpa, 250-450 d.C.), se experimentó un fuerte aumento demográfico, se construyó la ciudadela y la superestructura del templo de Quetzalcóatl.”⁽⁵²⁾

“En el clásico tardío (Xolalpan, 450-650 d.C.) se incrementó la densidad de población ya que se redujo la ciudad a 20.5 km² y aumentó a 85,000 el número de habitantes. Durante este período se construyeron la mayor parte de los edificios administrativos, religiosos y comerciales, siguiendo siempre la misma orientación y estilo que consistió en las cuatro avenidas importantes que desembocaban en el llamado mega complejo de la ciudadela.”⁽⁵³⁾

“Esta forma urbana indicó una concentración del poder similar a la de los gobiernos absolutistas. Paradójicamente, Teotihuacán al final de la fase de mayor desarrollo, comenzó a decaer. En el postclásico temprano (900-1200 d.C.), la población abandonó el núcleo urbano y tendió a ruralizarse.”⁽⁵⁴⁾

(50) SOBRINO, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. INAP. 1993, México, p. 91.

(51) *Idem* p. 91

(52) *Idem*.

(53) *Idem* p. 92

(54) SOBRINO, Jaime. *INAP*. 1993, México, p. 92.

“Entre los antecedentes inmediatos a la expansión azteca, en la cuenca de México ya existían culturas urbanas. Tal es el caso de los tepanecas que habían logrado consolidar un gran señorío a través de su metrópoli Azcapotzalco, la cual dominó un gran territorio del valle de México. Algunas fuentes registraron a los aztecas como un pueblo bárbaro, chichimeca y trashumante. Sin embargo, desde sus orígenes se convirtió en una cultura sedentaria, agrícola y con influencia decisiva de Tula y Azcapotzalco.”⁽⁵⁵⁾

“La traza de Tenochtitlan tuvo al templo como núcleo central cívico-religioso y símbolo del pueblo mexica; al palacio de Moctezuma como sede del poder político-económico-militar y el tianguis que tenía, además de sus funciones mercantiles, la característica de ser plaza abierta a las festividades colectivas. A su alrededor partían cuatro calzadas orientadas hacia los cuatro puntos cardinales, delineando los cuatro “campa” o sectores urbanos primordiales.”⁽⁵⁶⁾

De esta manera “los “campa” se dividían territorialmente en barrios o “calpulli”. Estos a su vez, estaban constituidos por otra subdivisión, los llamados “tlaxicalli” o calles. Eran barrios pequeños e integrados por parcelas de familias emparentadas entre sí. Había tres tipos de calles: de tierra, de agua y mixtas.”⁽⁵⁷⁾

“Para 1473, Tenochtitlan rompió su estructura radial y concepto simbólico hacia el norte, Tlatelolco. Más tarde, este barrio se convirtió en el centro mercantil más importante de la ciudad. Las principales calzadas que partían del centro eran la del sur, que iba a Iztapalapa y la del oeste, que se dirigía a Tacuba. Las otras dos constituían los ejes divisores de otras parcialidades: una de ellas iba al norte, salía del centro ceremonial y recorría una corta distancia para llegar a la acequia de Tezontlali; la del este corría por la actual calle de Guatemala hasta llegar al embarcadero de Texcoco.”⁽⁵⁸⁾

“Al integrarse Tlatelolco, se formó una nueva e importante avenida llamada Cuephotli, que partía de la hoy calle de Brasil hasta llegar a tierra firme, rumbo a Tepeyac.”⁽⁵⁹⁾

(55) SOBRINO, Jaime, INAP, 1993, México, p. 93.

(56) *Idem.*

(57) *Idem.*

(58) SOBRINO, Jaime, INAP, 1993, México, p. 93.

(59) *Idem.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Podemos concluir que en la traza urbana de Tenochtitlan se puede percibir el pensamiento simbólico así como los principales elementos de la vida de los mexicas; los aspectos religioso, comercial y gubernamental controlados por la clase militar. El planeamiento y construcción de las ciudades bajo dominio mexica fue producto de la influencia ejercida por los pueblos que habían conquistado. Es así como sus formas y métodos urbanos estaban compuestos por elementos olmecas, zapotecas, mayas, mixtecas y toltecas.⁽⁶⁰⁾

En cuanto a la visión urbana de los aztecas el autor Jonathan Kandell en su libro "La Capital" nos relata lo siguiente:

"Las relucientes mansiones y palacios de piedra escalada, con sus plumosos estandartes flameando en lo alto de parapetos y torres, dominaban el paisaje urbano. Pero casi todos los residentes de Tenochtitlan vivían en modestas casas de ladrillos de barro. Habitadas por los plebeyos, estas viviendas eran caseríos tapiados con doce o más "apartamentos" de una y dos habitaciones. Sobre la calle, cada unidad de vivienda comunicaba con patios interiores, que tenían áreas para vegetales, jardines y cocinas. En tanto la nobleza utilizaba sillas, mesas y arcas, los plebeyos no tenían otro mobiliario que una cama elevada a pocos centímetros sobre el suelo de tierra apisonada."⁽⁶¹⁾

Por otra parte, este autor considera que "lo que dió a Tenochtitlan una ventaja inestimable sobre cualquier otra ciudad del Nuevo Mundo fue la espectacular revolución en los transportes que lograron los aztecas para aparejar todo el potencial de las aguas lacustres circundantes. Junto a casi todas las calles de la capital corría un canal, y todas las familias eran dueñas de por lo menos una canoa. Mediante el uso de barcazas y canoas, los aztecas podían compensar en gran medida la ausencia total de animales de carga. Era probable que, dentro de Tenochtitlan, las mercancías se trasladaran con más eficiencia que en las ciudades europeas, con sus carros tirados por caballos. Además, las embarcaciones conectaban la isla-estado azteca directamente a predios agrícolas del continente y con las fértiles chinampas de Xochimilco y Chalco, al sur."⁽⁶²⁾

(60) SOBRINO, Jaime. INAP, 1993, México, p. 94.

(61) KANDELL, Jonathan. *La Capital. Historia de la Ciudad de México*. Edit. Javier Vergara, México, 1990, p. 26.

(62) *Idem*.

Otro aspecto interesante fue el relativo a la distribución del agua la cual se realizaba mediante dos métodos distintos: “Para los plebeyos, el agua era bombeada desde el acueducto en grandes cántaros, a bordo de canoas y luego repartida entre familias a todo lo largo de los canales de la ciudad. Pero la nobleza y los sumos sacerdotes se beneficiaban con un sistema notablemente avanzado de cañerías para el agua. Poco después de llegar a Tenochtitlan -apenas traspuestos los puntos donde se extraían sus aguas para la mayoría de los ciudadanos-, el acueducto era conducido bajo tierra a la plaza central. Allí se dividía en un laberinto de caños de arcilla que llegaba a los templos y residencias del distrito ceremonial, y a los palacios y mansiones de los grandes dignatarios. Más cañerías conducían el agua a cámaras y piscinas individuales en estas nobles residencias; después la desaguaban en canales cercanos.”⁽⁶³⁾

Resaltaban en este sentido, el gran dique construido por Nezahualcoyotl, ambos durante el reinado de Moctezuma I, en 1449 a consecuencia de una gran inundación, y el acueducto de Chapultepec a Tenochtitlan.

“El dique de Nezahualcoyotl, como se denominó, fue el proyecto hidráulico más grande y más sofisticado de la América precolombina. Decenas de miles de jornaleros, venidos de tribus vasallas, tardaron casi una década en completar la estructura. Se extendía a trece kilómetros por el lado este de Tenochtitlan, prácticamente separando al lago Texcoco de un punto situado en el continente, un poco al norte de la capital azteca, con respecto a una península situada al sur.

Se introdujeron en el fondo del lago unos troncos enormes, formando dos filas paralelas con veinte metros de distancia entre sí; se llenó el espacio con rocas, guija y tierra. Esta no era una simple pared. En todo su curso, el dique estaba provisto con esclusas que era posible abrir momentáneamente para permitir el paso de embarcaciones. Desde ese momento, la parte del lago de Texcoco al oeste de Tenochtitlan era alimentada solamente por las aguas dulces del lago Xochimilco al sur, cuando éste se desbordara durante la estación lluviosa. Gradualmente, la salinidad del oeste del lago Texcoco disminuyó lo suficiente como para hacerlo adecuado para fines de irrigación, y allí se construyeron chinanpas a fin de proporcionar suministros alimenticios adicionales cercanos para la capital.”⁽⁶⁴⁾

(63) Ibidem.

(64) Ibidem

En cuanto al acueducto, este proyecto llegó a ser tan complicado como el gran dique. “Se construyeron dos conductos paralelos -de dos metros de diametro cada uno, y hechos con piedra y madera- desde el manantial subterráneo principal hasta la capital azteca, a cinco kilometros de distancia. Fueron colocados sobre el lago, lo bastante altos como para no estorbar la circulación de barcas. El segundo funcionaba como refuerzo, llevando agua cuando era necesario limpiar o reparar el otro:.”⁽⁶⁵⁾

En la época colonial, consecuencia de la legislación emitida en España el urbanismo español se consolidó en la Nueva España, a través de la institución municipal. Así Ochoa Campos menciona que “en la ciudad de México, el Ayuntamiento se preocupó inmediatamente por formar el plano o trazado procediendo a la distribución de los solares, por haber usado al principio de esta facultad Hernán Cortéz. La ciudad de Puebla fué trazada en 1531 por el Corregidor Hernando de Saavedra, y el aumento de los habitantes dio lugar a que seis años después se elaborara un plano de la ciudad, para que se diese un mismo solar a diversas personas. La traza consistía en señalar calles y manzanas. Estas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos.”⁽⁶⁶⁾

Fue así como los primeros centros urbanos fundados en América durante la etapa colonial se establecieron en la costa. Las ciudades portuarias contaron con entrada y salida por tierra y mar para facilitar el comercio, la administración y la defensa. Entre ellas estaban: Veracruz, 1519; Maracaibo, 1529; Cartajena, 1533; Guayaquil, 1535 y Callao, 1537.⁽⁶⁷⁾

Pueden localizarse además en esta época algunos ordenamientos que podemos caracterizar como de carácter urbanístico como las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, dadas por Felipe II. En ellas se estableció que los problemas urbanos de las colonias americanas debían ser resueltos por la Corona española. Antes de dicha disposición, se determinó detalladamente la traza de las nuevas ciudades de acuerdo al esquema urbano español, compuesto por manzanas regulares alrededor de la plaza, donde se ubicaban los centros políticos religiosos.

(65) Ibidem p. 27.

(66) OCHOA CAMPOS, Moises, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa México, 1980, p. 110.

(67) Harris, Walter, El crecimiento de las ciudades en América Latina, Ediciones Marymar, Buenos Aires; 1975, pp. 24-26.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“Establecían las ordenanzas que, de la plaza habría de salir una calle por cada costado y dos calles por cada esquina. Alrededor de la plaza y en las cuatro calles principales, había de haber portales. Además, las calles en lugares fríos, habían de ser anchas; en las calientes angostas. Trazada la población a “cordel y regla”, se hacía la distribución de solares. El primero, para la iglesia, que había de ser aislado y visible desde el mar si se trataba de población costera, procurando que sirviese de defensa. El segundo, para la casa real y casa de consejo y cabildo. Otros para aduana y atarazana, cerca del templo para que se pudiesen defender de otros.”⁽⁶⁸⁾

“Además, el hospital para enfermedades no contagiosas se había de poner junto al templo y por claustro de él, y para las contagiosas, en parte que los vientos pasando por él no fueran a herir a la población. Las carnicerías, pescaderías y tenerías se habían de colocar en parte donde con facilidad pudieran limpiarse. Los solares de la plaza no habían de darse a particulares, sino dejarse para la iglesia, casas reales y propios de la población, donde habían de edificarse tiendas y casas para tratantes, con cuyas rentas se contaría para los gastos públicos, y estos edificios de la plaza eran los que primero se habían de construir, contando con la cooperación de todos los pobladores y con un moderado impuesto sobre las mercaderías. Los demás solares debían sortearse entre los pobladores, quedando el resto para el rey, a fin de que los diera a nuevos pobladores o dispusiera de ellos como le pareciera conveniente.”⁽⁶⁹⁾

Existió un modelo urbano dictado por la Corona española, pero no siempre las nuevas urbes siguieron esos parámetros de planeación, sino que se ajustaron a las condiciones naturales. La clasificación que se puede establecer de los asentamientos urbanos novohispanos es:⁽⁷⁰⁾

(68) SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* p. 122.

(69) *Ídem.*

(70) Margadant, Florice. “Las ciudades novohispanas ante el derecho”. En: *Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La Ciudad concepto y obra. VI Coloquio de historia del arte, México: 1987, pp. 13-19.*

a) Según Rango Administrativo.

- Ciudades principales con doce regidores.
- Ciudades simples con seis regidores.
- Villas o lugares simples.
- Pueblos de indios.
- Colonias.

En el momento de su fundación, el gobernador determinaba si era villa o ciudad. Los pueblos de indios tenían una administración municipal distinta a los demás. Las colonias eran asentamientos de españoles en expedición o creadas por autoridades reales.

b) Por Función del Asentamiento.

- Avanzadas militares. Localizadas en las fronteras de las regiones de los “indios de guerra” y más tarde creadas para frenar la expansión inglesa y francesa.
- Avanzadas religiosas. Misiones de frailes fundadas en regiones paganas.
- Adelantados. Que se ofrecían por colonizar alguna región mediante financiamiento propio. La Corona les prometía a cambio recompensarlos con privilegios neo-feudales heredables.
- Lugares de mercado. Fundados por iniciativa oficial en torno a ventas o posadas y ubicadas sobre caminos que conducían a puertos, minas o centros administrativos.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

-Congregación de indios. Se les obligaba a abandonar sus pueblos para formar ciudades más grandes. Esto se hacía con fines religiosos para contribuir al proceso de evangelización y económicos, para facilitar la cobranza del tributo y evitar el gasto que implicaba tener más iglesias y curas.

-Puertos.

-Reales de Minas.

-Dos Repúblicas. Con este término se denominó a las ciudades donde residían españoles e indios y operaba un criterio radical de diferenciación racial. (En la terminología novohispana, República se utilizaba como simple comunidad cívica política). La República de indios contaba con sus propias autoridades indígenas, los caciques; la República de españoles tenía sus propios funcionarios. Estas dos comunidades estaban ligadas por capas superiores de autoridad común y se regían por órganos colegiados de la Audiencia, en la figura del virrey.

“El pensamiento racionalista producto de la ilustración, influyó en la política urbana y se manifestó en una nueva idea de organización que garantizaba a los ciudadanos la comodidad, hermosura y limpieza en la traza de la ciudad. Debajo de esas medidas estaba el interés de las autoridades reales para recuperar el espacio público urbano y controlar su uso de acuerdo a los fines centralistas de la Corona.”⁽⁷¹⁾

La consecuencia inmediata de dicha política fue la protesta en contra de las reformas urbanas manifestada por ciertos sectores como la Iglesia debido a la movilización de capital que esto implicaba. Sin embargo, la Corona desatendió las protestas. Otro problema que enfrentaron las autoridades virreinales fue el incremento de la delincuencia. Para ello se implementó el alumbrado público y la vigilancia nocturna.

(71) Lombardo, Sonia. “La reforma urbana en la ciudad de México del siglo XVIII”. en: *Ibid.* p. 108.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“La acción más importante realizada por el virrey Revillagigedo entre 1789 y 1798, fue la ejecución de los bandos y ordenanzas que se emitieron con anterioridad. Se concluyeron obras públicas retrasadas y se inició la construcción de calles empedradas con sus desagües; se extendió el servicio de alumbrado y se le puso nomenclatura a las calles para facilitar el levantamiento del padrón. Todo ello se financió con fondos de diversos ramos que obtuvo el gobierno civil por medio de imposiciones.”⁽⁷²⁾

“En cuanto a la administración de la Ciudad de México, a fines de 1782 se inició la reforma más importante del rey Carlos III, publicada por el bando del Virrey Martín de la Mayorga. Dicha reforma se refiere a la división de la ciudad para su jurisdicción en ocho cuarteles mayores y 32 menores. Las razones más importantes de política urbana, fueron la eficiencia en la administración de justicia; el ordenamiento político y económico del gobierno de la ciudad y la observancia de las leyes y costumbres.”⁽⁷³⁾

“Al frente de los ocho cuarteles estaban los alcaldes que formaban la Real Sala del Crimen, el corregidor y los alcaldes ordinarios. Cada cuartel mayor estaba dividido en cuatro menores, teniendo al frente al alcalde de barrio, su juez y escribano respectivo. Entre las funciones de los alcaldes de barrio estaban las del control de la población y la salud pública. Para tales fines se establecían controles sobre el número de casas, calles, uso de suelo, accesorias de comercio, oficios, etc. Llevaban un padrón de población en las zonas de su jurisdicción. También vigilaban que no se cometieran fraudes contra la Real Hacienda.”⁽⁷⁴⁾

La ciudad de México anterior a las reformas Borbónicas, mostró una estructura productiva que organizó el espacio urbano de acuerdo al lugar de producción y venta. Se identificaban claramente las zonas de vivienda y trabajo en un mismo lugar y en otra parte la comercial. Estos elementos configuraron el carácter de la producción y organización del trabajo gremial hasta el siglo XVIII.”⁽⁷⁵⁾

(72) SOBRINO, Jaime, *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 96.

(73) Búez, Eduardo. “Ordenanzas para el establecimiento de alcaldes de barrio en la Nueva España: ciudades de México y San Luis Potosí”. En: *Boletín del Archivo General de la Nación*, Vol. X, números 1-2, México: 1969, pp. 60-62.

(74) SOBRINO, Jaime, *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 97.

(75) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

“La mentalidad de la época conceptualizó a su sociedad a partir de la regulación ejercida por la administración pública en todos los niveles sociales de producción y distribución urbana. Se reglamentaron los derechos y obligaciones de cada corporación, ocupación o etnia, priorizando los intereses de la colectividad.”⁽⁷⁶⁾

“Los funcionarios virreinales, a través de las ordenanzas que emitían, regularon la producción y la organización del espacio urbano. Se gestó una peculiar política urbana que repercutió en la composición y distribución del espacio en los siglos XVIII y XIX. Para controlar la producción, las autoridades ubicaban por calles a los artesanos que desempeñaban el mismo oficio. Existía una estrecha relación entre la producción gremial y la forma de apropiación del espacio.”⁽⁷⁷⁾

“La centralización política y concentración económica de las capitales latinoamericanas durante el siglo XIX, se sustentó en las funciones predominantes de minería, agricultura y ganadería, mientras que la manufactura contribuyó muy poco para ello. Estas circunstancias propiciaron la concentración demográfica en algunas capitales o ciudades y poco interés para promover el desarrollo urbano en otros lugares.”⁽⁷⁸⁾

Al consumarse la Independencia de México, se registró la salida de capitales, dejando a la hacienda pública en una grave crisis económica y sin poder atender las obras más indispensables. Algunas políticas de las reformas borbónicas como la definición de la naturaleza temporal de la propiedad, la regulación del valor y las imposiciones sobre los bienes urbanos, se reajustaron a la nueva estructura de la república que comprendía la creación del Distrito Federal, acarreando problemas administrativos originados por la combinación de características urbanas tradicionales en una nueva estructura.

Entre 1824 y 1840, casi no se modificó la Ciudad de México. El incremento más significativo se registró desde 1870 hasta la primera década del siglo XX. A partir de las Leyes de Reforma y de la

⁽⁷⁶⁾ SOBRINO, Jaime. *ob. cit.* INAP, 1993, México, p. 97.

⁽⁷⁷⁾ *Idem.*

⁽⁷⁸⁾ *Idem.* p. 99.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

desamortización de los bienes eclesiásticos, se separó urbanísticamente al México colonial del republicano y se reestructuró la vialidad, a fin de obtener la imagen de retícula simétrica del casco de la ciudad.

Los ideales del romanticismo y liberalismo se proyectaron en el repudio al aspecto religioso de la ciudad y la promoción de una traza más regular. Hacia finales del siglo, la Ciudad de México comenzó a crecer sin un plan definido y se transformó en una urbe con influencia afrancesada, concentrando gran parte de la producción artesanal y manufacturera del país, así como del comercio de bienes producidos localmente y los de importación.⁽⁷⁹⁾

Podemos afirmar que posteriormente a esta época, se presenta un declive de la ordenación jurídica en materia urbanística. Son de difícil localización las dispersas reglamentaciones que en esta materia se pudieran haber emitido, aunado a lo anterior, no se nos presenta ningún ordenamiento, ya sea a nivel nacional o local, que aglutine la concepción urbana.

Joaquín Álvarez Vázquez en su artículo "Notas para el conocimiento del Derecho Urbanístico Mexicano", divide el desarrollo de lo que llama él la juridificación de lo urbano en seis etapas, iniciando con la constitución de 1917 y su concepto de función social de la propiedad.

Basándonos en la periodización propuesta por Álvarez Vázquez, realizaremos un pequeño recorrido de la legislación urbana en México.

(79) SOBRINO, Jaime. INAP, 1993, México, p. 99.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

2.2. Primera Etapa:

Podemos mencionar una primera etapa, que va hasta 1940, pero cuya mayor intensidad se encuentra entre 1920 y 1940, en la que encontramos piezas legales relevantes.

Entre los antecedentes jurídicos de más importancia conviene mencionar el texto del artículo 123, fracción XII de la constitución de 1917, que establecía que además de las garantías para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida. Dicho derecho se consignaba en los siguientes términos:

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.”

“Desde antes de la constitución de 1917, encontramos normas legales que fueron antecedentes de la juridificación en materia de vivienda para los trabajadores; por ejemplo, el gobernador del Estado de Chihuahua expidió en 1906 una ley sobre casas de obreros y empleados públicos.”⁽⁸⁰⁾

“En los términos de esta ley, los residentes de la ciudad de Chihuahua y de las cabeceras de los distritos del Estado que tuvieran interés en edificar casas en propiedad para habitación, gozarían de una serie de prerrogativas: las construcciones se considerarían inembargables, a excepción de los embargos por deudas de carácter fiscal, hipotecario o refaccionario; estarían exentas de impuestos durante diez años o más; los costos de los terrenos municipales en que se edificaran las casas habitación serían reducidos en un 50%; tendrían excepción en el pago de escrituras y derechos de registro público de la propiedad, etcétera.”⁽⁸¹⁾

(80) ALARCON SEGOVIA, Andres. “Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano (1ª parte) en *Vivienda*, vol. 8 #4, oct-dic, 1983, México, p. 53.

(81) *Idem*.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El 18 de agosto de 1931 se publicó la Ley Federal del Trabajo, la cual, en su artículo II, fracción 3a. establecía “la obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que podrían cobrar renta que no excediera del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas; si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de 100 los patrones deberán cumplir con las obligaciones que les impone esta fracción”.

Se indicaba también que el Ejecutivo Federal y los de los Estados fijarían las condiciones y plazos para el cumplimiento de esta obligación.

Por su importancia, citaremos las principales leyes que se publicaron en este período (1910-1940) y que tienen relación con el proceso de urbanización del país.

La Ley de Tierras Ociosas; la creación de la Comisión Nacional de Caminos; las Juntas Federales de Mejoras Materiales y las Juntas de Caminos; la creación del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas; para la defensa del patrimonio cultural se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia; un decreto presidencial que encarga al gobierno del Distrito Federal la construcción de caminos en cooperación con los Estados; la Ley de Expropiación; la Ley de Nacionalización de Bienes; el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable; el Reglamento para los Establecimientos Industriales y Comerciales Molestos, Insalubres o Peligrosos, y un variado número de decretos; las leyes, códigos y reglamentos sobre el régimen de la tenencia ejidal de la tierra. Como dato importante se promulgó en 1931 la Ley de Planeación; la instrumentación de esta ley por resolverse en plano y no en programas, se encomendó a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, debido a que en ese período el principal problema era sin duda comunicar al país y ubicar, especialmente el centro del territorio, las primeras soluciones tendientes a equilibrar los desiguales desarrollos que se habían generado.

2.3. Segunda etapa

La segunda etapa (1940-1952) se inicia a partir del crecimiento económico de México, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, manifestándose el proceso de urbanización con claros caracteres.

Se funda el Banco del Fomento a la Vivienda, el cual posteriormente será absorbido por el Banco Hipotecario en 1947, dos años más tarde se modifica su Ley Orgánica. Se promulga la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Reglamento para Ocupación y Construcción de Obras en Mar Territorial, Playas y Zonas Federales; el Reglamento para la División Ejidal de Bienes Nacionales; se crea el Comité Federal de Construcción de escuelas.

Debe hacerse mención del Acuerdo de 17 de Abril de 1942, que estableció que las expropiaciones de tierras ejidales se harían únicamente en beneficio de los grupos pobres de la población que quisieran construir en los predios sus hogares. Indicaba, además, que las expropiaciones de ejidos, para su urbanización sólo debían concederse excepcionalmente, pues la función del ejido debía seguir siendo la producción agrícola. Para dar salida al problema de la vivienda popular se recurrió a la extensión limitada del espacio urbano, puesto que se abarataba el precio de vivienda recurriendo al suelo que estaba excluido del mercado.

En diciembre de 1945 el presidente Avila Camacho envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica del Banco de Fomento de la Habitación, S.A.

Este organismo fue ideado como instrumento financiero de capital mixto, con posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales para realizar un programa de construcción de casas unifamiliares que resolviera el problema de la habitación en el Distrito Federal.

A finales de 1946 esta institución pasó a formar parte del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. Con motivo de dicha fusión, se creó un Departamento de Habitación que se encargaría de realizar las tareas del Banco de Fomento.

Asimismo, en los períodos de gobierno de Manuel Avila Camacho y de Miguel Alemán Valdés, se expiden los decretos que prorrogan los contratos de arrendamiento en casa y locales, que afectan a los locales dedicados a habitación, comercio e industria, con renta tope de trescientos pesos, proceso conocido como “congelamiento de rentas”, medida que fue adoptada también en algunas entidades federativas.

2.4. Tercera etapa:

La tercera etapa se inició, en 1952, en la cual el fenómeno de urbanización se vuelve a manifestar con vigor.

Con el objeto de coordinar los esfuerzos del gobierno federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, el 31 de septiembre de 1954, durante la administración del presidente Ruiz Cortines, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, que tenía entre sus objetivos atender la investigación de los problemas habitacionales y coordinar los programas de vivienda, dirigiendo sus actividades a grupos económicamente débiles. Su ley lo facultaba para planear operaciones financieras y otorgar créditos.

Se promulgan el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales; el Reglamento de la Ley de Coordinación de Dotación de Agua Potable a los municipios; el Reglamento Federal sobre Obras de Provisión de Agua Potable, y de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías y Excedencias. Los programas habitacionales aumentan; surgen los del Seguro Social; se fundan el Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección de Pensiones Militares, y se inician los programas habitacionales de PEMEX; se transforma la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE; se promulga la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

2.5. Cuarta etapa

Durante el cuarto período observamos lo siguiente: en el régimen presidencial de López Mateos encontramos el primer intento por promover la construcción habitacional, constituido por el Programa Financiero de la Vivienda que consideró la necesidad de encontrar solución al grave problema de financiamiento de la vivienda de interés social.

Para operar la movilización de recursos destinados a satisfacer las necesidades de la vivienda de interés social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del gobierno federal, constituyó dos fideicomisos en el Banco de México; el primero de ellos denominado Fondo de Operación y Descuento a la Vivienda (FOVI), cuyo principal objetivo sería otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social; y el otro, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), cuyo objetivo fundamental sería otorgar apoyo a las instituciones de interés social. Apoyo concedido en casos tales como falta de pago puntual, insuficiencia del margen de garantía y costos de créditos elevados.

El programa Financiero de Vivienda, al canalizar recursos privados a la construcción de la Vivienda, apoyó el esfuerzo del sector público en este campo. Así, encontramos que en las viviendas promovidas directamente por el FOVI entre 1955-1970, representaban el 35% de la acción del sector público en el sexenio; además, este programa financiero fue el primer intento para promover la construcción habitacional fuera del área metropolitana de la ciudad de México.

En la década de los sesentas, el Estado incrementa notablemente su participación en vivienda, fortaleciendo los organismos públicos y sociales existentes y creando otros nuevos.

Se crea la Dirección General de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, como un programa que incluye nuevos tipos de vivienda orientados a los sectores de menores ingresos; el

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

desarrollo de programas de traslado y realojamiento de personas afectadas por obras de urbanización así como también programas de erradicación de ciudades perdidas.

Para sustituir al Instituto Nacional de la Vivienda, el gobierno federal creó el INDECO, que orienta sus acciones hacia el desarrollo de la comunidad, promoviendo la construcción de viviendas, de las cuales un fuerte porcentaje se dirigió a los grupos de menores recursos.

2.6. Quinta etapa:

En la quinta etapa, de 1970 a 1976, se observan los siguientes momentos:

En mayo de 1971 se inician los trabajos de la Comisión Nacional Tripartita, en la que se plantea un mecanismo para cumplir con la obligación patronal de otorgar vivienda cómoda e higiénica para los trabajadores.

En diciembre de 1971 se reformó el artículo 123, fracción XII de la Constitución, que quedó así:

“Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”

Se señaló también que se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo, integrado por representantes del gobierno federal de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Se plantearon reformas a los artículos 97, 110, del 136 al 151 y 782 de la Ley Federal del Trabajo, que permitieron la expedición de la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores INFONAVIT, en que se señala que su objeto es el de:

Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; b) la construcción, reparación, ampliación o

mejoramiento de sus habitaciones; y c) el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Además se constituyen fideicomisos orientados a la intervención en urbanizaciones irregulares o para atender la vivienda de grupos específicos de trabajadores como FICCOIA Y FICSER.

En resumen, son las siguientes piezas legales las que caracterizan esta época: se transforma el Instituto Nacional de la Vivienda en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO), organismo al que, mediante las Reformas a la Ley de la Reforma Agraria (1972), se le otorga facultades para recibir en su beneficio expropiaciones de la tierra ejidal.

En forma paralela y mediante modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se creó el Fondo de la Vivienda del ISSSTE-FOVISSSTE y el FOVIMI (Fondo de la Vivienda de los Militares), mecanismo que ha quedado integrado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

El gobierno mexicano enfrenta por primera vez los problemas surgidos de la expansión desmedida y no controlada de los centros urbanos del país; su acción se ha orientado preferentemente a la regulación de la tierra, por medio de la creación de organismos locales (como AURIS) y con el reforzamiento de los organismos nacionales (como INDECO y CORETT).

Al concluir el período existían en la organización de la administración federal la Comisión de Desarrollo Urbano del país, dentro de la Secretaría de Obras Públicas, la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo en la Secretaría de Patrimonio Nacional; el Consejo Nacional de Población en la Secretaría de Gobernación, como los principales dentro de otros muchos. Asimismo sobresalen organismos locales con atribuciones en la mayoría de las entidades del país: Cuautitlán-Izcalli, FOMERREY,

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Juntas Estatales de Planeación, Bienes Raíces del Estado de Baja California, Direcciones de Planeación y otros más.

En 1974 se emite un acuerdo presidencial para que el Departamento de Asuntos Agrarios determine zonas de urbanización en ejidos de centros de población rural, y otro acuerdo para que ese mismo Departamento, con auxilio de la Secretaría de Obras Públicas, determine, en cada caso, las zonas de urbanización de ejidos donde se llevarán a cabo obras de servicios públicos.

2.7. Sexta etapa:

Ante el imperativo de contar con un marco jurídico administrativo que permitiera afrontar la situación para resolver los problemas del desarrollo urbano, el Ejecutivo Federal propició las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en estas reformas constitucionales, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos la cual establece un esquema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno, así como la regulación de la vivienda en sus artículos 90 y 30, fracciones X y XI.

Las anteriores disposiciones permitieron que en mayo de 1978 se aprobara el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que determina en esta materia los objetivos, políticas, metas y programas nacionales, así como los instrumentos mediante los cuales el gobierno federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, con el fin de alcanzar la realización de los propósitos consignados en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución. El decreto que aprueba el plan contiene, en su artículo 3o., una serie de objetivos entre los que se mencionan el de "propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano y vivienda".

Para entender este período es preciso anotar que en él se ha dado todo un conjunto de piezas legales para ir institucionalizando paulatinamente un Sistema Nacional de Planeación para el desarrollo socioeconómico basado en el Plan Global de Desarrollo, los distintos planes sectoriales (Industria, Turismo, empleo, etc.) y otras piezas como los convenios únicos de coordinación y la reforma administrativa.

En 1982 es reformado el artículo 4º de nuestra constitución, el cual establece que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa" y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios, a fin de alcanzar tal objetivo.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Por otra parte, en el ámbito de la Administración Pública en 1983 se instituyó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía en su artículo 37 los asuntos que atendería esta dependencia, y en relación con el desarrollo urbano mencionaba entre otras cosas las siguientes:

-Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

-Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

-Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución.

-Promover a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

-Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología. En 1983 se realizan reformas y adiciones al artículo 115 constitucional con el objeto de otorgar mayores facultades al ente municipal, entre las cuales se encuentran facultades relacionadas con el desarrollo urbano.

En primer lugar, para cumplir con tales facultades podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales y de conformidad con los fines indicados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

La competencia de los municipios respecto al desarrollo urbano es la siguiente: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

2.8. Séptima Etapa.

Hasta este apartado hemos seguido el trabajo de Alvares Vazquez ya mencionado, sin embargo, con posterioridad a esta investigación se han producido infinidad de ordenamientos con impacto en el desarrollo urbano del país.

En este sentido, cabe destacar las reformas legales que vienen a conferir un nuevo marco jurídico al desarrollo urbano y específicamente al problema del crecimiento metropolitano del Distrito Federal y su región centro, nos referimos a las reformas constitucionales de 1993 realizadas al gobierno del Distrito Federal y la expedición de una nueva Ley General de Asentamientos Humanos, de las cuales nos permitiremos hablar en los siguientes apartados.

1.- REFORMAS CONSTITUCIONALES AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La creación en México de un espacio territorial exclusivo en que se asienten los poderes federales, es producto de necesidades históricas y del desarrollo propio del sistema federal.

En la actualidad el Distrito Federal ha sufrido un crecimiento urbano desmedido que se traduce en problemas de carácter político, económico y administrativo.

De tal suerte el Constituyente Permanente aprobó reformas constitucionales que inciden de manera directa en el gobierno del Distrito Federal, que responden a la demanda ciudadana de mayor participación democrática en el gobierno de la Ciudad de México.

La finalidad de estas reformas aprobadas será transformar la actual forma de gobierno del Distrito Federal, con una nueva estructura institucional que garantice la seguridad y la soberanía de los poderes de la unión, y a la vez, la existencia de órganos de gobierno representativos y democráticos.

En esta tendencia que hoy cristaliza debemos mencionar como un antecedente de suma importancia a la Asamblea de Representantes, órgano colegiado que antes de la reforma en cuestión, contaba solo con facultades reglamentarias, pero que se había significado como un espacio de discusión y debate democrático entre las distintas fuerzas políticas que lo integraban.

La reforma aludida contenida en el artículo 122 constitucional establece las bases de organización del Distrito Federal, así como el desarrollo de las mismas en un ordenamiento denominado estatuto de gobierno.

Así se instituyen tres órganos para el gobierno del Distrito Federal; la Asamblea de Representantes, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Se determinan derechos y obligaciones de carácter público para los habitantes del Distrito Federal, así como la creación de consejos de ciudadanos los cuales se integran por elección directa.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

De igual manera se confieren facultades al presidente de la República, en congruencia con su carácter de primera autoridad del Distrito Federal, para designar al servidor público encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal, así como el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Resalta en este contexto, el nuevo procedimiento que la reforma prevé para la designación del Jefe del Departamento del Distrito Federal. El Presidente nombrará a un integrante de la propia Asamblea de Representantes, senador o diputado federal por el D.F. miembro de la mayoría partidista de la propia Asamblea que será ratificado por la misma, o en su defecto por el Senado de la República.

Esta reforma dota de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes con objeto de otorgarle mayor control en materias propiamente urbanas y de gran impacto específico en su vida cotidiana.

Se conserva la tradición de instituir un órgano jurisdiccional específico para el Distrito Federal, siendo este el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Como innovaciones a este organismo destaca que los nombramientos los realizará el Jefe del Distrito Federal, sujetando los nombramientos respectivos a la ratificación de la Asamblea, y la posibilidad de que el tribunal elabore su propio presupuesto.

La reforma incluye la creación de comisiones metropolitanas de coordinación tanto de jurisdicciones federales, locales como municipales en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas del Distrito Federal.

Por último, esta serie de reformas constitucionales implicó de manera necesaria modificaciones en otros preceptos con objeto de integrar en su totalidad el nuevo marco legal del gobierno del Distrito Federal.

2.- NUEVA LEGISLACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Uno de los fenómenos que mas ha impactado a las sociedades del presente siglo es el acelerado proceso de urbanización. México no ha quedado al margen de este fenómeno, por el contrario, en las últimas décadas ha sufrido profundos cambios en la relación campo-ciudad, alcanzando en la actualidad la población urbana el 70% del total nacional.

Fué en el año de 1976, que mediante las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal y la publicación ese mismo año de la Ley General de Asentamientos Humanos, se inicia la conformación del derecho urbanístico mexicano.

Sin embargo, durante la LV Legislatura se consideró indispensable el proseguir en el adecuado ordenamiento territorial de los asentamientos humanos con objeto de lograr un desarrollo sustentable.

Con este objeto fué presentada y aprobada una nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

Cabe mencionar que esta nueva ley, conformada por nueve capítulos; integró en su redacción las propuestas presentadas en diversos foros regionales organizados por la Comisión de Asentamientos Humanos de la H. Cámara de Diputados y la Secretaría de Desarrollo Social.

Esta Nueva legislación regula, además de las atribuciones de la ley anterior, la de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; la concurrencia y coordinación de autoridades federales, estatales y municipales; lo relativo a conurbaciones; la legislación de la propiedad en los centros de población de las reservas territoriales; la participación social; el fomento y control del desarrollo urbano, entre otros aspectos.

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO URBANISTICO COMO REACTIVO DEL CRECIMIENTO ORDENADO DE LAS CIUDADES Y DE LAS COMARCAS METROPOLITANAS

I.- SITUACION DEL DERECHO FRENTE A LA EXPANSION URBANA Y LA METROPOLIZACION.

México, lo hemos señalado con anterioridad, es un país cada vez más urbano y menos rural, aún con graves carencias de infraestructura y equipamiento. las ciudades se extienden y las comunidades que antes eran rurales se van urbanizando con obras y servicios que inclusive cambian las formas de pensar y conducirse de sus habitantes.

Recursos del gobierno federal que se suman a los Estados y Municipios para conjugarse con esfuerzos de la sociedad, se encaminan con celeridad inusitada a transformar la fisonomía de colonias y poblados con obras de urbanización como pavimentación de calles, construcción de guarniciones, banquetas, redes de drenaje, agua potable, mercados, centros deportivos y culturales, remodelación de escuelas, hospitales, electrificación, alumbrado público, etcétera.

Con la expansión urbana que se observa en todos los ámbitos geográficos de la nación, se está dando paso no solamente al crecimiento físico de centros de población y al mejoramiento de todo tipo de construcciones; sino que se esta generando una nueva cultura urbana que lleva implícita para la sociedad la toma de conciencia sobre el derecho a la ciudad.

El entorno físico y ambiental va siendo cada día motivo de mayor interés y preocupación tanto del gobierno como de la población, empeñados en mejorar el habitat en general de sus familias.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El ensanchamiento de la mancha urbana no solamente produce y reproduce fenómenos de conurbación entre municipios y Entidades Federativas, sino que, muchas veces da lugar a que el crecimiento urbano y demográfico engarce a sociedades y gobiernos en el fenómeno de la metropolización.

Con el objeto de clarificar la función del derecho en el desarrollo urbano y metropolitano, conviene hacer referencia también a los fenómenos de conurbación a la vez que expondremos en esta parte algunos conceptos sobre la metropolización.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracciones V y VI establecen lo siguiente:

Fracción V.- 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 y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Fracción VI.- 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 de 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.

La Ley General de Asentamientos Humanos antes de las reformas de 1993 al referirse a las conurbaciones establecía:

Art. 18.- El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Art. 19.- Para los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el "Diario Oficial" de la Federación. En ambos casos se publicará, además en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda.

Art. 20.- En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación, o bien por los gobiernos de los municipios de la respectiva Entidad Federativa.

Art. 21.- Para efectos de la fracción VI del artículo 115 Constitucional, es zona de conurbación el área circular generada por un radio de treinta kilómetros. El centro de dicha área 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.

Los municipios y los gobiernos de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor o menor a la definida en el párrafo anterior.

Art. 22.- Los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación cuando:

- I. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior;
- II. Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y

III. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas.

Art. 23.- El pacto que se celebre de acuerdo con el artículo anterior, tendrá los efectos de la Declaratoria ordenada por el artículo 19 de la presente Ley, y se publicará en los términos establecidos en el mismo.

Art. 24.- Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación 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. La comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en representación del Gobierno Federal.

A partir de la primera sesión los miembros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes.

La Comisión tendrá facultades para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer la participación que señala el artículo 6º de la presente Ley.

Art. 25.- Las comisiones tendrán las siguientes funciones:

I. Elaborar y revisar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la consideración del Presidente de la República, y

II. Gestionar y promover ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y sus acciones, así como de las decisiones que haya tomado.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Art. 26.- 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 en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

Art. 27.- Los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola entidad federativa, se registrarán por lo que disponga la respectiva legislación local.

La metropolización, aún cuando se ha manifestado como fenómeno real desde hace muchos años principalmente en el Distrito Federal, Monterrey, Nuevo León y Guadalajara, Jalisco, inexplicablemente, aún no ha sido abordada por nuestra legislación; hasta ahora y muy recientemente es en el art. 122 fracción IX de la Carta Magna que se toca este problema respecto al Distrito Federal, no obstante que la metropolización es un fenómeno jurídico, además de social, geográfico y económico.

Para Ramón Martín-Mateo, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante, España "la identificación de un área metropolitana supone, como sabemos, la presencia de un conjunto urbano importante, cuya consideración unitaria se impone por encima de la discontinuidad de los distintos núcleos que lo integran, unidos entre sí por razones de dependencia económica y social, imponiéndose el establecimiento de servicios y la dotación de infraestructura y equipamiento desde una óptica globalizadora.

Surge así -continúa Martín-Mateo- lo que se ha denominado ciudad abierta cuya unidad no viene determinada por la continuidad de las construcciones sino por una serie de nerviaciones entre las que destacan los sistemas de transporte, que pone en contacto a todos los habitantes del área que fluyen cotidianamente para aproximarse a centros geográficos distantes, donde se localizan usos residenciales, centros de trabajo, de esparcimiento y de servicios"⁽¹⁾

La aparición de las áreas metropolitanas implica la reconsideración de los conceptos tradicionales

(1) MARTÍN MATEO, Ramón. *Desarrollo Urbano y Derecho*. Colección Desarrollo Urbano, Plaza y Valdés Editores México, D.F. noviembre de 1988 p. 71.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

de autonomía Estatal y libertad Municipal al modificarse esferas jurisdiccionales, pues existe la imperativa necesidad de agrupar las comunidades originarias, (municipios, ciudades o poblados) en unidades más integradas y realistas.

Estas áreas sobre las que va a girar la organización social en el futuro mundial, traen consigo el surgimiento de colectividades modernas, en las que el peso fáctico de su configuración desequilibra definitivamente las anteriores y aún existentes distribuciones competenciales. Las grandes aglomeraciones urbanas se extienden así irrespetuosamente y como gigante que se recarga, sobre otras demarcaciones municipales o estatales expandiendo el impacto de su influencia sobre áreas regionales constituidas por Estados circunvecinos como es el caso de la región centro del país donde el Distrito Federal con su crecimiento causa efectos en los Estados de México, Morelos, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala. Las demandas de servicios, los requerimientos de infraestructura y equipamiento y las facultades competenciales de las autoridades de cada jurisdicción chocan en muchos casos con los esquemas administrativos, y con la legislación y reglamentación de cada Entidad produciéndose inclusive ciertos recelos en la instrumentación de políticas y aún en las clases políticas locales. lo cual contradice la exigencia globalizadora de la modernidad que conlleva a una eficaz gobernabilidad metropolitana.

Al analizar la situación del derecho frente a la expansión urbana y la metropolización, se fortalece nuestra conciencia y nos convencemos más de que nuestro territorio y nuestras ciudades requieren de una mejor sistemática. Todos deseamos vivir en una ciudad más ordenada, mejor organizada en sus edificaciones, vialidades, tráfico, zonas verdes, belleza artística, servicios y fundamentalmente en mejores condiciones de protección ecológica.

Lograr los objetivos de organización en los centros de población, implica desde luego la existencia de planes y programas con enfoques que incluyan los fenómenos de conurbación y de metropolización.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Así, se puede afirmar que el Derecho Urbanístico se apoya sustancialmente en tres bases fundamentales: la primera esta constituida por los planes de desarrollo urbano que contempla las políticas generales sobre la utilización del suelo; la segunda la constituye el derecho de los particulares sobre la propiedad urbana que les pertenece, según las modalidades predeterminadas por el poder público; y la tercera base, esta constituida por los instrumentos de aplicación de las normas urbanísticas, por los medios de control que garantizan la correspondencia entre la utilización de los bienes y las reglas establecidas por el Estado.

Respecto a los planes de desarrollo urbano, en México, estos podrán ser, la Ley General de Asentamientos Humanos de mayo de 1976 establecía en su art. 4o. que podían ser los siguientes:

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país;

Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las entidades federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y

Los planes de ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 Constitucional.

En cuanto a la propiedad urbana debe tomarse en cuenta la función social de la propiedad y la disposición constitucional contenida en el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna que establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; igualmente deberán observarse las diversas disposiciones secundarias relativas a la norma constitucional, como pueden ser reglas sobre construcción, utilización de inmuebles, fraccionamientos y otros en los que se trata de armonizar el interés privado con el interés público.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Sobre los instrumentos de aplicación del Derecho Urbanístico, Federico Spantigati, profesor de Derecho Público en la facultad de jurisprudencia de la Universidad de Roma, escribe en su manual de Derecho Urbanístico lo siguiente:

“Los instrumentos de aplicación de la disciplina urbanística, pueden distinguirse en dos categorías: instrumentos que inciden con mecanismos de control, de instrumentos que inciden con mecanismos de sustitución. Ambas categorías se dividen en instrumentos que utilizan o inciden sobre los poderes públicos y sus atribuciones y en instrumentos que utilizan o inciden en los derechos de los ciudadanos privados. De aquí deriva una casuística de cuatro tipos: control por parte del poder público y control por parte de los particulares, desplazamientos de titularidad en las atribuciones de los poderes públicos y desplazamientos de titularidad en los derechos privados.”⁽²⁾

La licencia de construcción es, por ejemplo, el instrumento por el que la autoridad controla el cumplimiento de las normas de Derecho Urbanístico por parte de los particulares en lo que a construcciones o edificaciones se refiere.

Por otra parte, podemos afirmar que la situación del Derecho frente a la metropolización, tiende a fortalecerse en virtud de que el continuo urbano que se extiende sobre jurisdicciones distintas va imponiendo la necesidad de una legislación y reglamentación de índole metropolitana.

En capítulo posterior trataré de manera más puntual la problemática de algunas áreas metropolitanas del país y principalmente la del Distrito Federal y del Estado de México, así como las implicaciones jurídicas que enfrentan con motivo de su relación cotidiana para coordinar acciones entre ambas Entidades.

(2) SPANTIGATI, Federico. *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo Madrid, España, 1973 p. 295.

II.- PREDOMINIO DE LO URBANO SOBRE LO RURAL.

Una afirmación comunmente aceptada, es el hecho que los procesos de urbanización propenden a desplazar el entorno rural. Asimismo, se acepta que este proceso produce una serie de consecuencias alternas como lo es la migración de gente de las áreas rurales a la ciudad con el objeto de integrarse a la fuerza de trabajo urbana.

Así, para Jaime Sobrino, la población de cada país se divide en dos categorías: a) población rural y b) población urbana.

La **población rural** es aquella que vive en el campo, de manera dispersa y se dedica a las actividades primarias (agricultura, silvicultura, ganadería, caza y pesca).

La **población urbana** es aquella que reside en ciudades y se ocupa en los sectores secundario (industria y construcción) y terciario (transporte, comunicaciones, comercio y servicios).⁽³⁾

Con el objeto de conocer las causas que producen este fenómeno, intentaremos establecer algunas de las diferencias que se presentan entre una sociedad rural y la urbana. Para Recasens Siches, algunas de las diferencias entre este tipo de comunidades son las siguientes:⁽⁴⁾

- Mayor población en las sociedades urbanas y poblaciones reducidas en las sociedades rurales.

- La densidad de población es mayor en la sociedad urbana frente a la escasa densidad en las sociedades rurales. Esta diferencia práctica encuentra razón de ser en el número de habitantes por unidad de superficie.

(3) SOBRINO, Jaime. ob. cit. INAP, México, 1993, p. 22.

(4) RECASENS SICHES, Luis. *Sociología*. Editorial Porrúa. México, 1980.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Las ciudades, en sus actividades económicas concentran una multiplicidad muy encauzada de interacciones, de lo cual depende la ocupación de mano de obra, a diferencia de una actividad agraria, que se da en las sociedades rurales.

- La vida rural aparece como más simple que las formas de vida de la sociedad urbana ya que carece de elementos tales como competencia, imitación, propaganda, a las cuales la segunda se encuentra subordinada. El trabajador rural encuentra satisfacción accesible a limitadas necesidades que son siempre constantes, mientras que el hombre urbano tiene necesidades crecientes al ritmo del proceso técnico, cultural y comercial.

- La cohesión social, como en los considerandos anteriores se hizo hincapié, reside en las sociedades rurales, en lazos de carácter primario natural; no sucede así en las urbanas donde las relaciones obedecen a factores secundarios de interés económico abstracto, esto es en las relaciones tanto de vinculación como de desvinculación sociales o interindividuales.

- Un fenómeno muy característico en las sociedades rurales, es el acusado control de los usos, costumbres y hasta de la moral, que se ejerce a través de todos los integrantes del grupo social, mientras que las asociaciones urbanas se caracterizan por una distinción de este control el cual principalmente, ha desaparecido del individuo, para pasar a una institución controladora de la conducta del grupo y que se desplaza de lo moral a lo jurídico.

Producto de esta acendrada diferenciación, el Sociólogo Michael Lipton, ha argumentado lo siguiente:

“El más importante conflicto de clases en los países del mundo no es entre obreros y capitalistas, tampoco entre intereses nacionales y extranjeros, es entre clases rurales y clases urbanas. El sector rural es el más pobre y el de menores fuentes de avance potencial mientras que las clases urbanas están más articuladas, organizadas y tienen más poder. De esta manera las clases urbanas han estado en capacidad

para ganar las más de las veces en su lucha contra las clases rurales, pero al hacerlo el desarrollo ha sido innecesariamente lento e injusto..., la localización de recursos en las ciudades refleja las prioridades urbanas en lugar de la equidad y la eficiencia. El daño se ha incrementado por malos entendidos en la importación de ideas, liberales y marxistas y por el éxito de las ciudades en asimilar parte de las élites rurales transfiriendo a las zonas rurales, el costo del proceso.”⁽⁵⁾

Para el también Sociólogo Paul Singer, las causas de la migración rural se deben a dos tipos diferentes de factores de expulsión. “Uno resulta de la presión demográfica sobre la tierra; el saneamiento de áreas rurales o simplemente la difusión de vacunas y antibióticos reducen la mortalidad, provocando el aumento de la población que se enfrenta a una disponibilidad de tierra limitada física y socialmente. En muchos lugares no hay reservas de suelo cultivable, en otros lo monopolizan los latifundios. Frente a ese desafío, la población se ve obligada a adoptar técnicas de cultivo o de cría que aumenten la productividad de la tierra. Cuando es posible responder al desafío con técnicas que requieren mayor volumen de productos industriales, fertilizantes, insecticidas, irrigación por medios mecánicos (bombas movidas por motores) -hay una elevación simultánea de la productividad del suelo y del trabajo. Pero casi nunca es este el caso en comunidades del sector subsistencia, cuya falta de recursos provoca un empobrecimiento general de la población en la medida en que ésta se multiplica. La salida, más tarde o más temprano, es la migración hacia las ciudades del excedente de población, cuyo desplazamiento es producido por factores de estancamiento de las fuerzas productivas.”⁽⁶⁾

Como constatamos, las causas de la migración campo-ciudad y el consiguiente predominio de lo urbano sobre lo rural se ubican principalmente en el ámbito del desarrollo económico. De esta manera Aguilar Camín señala que entre 1940 y 1970, “el vendaval urbanizador hizo del campo un territorio de expulsión. Vastos contingentes de campesinos emigraron hacia los cinturones de miseria de las ciudades, dando expresión dramática y multitudinaria de la destrucción de un mundo. Estos treinta años, el número de campesinos sin tierra creció de 2.5 a 4 millones. A mediados de los años setenta, seguían prendidos al amargo sueño de la reforma agraria 3 millones de solicitantes de tierra, de los que solo 350 mil tenían esperanza real.”⁽⁷⁾

(5) RODRIGUEZ PRATTS, Juan José. *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*. UNAM, México, D.F. 1986 p. 28.

(6) SINGER, Paul. “*Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina*”, en Bassols, Mario. *Antología de Sociología Urbana*, UNAM, México, 1988 p. 406.

(7) AGUILAR CAMÍN, Héctor. *Después del Milagro*. Edit. Cal y Arena 1985 p. 156.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En consecuencia con lo anterior Rogér Hansen afirma lo siguiente: “parece correcto afirmar que los ahorros del sector agrícola no solo han financiado su propio crecimiento, sino también han representado una fuente importante de fondos de inversión para el resto de la economía.”⁽⁸⁾

Pero no tan solo el campo proporcionó recursos económicos a la ciudad, sino también recursos humanos. “La no disponibilidad de tierra accesible estimuló la emigración del campo a la ciudad proveyendo mano de obra barata a la economía urbana. El gobierno con esta política benefició indirectamente al capital económica y políticamente.”⁽⁹⁾

Este proceso el escritor Fernando Benítez lo describe dramáticamente: “En otras épocas, el poblamiento, el inicio de la morada del hombre, revestía una conmovedora solemnidad. Ahora todo eso se ha ido al diablo. El acosado, el paracaidista, se instala en el infierno y el cielo del rico ha sido desacralizado. No hay ceremonia que consagre la inauguración de su nueva morada. Es insensible a la idea de que sobre sus cabezas alientan 50 mil miserables.”⁽¹⁰⁾

La mayor parte de nuestras ciudades han debido expandirse a costa de terrenos dedicados con antelación a la actividad agraria. La falta de previsión de los procesos y su misma intensidad han motivado que las formas de propiedad en el campo y las de carácter civil o público continuamente se traslapen, dándose origen por esta situación a tenencias irregulares y a un tráfico subjurídico de los inmuebles, sobre los que se proyectan los asentamientos llamados espontáneos. En muy pocos casos las ciudades ostentaron espacios favorables para su desarrollo y las reservas territoriales fueron, hasta décadas recientes, una institución desconocida.

La regularización de la tenencia de la tierra en las ciudades es, para nosotros una forma pública de acción constante; incluso en las dependencias administrativas competentes existen órganos permanentes encargados de realizar estas tareas. La política urbanística es, antes que otra cosa, un programa de

(8) HANSEN, Rogér. *La Política del Desarrollo Mexicano*. Edit. Siglo XXI. México 1974 p. 82

(9) *Idem*.

(10) BENITEZ, Fernando. *Viaje al Centro de México*. F.C.E. México 1975 p. 13.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

regularización de la situación jurídica de los inmuebles sobre los cuales se desarrolla la ciudad. Esta situación motiva una concurrencia compleja procesal agraria con las disposiciones urbanísticas que establecen los perfiles de los planes. Los problemas de tenencia de la tierra y reconocimiento formal de las titularidades son, en síntesis, una condición normal en el crecimiento relativamente anárquico de nuestras ciudades. Las formas múltiples, en que los asentamientos irregulares se gestan, tienen sin embargo, como fondo común, las pretensiones al reconocimiento jurídico de los colonos. En este contexto, la posesión se redimensiona; funge como una expectativa de regularidad y reconocimiento, aunque no exista ningún dato externo de su ejercicio pacífico. Fraccionamientos clandestinos o invasiones son los mecanismos bajo los cuales suele desarrollarse este proceso. Los asentamientos pueden generarse sobre predios privados, o bien sobre terrenos comunales, o sujetos a la propiedad ejidal; en este segundo caso, se consuma el traslape de dos vertientes distintas del derecho de propiedad, reconocidas por la Constitución. El vehículo, más eficiente y utilizado hasta ahora, para “regularizar” ha sido precisamente la expropiación.

Con las reformas constitucionales al artículo 27 constitucional se abren nuevas y más amplias expectativas para otros destinos en tierras ejidales y comunales; esto es que hoy los horizontes de los bienes susceptibles de apropiación que tradicionalmente se han manejado e identificado como intocables por ser ejidos y comunidades, ahora observan un giro diferente frente a la reforma del 27.

Si bien es cierto, que la propiedad original de las tierras y aguas corresponden a la nación, es incuestionable que también la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Ahora que las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos en la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto, no puede soslayarse que con seguridad tendrá que procederse a efectuar crecientes expropiaciones de terreno, lo mismo de propiedad particular que ejidales y comunales.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En el párrafo segundo del artículo 27 constitucional se expresa con precisión que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

De acuerdo con las nuevas tendencias filosófico-políticas del Estado mexicano, caracterizadas por el liberalismo social, habrán de replantearse los conceptos sobre la función social de la propiedad y desde luego que ya se han replanteado esos conceptos básicamente en lo que se refiere a la propiedad ejidal y comunal con motivo de las reformas al art. 27 constitucional y las correspondientes en la nueva Ley Agraria.

Si bien la Constitución de 1917 ha reconocido y protegido los derechos sociales por encima del interés individual, las condiciones de la modernidad han hecho retomar los conceptos liberales para armonizar de manera progresista los intereses del grupo social y de los individuos en particular; de ahí que hoy en día y para el futuro, las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales al igual que los de propiedad privada, procederán desde luego por causas de utilidad pública, pero sobre todo para regular en BENEFICIO SOCIAL, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Todo lo anterior deberá merecer la estricta observancia de los derechos de propiedad que tengan los particulares, cumpliendo previamente con la indemnización correspondiente.

El tema de las expropiaciones por referirse a determinados actos de autoridad que van sobre los intereses de los particulares, ha generado siempre inquietud y hasta sobresaltos sociales.

Por lo que se refiere a terrenos ejidales y comunales, la expropiación se ha dado en mayor escala para la expansión de zonas urbanas y regularizar la tenencia de la tierra en nuevos asentamientos humanos.

Por el vertiginoso crecimiento poblacional y urbano, es inevitable que se siga disponiendo de tierra ejidal y comunal para dar cabida a los asentamientos populares y para dar paso al desarrollo económico

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

del país; así encontramos con frecuencia casos donde dependencias del gobierno federal o los gobiernos de los estados proceden a efectuar expropiaciones para zonas industriales, complejos turísticos o centros educativos, además de lo que cotidianamente realiza la comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT) con el objeto de legalizar la propiedad de terrenos ejidales o comunales que previamente han sido ocupados por vecinos.

La experiencia nos ha mostrado que en el caso de los asentamientos irregulares se ha tenido que proceder a la expropiación para legalizarlos a posteriori de su instalación, cuando bien podrían evitarse altos costos sociales, económicos, políticos y jurídicos si los gobiernos federal, estatales y municipales, planeando el crecimiento de las ciudades efectuaran expropiaciones a priori e hicieran fraccionamientos con servicios para adjudicar lotes ya regularizados a la población demandante de espacios para vivir.

El artículo 27 constitucional con sus últimas reformas, abre el abanico de posibilidades para la privatización de terrenos ejidales y comunales abreviando el procedimiento expropiatorio.

El interés de la nación y la utilidad pública son conceptos que habrían de tener enfoques más amplios destinados a poder disponer con mayor viabilidad de espacios que antes eran casi intocables como el ejido y la comunidad.

Las nuevas reformas al artículo 27 constitucional reconocen y legitiman el único patrimonio que el campesino tiene y que es su tierra dándole posibilidades para asociarse e incluso para venderlo.

Bien sabido es que existen enormes extensiones de tierras ejidales y comunales totalmente improductivas, estas tierras son las que deberían expropiarse o bien comprarse para ampliaciones de zona urbana.

Datos elocuentes que nos motivan a pensar que debe otorgarse otro destino a muchos terrenos ejidales y comunales y buscar nuevas perspectivas de impulso son los siguientes:

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En la década de los 80, el crecimiento en la producción agropecuaria fue de 0.3% como promedio anual.

La contribución al Producto Interno Bruto (PIB) cayó de 17% en 1960 a 7.7% en 1990. En ese período, la población económicamente activa (PEA) del sector agropecuario descendió de 50% del total a poco más de 20%.

A partir de los 70, la balanza comercial agropecuaria se volvió deficitaria y el sector sufrió una descapitalización significativa, así como un rezago tecnológico que se reflejó en su productividad.

Según el censo general de población de 1990, en México hay más de 22 millones de habitantes en el campo, 27.5% del total nacional de los 81.130,000 habitantes.

El promedio de ingresos del sector rural es casi tres veces menor al que percibe la población urbana.

La proporción de la inversión pública en el campo descendió de niveles superiores al 16% del presupuesto federal total antes de 1980, a menos de 7% al finalizar la década.

Mientras el sector agrícola estadounidense produce 162 millones de toneladas de maíz, México produce 12 e importa cuatro millones más.

El promedio de maíz producido por hectáreas en Estados Unidos se sitúa en 8 toneladas; en México en 1.5.

El 85% de los ejidos y comunidades agrarias producen maíz.

Solo 16.3% de las tierras ejidales son de riego. De los ejidos, 84.4% se dedican a la agricultura, 12.1% a la ganadería y solo 1.7% a la explotación forestal; el resto a actividades varias, como turismo o pesca.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Nueve de cada diez ejidos y comunidades carecen de equipo agroindustrial. Solo 38.9% usan semilla mejorada 66.9% usan herbicidas e insecticidas 76.6% fertilizantes, 45.6% asistencia técnica y el 17.5% siembran en base a técnicas rudimentarias.

En 1968 hasta 37.5% de los ejidos y comunidades carecieron de crédito alguno.

Pese a la prohibición de rentar tierras, 59.49% de la tierra ejidal se rentaba en dinero o especie en 1990. El 59.3% de los casos por incapacidad económica, en solo 7.9% por emigración.

Los principales arrendatarios de tierra ejidal son otros ejidatarios (57.86%), seguidos por comerciantes (26.4%) y agroindustriales (17%).⁽¹¹⁾

(11) Datos extraídos de los censos económicos 1990 elaborados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

III.- UN NUEVO DERECHO PARA UNA NUEVA REALIDAD SOCIAL.

El estudio del Derecho Urbanístico se auxilia de diversos conceptos surgidos de otras ramas del Derecho, de ahí que algunos autores consideren al Derecho Urbanístico como una rama interdisciplinaria.

Así, el Derecho Urbanístico se auxilia del Derecho Constitucional para explicar el concepto de propiedad originaria de la nación, los límites a la propiedad de extranjeros y fundamentar los conceptos relativos a los asentamientos humanos; asimismo señala la competencia del municipio en materia urbana.

Del Derecho Civil también se retoman los aspectos relativos a los bienes inmuebles; del Derecho tributario lo relativo a los impuestos al bien raíz. Constatamos así como cada rama del Derecho en general aporta algún concepto al Derecho Urbanístico.

La publicación de obras específicas de Derecho Urbanístico comienza a principios de los sesentas. Así en Brasil el municipalista Hely López Merelles publica su *Direito de Construir* (1961). En España Martín Bassols Cona, publica su "Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español" (1812-1956), la cual es una recopilación de las principales disposiciones jurídicas en materia urbana. En Italia Guido D'Angelo publica *Urbanistica e Diritto* (1969) no atreviéndose a tratar el tema como una rama autónoma del Derecho, y Federico Spantigati, también en el mismo año su "Manual de Derecho Urbanístico".

Posterior a estas obras pioneras en la época de los sesentas es cuando se da el repunte de obras de Derecho Urbanístico, otorgándosele el mayor número al Derecho Español existiendo inclusive una revista de Derecho Urbanístico que se edita en Madrid, la cual cuenta ya con un centenar de números. Así, Carcellar Fernández publica sus "Instituciones de Derecho Urbanístico" (1977), en Italia Filippo Salvia y Francisco Teressi publican sus "Lineamientos de Derecho Urbanístico" (1976).

En 1978 Ricardo Santos Diez, publica sus "Lecciones de Derecho urbanístico" y Angel Sustaeta Elitiza su obra "Propiedad y Urbanismo". En 1979 Eduardo García de Enterría publica dos obras de Derecho Urbanístico "Lecciones de Derecho Urbanístico" y "Legislación de Urbanismo."

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En los ochentas destacan el “Derecho Urbanístico Brasileiro” (1981) de José Alfonso Da Silva y “Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas” del argentino Luciano Parejo Alfonso.

Pasando a nuestro país podemos constatar la falta de un texto que se avoque al estudio y al análisis desde la perspectiva jurídica del fenómeno urbano. Sin embargo, esto no significa que el fenómeno urbano no se haya tratado en forma jurídica.

Como antecedentes se menciona que el pueblo azteca poseía estrictas normas prohibiendo el tirar desechos en los acueductos que alimentaban a la gran ciudad.⁽¹²⁾ Pero no es hasta la época colonial cuando bajo las normas españolas se empiezan a erigir y a construir las ciudades, destacando las Ordenanzas dictadas por Felipe II sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias. Posterior a esta época se presenta un declive de la ordenación jurídica en materia urbanística.

Joaquín Alvarez Vázquez en su artículo “Notas para el conocimiento del Derecho Urbanístico Mexicano”, divide el desarrollo de lo que él llama la juridificación de lo urbano en nuestro país en seis etapas, iniciando con la Constitución de 1917 y su concepto de función social de la propiedad.⁽¹³⁾

Es así como comprobamos la contradicción entre lo que podemos llamar proliferación de la legislación urbanística y los exiguos estudios que se localizan en el aspecto doctrinario.

Consideramos que en esta época se palpa la necesidad de una obra jurídica que desde una visión académica analice el fenómeno urbano en nuestro país, otorgando al Derecho Urbanístico un espacio autónomo de estudio dentro de las diversas disciplinas jurídicas.

Para Ruiz Massieu, en un artículo titulado Derecho Urbanístico, el autor define a este 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. Atrás de esta disciplina y es lo que da contenido

(12) KENDAL, Jonathan, “La capital: Historia de la Ciudad de México”. Edit. Javier Vergara, México 1990

(13) ALVAREZ VÁZQUEZ, Joaquín, “Notas para el conocimiento del Derecho Urbanístico Mexicano”, en VIVIENDA, Vol. 6 nov-dic. 1981, México.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

específico a la racionalidad, orden y dirección de la ciudad, se halla un proyecto social, un proyecto ideológico: la justicia urbana.”⁽¹⁴⁾

Asimismo, este autor señala que las disciplinas que proveen de contenido al derecho urbanístico son el derecho fiscal, el derecho civil, el derecho constitucional, el derecho agrario, el derecho de los asentamientos humanos, el derecho ecológico, el derecho laboral y, principalmente, el derecho administrativo.

Al derecho fiscal pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del urbanismo; a la imposición, a las plusvalías, y a los bienes inmobiliarios urbanos y a los tributos que tienden a distribuir socialmente las economías y deseconomías urbanas.

El derecho del trabajo aporta las instituciones laborales relativas a la vivienda obrera que deben proporcionar las empresas, así como las prestaciones pactadas en materia habitacional que tengan a las ciudades como marco.

El derecho ecológico suministra las disposiciones que se han expedido para preservar y mejorar el medio físico y humano, y del derecho de los asentamientos humanos se toma lo concerniente al desarrollo racional y armónico de los centros urbanos y al auspicio de condiciones que resuelvan las necesidades urbanas.

Del derecho agrario recoge el derecho urbanístico soluciones para la incorporación de tierras ejidales o comunales a las manchas urbanas.

El derecho civil ministra elementos para la regulación de la propiedad inmobiliaria y su titulación, así como para la normación del fenómeno inquilinario. El derecho urbanístico toma del derecho constitucional normas básicas: el derecho de establecimiento, el derecho de tránsito, las potestades de los poderes constituidos en materia urbanística.

(14) RUIZ MASSIEU, José Francisco "Derecho Urbanístico" en *Evolución del Derecho Mexicano. Tomo II*, UNAM, México, 1987, p. 1440

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El derecho administrativo es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva sistemática en el derecho urbanístico: la regulación y la organización de la administración pública urbana y la normación de los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano.

Por otra parte, en dicho estudio se otorgan al derecho urbanístico las siguientes características:

a) Es un derecho dinámico porque su contenido exige cambios normativos permanentes con motivo de las transformaciones que sufre la ciudad y con el propósito de conducir e impulsar esas transformaciones. Por ende, el derecho urbanístico es un derecho revolucionario porque su finalidad es transformar la estructura de las ciudades.

b) El contenido de esa disciplina es de carácter económico: se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos urbanos que inciden en el desarrollo de las ciudades y en la calidad de la vida urbana.

c) El derecho urbanístico es un complejo normativo mixto porque sus disposiciones pertenecen tanto al derecho público, como al privado y al social y, consiguientemente, tiende a tutelar el interés público, el interés de los particulares y el interés de los grupos sociales.

d) la fuente principal del derecho urbanístico es la actividad reglamentaria y administrativa del ejecutivo. La dinámica realidad urbana, siempre en constante mutación, hace indispensable que el poder ejecutivo tenga una injerencia normativa y operativa permanente para que pueda sujetar e impulsar el cambio urbano. La legislación urbana, aunque abundante, tiende a ser un marco amplio de la actividad del poder administrativo.

e) El urbanístico es un derecho de propiedad porque su principal problemática es la reglamentación del uso, disfrute y disposición de los bienes corpóreos susceptibles de apropiación. En esta disciplina se imbrincan propiedad pública, propiedad social y propiedad privada.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

f) Es un derecho flexible ya que atribuye a la autoridad amplia potestad para resolver discrecionalmente las cuestiones urbanas conforme a la coyuntura y a los dictados de la técnica.

g) Es un derecho de previsión. Si en principio la norma jurídica es fundamentalmente una regla que prevé una conducta y en ella siempre hay implícito un proyecto social, en el derecho urbanístico la previsión es el pivote central porque las decisiones de la autoridad administrativa se deben apegar al instrumento básico de previsión que constituyen los planes de desarrollo urbano y que parte del plan de desarrollo económico y social. Sin plan de desarrollo urbano no es posible que se configure un derecho urbanístico.

h) Los valores que busca realizar el derecho urbanístico son múltiples y de distinta naturaleza: son políticos (el establecimiento de una gestión urbana democrática); sociales (la provisión de un mínimo de bienestar); económicos (la eficacia del sistema económico de la ciudad); administrativos (la eficacia de la administración urbana), y culturales (la preservación e incremento del patrimonio cultural).

i) El derecho urbanístico es un derecho técnico, esto es, su principal instrumento es una técnica jurídica. Las necesidades de la técnica jurídica desencadenan la aplicación de la normativa urbanística. No basta para ello sólo la ciencia del perito en derecho. El derecho urbanístico busca provocar un comportamiento socialmente útil; pero al mismo tiempo se dirige a hacerlo técnicamente posible.

j) Se trata de un derecho de intervención: su objeto principal es la regulación de la injerencia estatal en la vida urbana y la ordenación de la actividad de los agentes económicos en la ciudad.

k) Es un derecho que privilegia la justicia social: la redistribución justa de las economías y deseconomías, entre las clases sociales. El estado, con la aplicación del derecho urbanístico, actúa como una cámara de compensación que corrige la distribución espontánea de las cargas y ventajas que produce vivir en la ciudad.

l) Se trata de un derecho nuevo. A pesar de que desde tiempo inmemorial han cobrado vigencia

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

ordenamientos que han normado algunas aristas de la cuestión urbana, es hasta muy recientemente que se han expedido instrumentos que forman ya un cuerpo armónico por los principios generales que desarrolla, por la base constitucional (artículos 27, 73, 115) y por la amplitud de la administración pública que lo ejecuta y aplica.

m) el derecho urbanístico es un derecho disperso. Con buen sentido en México se ha dejado de lado la posibilidad de recoger en un código todos los ordenamientos que regulan a la problemática de las ciudades. La provisión normativa que hacen las distintas disciplinas jurídicas impone obstáculos insuperables a la reunión de todos esos ordenamientos en un solo cuerpo legal

n) Es un derecho de jurisdicción mixta porque tiene materias que a los tres niveles del poder público -a la federación, a los estados y a los municipios- toca crear, ejecutar o aplicar, y subsume materias que corresponden a dos o a los tres niveles.⁽¹⁵⁾

Por nuestra parte estimamos necesario que dentro del estudio del Derecho Urbano Mexicano se analice la visión jurídica de los fenómenos que producen las conurbaciones y las zonas metropolitanas.

A diferencia de lo que ocurre en otros países como España y Brasil, donde tanto el fenómeno de la conurbación como el de las áreas o zonas metropolitanas poseen una connotación tanto jurídica como administrativa.

Así en España son consideradas zonas adscritas a un régimen urbanístico especial, las zonas de Barcelona, Madrid, Bilbao y Valencia, a través de una legislación específica para cada zona metropolitana.

Por su parte, para el Derecho Brasileño "son regiones metropolitanas, instituidas por la Ley Complementaria 14, de 8 de junio de 1973, las conurbaciones polarizadas por las ciudades de Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belem y Fortaleza; por Ley Complementaria de 10 de junio de 1974, la de Río de Janeiro."⁽¹⁶⁾

(15) *Idem p. 1441-1443*

(16) *DA SILVA, José Alfonso. Direito Urbanístico Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, Brasil 1981.*

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En nuestro país, a pesar de los problemas que se enfrentan de manera cotidiana en las zonas metropolitanas, lamentablemente son muy pocos los ordenamientos que conceden, algún espacio para tratar el problema metropolitano desde la perspectiva jurídica. Mucho menos es posible localizar alguna disposición que trate el ordenamiento metropolitano de manera particular. Los mayores esfuerzos por tratar este problema se localizan en el ámbito de la planeación, por ejemplo tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1988 y 1990-1994 se dedican sendos capítulos a tratar el problema de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

La modernización del país que tiene sus expresiones en todo tipo de actividades y actitudes, ha generado una nueva realidad social que requiere en consecuencia de un nuevo derecho.

Siendo el fenómeno social el que determina el surgimiento de la Ley, con las nuevas circunstancias que vive el país se imponen la existencia y la vigencia de normas capaces de ser acatadas por la sociedad. No se trata de seguir atiborrando de regulación el quehacer de los destinatarios del derecho sino de revisar la legislación vigente y adecuarla a la realidad.

Así podríamos hablar por ejemplo, del Derecho ecológico como nueva rama jurídica ante una problemática creciente del medio ambiente o bien del Derecho Metropolitano como nueva disciplina encargada de regular el desarrollo metropolitano así como la operación de los servicios y la funcionalidad del gobierno en las zonas metropolitanas.

El proceso de cambio que se vive en la sociedad, y el proceso de modernización del estado, deben dar lugar a un replanteamiento en los conceptos tradicionales de lo jurídico y a los rígidos criterios de algunos juristas para dar flexibilidad al derecho positivo con el objeto de no dar pie al desbordamiento de fenómenos sociales que deben desarrollarse en el marco de la legalidad.

Eduardo Novoa Monreal, en su libro "El Derecho como obstáculo al cambio social", escribe al

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

respecto lo siguiente: “Conforme a nuestra apreciación del asunto, mientras la modernidad tiene en nuestros países un curso extremadamente móvil, determinado por el progreso científico y tecnológico, por el crecimiento económico e industrial, por el influjo de nuevas concepciones sociales y políticas y por modificaciones culturales, el Derecho tiende a conservar formas que, en su mayor parte, se originan en los siglos XVIII y XIX, cuando no es el Derecho de la antigua Roma, con lo que se manifiesta enteramente incapaz de adecuarse eficientemente a las aspiraciones normativas de la sociedad actual.”⁽¹⁷⁾

Y continua el autor: “En suma, a nuestro juicio, el Derecho se presenta y vale como un instrumento de organización social, que debe ser puesto al servicio de la sociedad y de los hombres que la integran, para facilitar y permitir una forma de estructura y de relaciones sociales que asegure a todos los individuos su más pleno desenvolvimiento humano, dentro de una sociedad capaz de promoverlo y asegurarlo.”⁽¹⁸⁾

(17) NOVOA MONREAL, Eduardo. *El Derecho como obstáculo al Cambio Social*. Edit. Siglo XXI 9a Edición, México 1988 p. 15.

(18) *Idem*. p. 17.

CAPITULO TERCERO

EL ESTADO MODERNO FRENTE A LOS FENOMENOS DE CONCENTRACION POBLACIONAL Y LOS PROCESOS DE EXPANSION URBANA.

El Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, ha precisado que la legitimación, conformación y ejercicio del poder público de una sociedad determinada es una cuestión primordial y singular de la comunidad de que se trate. Las relaciones de una sociedad con sus gobernantes -afirma- no pueden reproducir un modelo teórico o una experiencia ajena, porque la historia y estructura distintivas de un grupo humano son determinantes en la relación indicada; el olvidarlo siempre ha llevado a proposiciones inviables o al rechazo.

Continúa el Dr. Zorrilla diciendo que el Estado contemporáneo no se da sin los prerequisites para su existencia: la definición de sus nacionales, la determinación del ámbito espacial de validéz de las normas de convivencia y del poder político, y la organización de éste, que implica la manifestación de los fines del propio poder, que lo justifiquen, así como las formulas y condiciones que lo legitimen; y es esencial la manifestación explícita de los límites y formas que den licitud al ejercicio del poder. En efecto -concluye el autor- el poder del estado es ejercido por los gobernantes, en representación y respecto de la sociedad y sobre los espacios que delimitan físicamente su ámbito de validéz."⁽¹⁾

La modernización del Estado, tanto en el mundo entero como en México específicamente, conlleva la adopción de nuevas formas de ejercer el poder y de actitudes renovadas de los servidores públicos para lograr y preservar armónica interlocución con la sociedad que hoy por hoy se fortalece y participa con mayor pluralidad y sin tutelajes burocráticos.

(1) ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. Mesa redonda sobre Rectoria del Estado y Empresa Pública. Tepic, Nay. 16 de junio de 1987.

El modelo de desarrollo del país, ha dado lugar al crecimiento demográfico excesivo de las ciudades, pues al desatender la periferia ha generado condiciones para una mayor centralización y concentración de actividades y decisiones políticas, económicas y culturales.

Nuevos enfoques habrá de otorgarse a los análisis de los elementos constitutivos del Estado, cuando profundicemos sobre el conocimiento de la realidad social, política y económica de una sociedad urbana vinculada con un gobierno, con un territorio determinado, con un sistema jurídico y con un tradicional concepto de soberanía.

El esquema evidente de desarrollo en los últimos años, ha consistido entre otras cosas en una política no agraria que ha dado paso a la ciudad de masas. Ahora el reto es entender y comprender el fenómeno de masificación de la sociedad o a la sociedad de masas como un nuevo sujeto social de la historia.

Angel Mercado M., investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, ha afirmado que en determinadas circunstancias la suma de individuos da lugar a un comportamiento colectivo específico, siempre de solidaridad, ya en la dirección de la fuerza y el poder o en la del miedo y la indefensión, según el caso; comportamiento que los ubica en el umbral de los cambios sociales independientemente de su condición de clase social. Tales circunstancias, al menos desde el siglo pasado y recientemente con Elías Canetti, o antes de este siglo, con Ortega y Gasset, Freud y Wilhelm Reich, para citar solo algunos, ocupan la atención del pensamiento y la literatura. El caso es que en la ciudad de masas dichas circunstancias dejan de ser ocasionales para ser permanentes, lo que no necesariamente cabe interpretar sus implicaciones al modo como lo hacen las élites, si bien la historia muestra que no les ha faltado razón. Pero en la Ciudad de México al menos los hechos también históricos indican lo contrario: precisamente en la medida que avanza su masificación es la misma en la que ha ido dejando atrás su naturaleza conservadora y hasta reaccionaria que tuvo en el pasado. Hoy lo mejor de la sociedad metropolitana está en las masas y no en las élites.⁽²⁾

(2) MERCADO, M. Angel. "La Ciudad de las Masas" en *Política y Movimientos Sociales en la Ciudad de México.- Colección Desarrollo Urbano. Plaza y Valdez editores. dte. 1988, Mexico, D.F.*

Mercado M. continua su exposición y al hablar acerca del Estado expresa: Como conocemos en el presente al Estado mexicano, con sus tradiciones, sus valores ideológicos y áreas internas de poder, podría decirse que resulta contrario a una sociedad de masas independientes, no corporativas. Del modo vertical, cada vez menos representativo, en que está organizado el Estado mexicano, no tiene cabida en su proyecto de nación la ciudad de masas. Resultan opuestos. Tiene que ver en ello la condición de clase social en éste y aquellas, y hasta la diferencia de proyectos políticos, pero acaso tiene que ver más con el temor a una sociedad masificada que reclama para sí lo que fue exclusivo de las élites, o tal vez ni eso, simplemente reclama ejercer su mayoría de edad sin tutelas.

La resistencia, y fuerte, la encuentra en la burocracia estatal y en las élites intelectuales. También éstas tienen una idea acerca de la ciudad de masas, pero opuesta a la otra. La percepción que tienen de la ciudad de masas la burocracia y las élites se basa en el temor y a veces -en el caso de los intelectuales- hasta en la rabia de saberse despojados de algo que fue maravilloso y ya no lo es más.⁽³⁾

Expresiones de la modernización del Estado, para el manejo de la cosa pública en una sociedad urbana con los matices que se aprecian, deben ser hoy en día las nuevas formas de gobernar como son: la concertación, los acuerdos, los pactos, las alianzas y los consensos.

Así, la modernización del Estado ha ido propiciando una nueva cultura política y la presencia de nuevos escenarios donde los actores sociales y políticos habrán de coincidir en la necesidad de crear modernos órganos o instancias de administración y legislación metropolitana.

La creación de nuevas instancias para el gobierno de las zonas metropolitanas, habrá de procurarse sin generar burocracias y evitando la centralización y concentración de facultades y recursos, pues la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios son valores jurídicos y políticos que deben preservarse como salvaguarda de nuestro federalismo.

(3) MERCADO M., Angel. "La Ciudad de Masas" en Política y movimientos sociales en la Ciudad de México.- Colección Desarrollo Urbano. Plaza y Valdéz editores Diciembre de 1988. México, D.F.

En las zonas metropolitanas donde convergen dos o más Entidades Federativas como es el caso del Distrito Federal y el Estado de México, bien podría instituirse una instancia gubernamental como coordinación metropolitana dependiente del Presidente de la República donde concurren con voz y voto representantes del Ejecutivo Federal, del Ejecutivo del Estado de México, del Departamento del Distrito Federal, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal del Congreso del Estado de México, y de los ayuntamientos de los municipios conurbados.

Actualmente existe la Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal, cuya operación, con todo y los esfuerzos naturales del gobierno capitalino, no ha generado los resultados deseables en las acciones de interés y responsabilidad común para el Distrito Federal y el Estado de México.

En el continuo urbano de las dos Entidades inciden problemas de competencia federal, estatal y municipal, que inclusive llegan a tener repercusiones de carácter regional y nacional, por lo que es conveniente pensar en la opción que puede ser la instancia metropolitana aludida.

Existen en algunos países organismos similares para atender los asuntos regionales como pueden ser los casos de Francia con sus instancias administrativas de carácter regional, España con su corporación metropolitana de Barcelona, o Argentina con su Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

EL DISTRITO FEDERAL Y LOS ESTADOS CIRCUNVECINOS

Para poder entender la dinámica actual y en cierto modo prever el futuro del fenómeno de la concentración urbana de la Ciudad de México, es necesario conocer además de las condiciones del mismo durante períodos recientes, aquellos hechos que, habiendo sido determinantes de la evolución y características básicas del proceso, acontecieron antes del período de estudio de este trabajo. Por este

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

motivo se exponen a continuación algunos de éstos antecedentes que se consideran precondicionantes de la urbanización de la Ciudad de México.

La evolución de las principales actividades económicas en nuestro país ha determinado de manera definitiva el desarrollo urbano que se ha dado en México. De esta forma se puede advertir que los ferrocarriles dieron durante el porfiriato auge a la zona norte del país: el desarrollo de las carreteras, la explotación de nuevos recursos naturales, como el petróleo y el gas, y la influencia de factores geográficos tales como que México comparte 2000 km. de fronteras con el país más rico del mundo, han sido, entre otros factores determinantes del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias, con la estructura urbana heredada de la colonia. Esta estructura, con excepción hecha de las ciudades mineras, que al agotar sus recursos, perdieron su base económica y parte importante de su población, no solamente prevalece hasta nuestros días. sino que se ha fortalecido. A este respecto destaca el caso de la Ciudad de México por su invariable posición como la Ciudad preeminente del país a través de su historia.

Su primacía obedece a múltiples factores que han operado desde el tiempo de los Aztecas hasta nuestros días. Destaca, el que haya sido desde su origen, durante la época prehispánica, el principal centro religioso, político y militar. En adición a esto fue durante la colonia el primer centro cultural y de acumulación de la riqueza pública y privada, todo lo cual se acentuó a lo largo de la vida independiente del país, hasta nuestros días. En la generación de tan grandes economías de escala intervinieron, desde la desamortización de los bienes de la iglesia, hasta la seguridad que la Ciudad otorgaba durante la Revolución a las personas que se refugiaron en la capital con sus bienes, el desarrollo industrial de la posguerra y muchos otros factores, todo lo cual ha conformado el tremendo poder de atracción de la Ciudad de México, su gran tamaño, su elevada primacía nacional y una de las características determinantes de la urbanización actual y seguramente del futuro de México, como también de su desarrollo económico y social.

En esta perspectiva la alta concentración poblacional de la Ciudad de México y su expansión hacia la periferia es resultado de las condiciones preexistentes de su pasado histórico y por otra parte es

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

producto de los cambios en la estructura económica y social que trajo consigo el movimiento revolucionario de 1910, toda vez que sentó las bases de una paz social y de una cuantiosa migración del campo a la ciudad. Es prácticamente a partir de los años cuarenta cuando el gobierno federal eligió el camino de la industrialización de la economía mexicana para superar el atraso en que se encontraba el país, una vez en marcha el "Impetu Industrializador". Durante los años cincuenta y sesenta el desequilibrio regional prevaleció y condicionó el desarrollo industrial posterior; cabe advertir que durante esta época se agravaron las diferencias en el desarrollo de cada una de las regiones del país. En síntesis la industrialización aceleró, por un lado, el proceso de urbanización, más no el industrial. Además el impulso del crecimiento urbano siguió favoreciendo la concentración de la población.

Estas cuestiones, junto con las precarias condiciones de la economía campesina y la orientación preferencial de las inversiones hacia la producción agroindustrial más próspera, orientada hacia el mercado exterior, fueron retroalimentando los desequilibrios del desarrollo regional y urbano del país entre 1940 y 1970, orientación en la cual el gigantismo urbano en una ciudad macrocefálica se vio crecientemente alimentada por fuertes corrientes migratorias de la población rural expulsada del campo.

En todo este proceso la Ciudad de México ha experimentado una continua expansión ya que como se ha advertido ha sido el centro principal económico, político y cultural del país por excelencia; sin embargo, no es sino ya avanzado este siglo, a partir de 1940 y al cobrar auge el proceso de industrialización, cuando se configura y acelera su expansión metropolitana.

El Area Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), tenía en 1940, una población de 1.8 millones; en 1950, 3.1 millones de los cuales el 53.9% correspondió al Distrito Federal, y el resto de los municipios conurbados del Estado de México. Como puede apreciarse en el cuadro uno, la población del AMCM, con respecto al total nacional, pasó de sólo 9.2% en 1940 a más del 17% en 1970 ascendió al 18.5%.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Esto es así, porque el AMCM ⁽⁴⁾ experimentó entre 1940 y 1970 una acelerada tasa de crecimiento demográfico superior a la tasa promedio general del país. Entre 1940 y 1950 la población del país creció al 2.7% en tanto que el AMCM lo hizo al 5.6% proporción que se mantuvo más o menos similar en las décadas siguientes.

En este espectacular incremento demográfico, cabe recalcarlo, tiene gran importancia la migración, cuya aportación fue del 70% en la primera década señalada, y si bien disminuyó al 30% en la siguiente, vuelve a ascender al 42% entre 1960 y 1970. Entre 1980 y 1990 la tasa media de crecimiento anual descendió ligeramente al registrar 2.8% según los últimos datos censales de 1990, en tanto que el AMCM fue del 4.0% período en que la contribución de la migración alcanzó algo más del 50%.

Estos fenómenos de crecimiento demográfico van acompañados de la expansión urbana de la metrópoli que registra varias fases. Dichas a groso modo, hasta 1930 el 98% de la población residía sobre una superficie de 137.76 km², que entonces definía a la Ciudad de México, y solo un 2% habitaba en las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco. Entre 1940 y 1950, cuando se acelera el ritmo de urbanización se inicia la desconcentración de la ciudad hacia la periferia pero hasta los cincuentas, dicha expansión se desarrolló básicamente sobre el territorio del propio Distrito Federal y avanza sobre las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Alvaro Obregón y Azcapotzalco.

Pero aunque ya para entonces había abarcado, fuera de sus límites político-administrativos a algunos municipios colindantes del Estado de México, éstos representaban menos del 5% de población de dicha zona.

Para 1960, excepto las delegaciones de Milpa Alta y Tláhuac, casi todo el Distrito Federal, así como los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Chimalhuacán, del Estado de México. Entre 1960 y 1970 es absorbida también la delegación de Tláhuac del Distrito Federal, lapso en que se incorporan,

(4) Véase cuadro 2 y 2A.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

además de los antes señalados, los municipios de Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Tultitlán, Zaragoza y La Paz.

Al presente, según delimitación oficial,⁽⁵⁾ el AMCM comprende al Distrito Federal, 53 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo y ocupa una superficie de 7,860 km². En tanto que el área urbana continua conocida como Area Metropolitana de la Ciudad de México, abarca las 16 delegaciones del Distrito Federal, los doce municipios del Estado de México arriba indicados y cinco más incorporados en los últimos años: Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero y Tecamac, misma esta última que cubre un área aproximada de 1,242 km², de los cuales corresponden 602 km² al Distrito Federal y 640 km² al Estado de México, estimándose según censo de 1990 que en ella se asientan alrededor de 15 millones de habitantes.⁽⁶⁾

Ahora bien , resumiendo lo dicho, este acelerado crecimiento urbano registra tres períodos desde principios de siglo hasta la fecha: El primero, hasta 1930, el segundo, de 1930 a 1950 y el tercero hasta nuestros días.

En el primer período la Ciudad de México se reducía prácticamente a su circunscripción anterior (actuales delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez), lapso en el que registró tasas de crecimiento demográfico superiores a las de las delegaciones que la rodean.

En el segundo período, a partir de 1930, las delegaciones periféricas crecieron más rápidamente que la ciudad central, sobre todo de 1940 a 1950, cuando las tasas de crecimiento fueron las mayores registradas en lo que va de este siglo. En este decenio se inició la desconcentración de comercios y servicios del centro hacia la periferia inmediata de la ciudad, acelerando el crecimiento demográfico de las delegaciones del Distrito Federal y realizando algunos avances hacia el Estado de México. Con todo, pese a dicho fenómeno y a la aceleración que tuvieron los procesos de expansión industrial y habitacional; uno básicamente hacia el Sur y Sureste del Distrito Federal, y otro hacia la parte Norte del mismo, la expansión urbana se estaba desarrollando casi exclusivamente en dicha entidad.

(5) De acuerdo al Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro de la SPP, Capítulo 1.1. La Región Centro y el Área Metropolitana de la Ciudad de México en el Contexto Nacional, pag. 2.

(6) Véanse gráficas 1, 2 y 3.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El tercer período, de 1950 a la fecha, constituye el lapso en el cual la metrópoli rebasa los límites del Distrito Federal para penetrar notoriamente, en el Estado de México, en cuyos municipios colindantes, empezando por Naucalpan, Ecatepec y Tlalnepantla, se registra una rápida expansión industrial y habitacional, a cuyo impacto, sobre todo a partir de la década de 1960-1970, la tasa de crecimiento demográfico es muy superior en los municipios conurbados que la registrada por el Distrito Federal y que la tasa promedio para la ZMCM. En efecto, entre 1950 y 1960 la ZMCM crecía a una tasa anual de 5.6%, y entre 1960 y 1970, de 5.4%, década en las que el Distrito Federal registró 4.8 y 3.6%, respectivamente, mientras que las tasas de crecimiento demográfico en los municipios metropolitanos del Estado de México fueron de 11.8 y 18.7% en uno y otro período, resultando el 26% registrado por Nezahualcoyotl. Aunque con menor espectacularidad, esta tendencia continúa hasta el presente, entre 1970 y 1980 la tasa de crecimiento demográfico para la ZMCM fue del 4.3% y la del Distrito Federal de 2.4%, en tanto que la de los municipios conurbados alcanzó el 9.6%. De este modo, la participación del Distrito Federal en la población total de la zona metropolitana ha registrado un continuo descenso, ya que de representar más del 93% en 1960 bajó al 64% en 1980. En síntesis la población nacional creció tres veces y media en las últimas cuatro décadas, mientras que la ZMCM lo hizo nueve veces.

De hecho, a últimas fechas el aumento de la población del Distrito Federal proviene de su todavía alto crecimiento natural, ya que la población migrante se dirige hacia los municipios colindantes del Estado de México. Además en el caso del Distrito Federal, no fue tanto su contorno tradicional lo que creció sino sus periferias más alejadas. Las tensiones sociales y las asimetrías en los niveles de bienestar, constituye la expresión triste del subdesarrollo en los suburbios que constituyen el anillo periférico que envuelve a la Ciudad.

De cualquier forma, el crecimiento de la metrópoli implica diversos problemas socioeconómicos tanto en relación a cuestiones interurbanas y regionales, como de carácter intraurbano, sobre los cuales es necesario ver los puntos de vista de las entidades federativas vecinas y del resto del país.⁽⁷⁾

(7) Para mayor percepción de éstos conceptos, ver gráficas 4 al 8, tomadas del XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Sin duda el fenómeno de la metropolización de la Ciudad de México tiene mucho que ver con el Estado de México ya que 17 municipios de esta entidad federativa se han fusionado con el Distrito Federal para formar lo que se ha dado en llamar la zona conurbada o Area Metropolitana de la Ciudad de México y del estado de México. Como ya se ha señalado el desarrollo industrial realizado en nuestro país ocurrió fundamentalmente en la Ciudad de México. Por otra parte el hecho de constituir el principal centro económico del país con las mejores condiciones de mercado, dotado de infraestructura básica, de disponibilidad de mano de obra mejor calificada, de servicios, transporte y otras facilidades que aseguran la rentabilidad de las inversiones y su mejor aprovechamiento mediante la concentración industrial

Asimismo, también influyó en gran medida la inversión pública y la política de subsidios, aplicada en los cincuenta en beneficio de la actividad industrial propiciando su expansión y consecuente urbanización hacia el Estado de México. Estos hechos habrían de determinar la concentración y expansión socio-económica y política de la Ciudad de México, su calidad de polo de atracción para la migración interna y, consecuentemente la aceleración de su proceso de metropolización.

La evolución de la concentración económica, se pone de manifiesto si se considera que el Distrito Federal y el Estado de México, que en 1940 representaban el 36.39% del Producto Interno Bruto (P.I.B.), pasaron al 41.15% en 1960, el 42.99% en 1970 y a casi 46.90% en 1980.

Para 1965, en que el proceso metropolizador se haya muy avanzado, la ZMCM participó con el 34.6% del total de establecimientos industriales, con el 46% del empleo industrial y con el 51.3% de la producción de dicho sector. En esta fecha, absorbía el 48.5% de los establecimientos privados más importantes del país, y de las empresas extranjeras mayores, el 56.2% se localiza en el Distrito Federal.⁽⁸⁾

Esta macrocefalia implica grandes costos económicos y sociales, así como de carácter urbano y regional. A nivel interurbano y regional, por las posibilidades de desenvolvimiento negadas a otras ciudades y zonas con las consiguientes consecuencias sociogeográficas en la desigualdad de ingresos y

(8) Véase cuadro 3.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

de niveles de vida incluso de su propio desarrollo y sus efectos negativos para la zona conurbada a la Ciudad de México.

La expansión de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha traído aparejada toda una serie de efectos que han venido incidiendo de diversas formas en los estados, próximos al Distrito Federal, éstos son: Estado de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Hidalgo, Querétaro. Sin embargo es con el primero de ellos con quien incluso comparte la problemática metropolitana, y a quien le ha repercutido de manera directa este fenómeno de concentración poblacional y urbana y sus efectos.

Es menester señalar a este respecto que el Distrito Federal ha venido reduciendo su importancia en la zona metropolitana, en tanto que el Estado de México la incrementa. El problema de gigantismo urbano de nuestro país a través, principalmente de una sola ciudad, cuya preeminencia en el sistema es de tal magnitud que las decisiones que en ella se toman tienen repercusiones en todo el territorio nacional, principalmente en su región centro. De esta manera, en lo general, el centro del país carece de una red urbana equilibrada en que las distintas ciudades tengan una adecuada continuidad jerárquica, correlativamente muestra una distancia abismal socioeconómica y cultural entre aglomeraciones urbanas y sus zonas rurales.

Por otra parte, la Ciudad de México ha determinado un aumento de la importancia de la región centro del país integrada además del Distrito Federal, por los seis estados anteriormente citados. Como lo señala Gustavo Garza⁽⁹⁾ los datos demográficos muestran que existe un nuevo ámbito de concentración en las localidades urbanas que pertenecen a la región antes dicha: Puebla, Toluca, Cuernavaca, Tlaxcala, Pachuca y Querétaro. Según lo advierte, las áreas metropolitanas de la capital y Toluca, ya casi unidas al presente constituyen técnicamente una megalópolis como parte de una tendencia que abarca a todo ese grupo de ciudades y que de consolidarse, crearíamos una super concentración en forma acelerada con requerimientos de inversión pública y privada incalculables.

(9) GARZA, Gustavo. "Ciudad de México: Dinámica Industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto" pag. 233.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Si bien el crecimiento urbano implica ventajas económicas como resultado de la yuxtaposición de las actividades y de la población, sin embargo cuando se exceden ciertos niveles de aglomeración, los beneficios se tornan decrecientes y producen efectos negativos o deseconomías que constituyen las fuerzas centripetas que estimulan la dispersión de la Ciudad a la periferia de la región, tanto de las empresas como de la población. Esto genera una problemática muy compleja, ya que dicho proceso se da en una íntima interrelación entre la Ciudad, su estructura social y el medio natural en que se ubica. O sea, que ello incluye tanto aspectos geográficos, económicos, políticos, ecológicos y sociales relativos a la Ciudad. A este respecto la Ciudad de México ha pasado ya de la fase de centralización a la dispersión rumbo a la periferia, fuera de la zona metropolitana y empieza a encontrar limitantes a su crecimiento desde diversos ángulos, pues la expansión metropolitana antes descrita tiene influencia directa en la conformación futura de la región centro del país. Por otra parte, existe un clamor generalizado en la provincia mexicana por un desarrollo regional más equilibrado y equitativo, que tienda a revertir el centralismo reinante durante las últimas décadas y dar paso a la expresión local, rica en matices culturales y políticos de las regiones, ello exige una nueva estrategia con enfoques globales para atender un problema mayúsculo en el proceso de desarrollo nacional.

El Distrito Federal es la Entidad del país que mayores recursos absorbe para su desarrollo urbano y protección ecológica, sin embargo parecen inalcanzables las metas para enfrentar el desafío de su crecimiento pues además de los abultados presupuestos para el cumplimiento de sus programas con recursos provenientes de la captación tributaria, tanto local como federal ha requerido y requiere crecientemente de apoyos financieros provenientes del exterior a través de empréstitos que vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público logra concertar con organismos financieros internacionales.

Solamente así ha podido concretar proyectos ejecutivos tan importantes como la construcción y ampliación de las líneas del metro, el drenaje profundo y las grandes obras hidráulicas para el abasto de agua potable como el acuaférico entre otras.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En virtud de las repercusiones recíprocas que ocasiona el desarrollo urbano y el crecimiento poblacional de la Ciudad de México y de los municipios conurbados del Estado de México y otras ciudades de Entidades circunvecinas, será necesario plantear para el futuro, programas conjuntos de crédito público y financiamiento en general para proyectos de desarrollo que involucren a todos en proporción a sus potencialidades pues es indispensable observar nuevos criterios y ver las cosas con óptica globalizadora y de integración que nos permitan ubicarnos en la misma frecuencia de desarrollo y contar con similares opciones de financiamiento.

El problema de la explosión demográfica no es privativo de un país en particular. No hay país en el orbe, desarrollado o subdesarrollado que no presente, en mayor o menor grado, manifestaciones de este fenómeno. Ligado a este asunto está el de la concentración urbana que está latente en el presente y lo será aún más en el futuro. Este es uno de los hechos de mayor trascendencia en la vida económica, social, política y ecológica del mundo, pues está modificando la forma de vida de la sociedad actual, así como el medio ambiente.

El proceso de la concentración poblacional y de la urbanización a pesar de ser un fenómeno muy reciente en la historia de la humanidad, se ha producido con rapidez e intensidad.

En este sentido puede advertirse que las grandes concentraciones urbanas en el mundo han sido producto de los cambios que se han registrado, cambios que se han venido dando desde el fin de la segunda guerra mundial en todos los órdenes económicos, políticos y sociales que han generado en una u otra forma mejores esperanzas de vida.

Es prácticamente en las últimas cinco décadas cuando el mundo ha experimentado fuertes crecimientos poblacionales, con tasas superiores al 3% anual.

Como se ha advertido, el fenómeno de la concentración urbana no es consecuencia del desarrollo o del subdesarrollo ya que tanto países industrializados, como en el llamado tercer mundo existen grandes metrópolis.

El desarrollo de cada una de éstas, ha obedecido a sus orígenes que les son sui-generis, sin embargo, puede observarse que han respondido más directamente al proceso de concentración de las actividades económicas, industriales y comerciales en cada país o región. Asimismo, cada una de ellas ha respondido de una u otra forma a las medidas que le han sido impuestas.

En este sentido vale la pena citar los grandes esfuerzos que han realizado los respectivos gobiernos de las metrópolis de Tokio, Londres, Chicago, Nueva York, Washington y Moscú; en las cuales han combatido en primer término la contaminación ambiental, así como problemas del industrialismo y la concentración poblacional y su urbanización intentando mejorar los índices de bienestar social.

Como puede verse las metrópolis antes citadas pertenecen a países desarrollados, y tanto su capacidad económica como su decisión política por cambiar el panorama de la vida metropolitana, ha sido tomada en tiempo y con medidas e instrumentos adecuados.

Por lo que respecta a las metrópolis de los países en desarrollo puede decirse que en términos generales guardan similitud en su problemática ya que su desarrollo industrial tardío, vino a acelerar sus procesos de centralización. Cada país por supuesto está llevando a cabo programas para atender su problemática metropolitana, sin embargo, para muchos esta enrucijada se ve frenada por la carencia de recursos financieros y a su vez por la disyuntiva de reactivar sus economías, luego de un largo proceso recesivo a los cuales se enfrentaron en la década pasada.

En el cuadro 4 puede observarse alrededor de las treinta principales ciudades metropolitanas del mundo y en el se hace una relación porcentual del grado de participación de la población metropolitana con la de su país correspondiente.

Cabe advertir que ésta muestra las principales metrópolis con más alto grado de concentración demográfica respecto a su total son:

Santiago de Chile 38.75%, Gran Buenos Aires 31.0%; Lima 29.82%; Ciudad de México 18.47%; excepción de Seúl que representa el 22.9% del total de su población.

Para las demás metrópolis si bien su población es importante, no significa una alta concentración para su país, aunque claro está, esto no quiere decir que no es de preocupación para sus gobiernos, tal es el caso de Beijing (Pekín), Nueva Delhi, Bombay, Calcuta y Manila, entre otras.

A manera de advertencia es preciso indicar que los datos de este cuadro pese a que fueron recabados de fuentes internacionales con digno crédito, no reflejan en su exacta dimensión la población que actualmente les pertenece ya que los datos son de censos de diferentes años; no obstante ello son indicativos para el propósito de este trabajo.

El tamaño, la tasa de crecimiento y complejidad del Área Metropolitana del D. F., la previsible escasez de los recursos, la politización de sus habitantes y la creciente diversificación de su sociedad exigen la creación de una normatividad, que se basen en la eficacia social y técnica.

Ello requiere seguir avanzando en la racionalización de la función pública, mucho se ha hecho en materia de planeación, a través de la formulación de programas y reglamentos, ahora es necesario un esfuerzo adicional para la creación de normas que regulen de manera conjunta la actividad del Área Metropolitana de la Ciudad de México y del Estado de México, para que su acción sea congruente con los objetivos de la planeación nacional.

Es necesario afianzar una adecuada coordinación normativa a través de instrumentos a nivel técnico como son los programas de desarrollo urbano elaborados por el Departamento del Distrito Federal, y sus equivalentes elaborados por el Gobierno del Estado de México. Dichos programas generales y parciales definen con claridad la estructura física de la ciudad y son el instrumento para la administración del crecimiento y desarrollo mediante la autorización de licencias de uso de suelo, construcción y funcionamiento. Estos han sido consultados públicamente y mejorados con la participación de la sociedad.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

También se encuentra a nivel técnico el Esquema Rector de Usos del Suelo de la Zona Metropolitana que establece políticas y acciones conjuntas en esta materia de uso del suelo, así como la integración de los sistemas de centros de servicio.

Para seguir en este nivel se requiere la aprobación o en su caso modificación de los programas de distinto nivel, así como continuar ligando la planeación al proceso de presupuestación y autorización de obras para garantizar la transformación de éstos en proyectos y programas concretos para el Area Metropolitana. Así, se tiene el consenso de que es necesario abordar la problemática del Area Metropolitana con una visión unitaria, que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, formule planteamientos normativos que sean adoptados por los Gobiernos involucrados en el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias en los siguientes ámbitos:

- Operación y Administración de servicios públicos (transporte, agua, drenaje, desechos sólidos, ecología, etc.)

- Ejecución de obras mayores de infraestructura y equipamiento.

- Administración y regulación urbana.

- Aspectos fiscales y tarifarios.

Adicionalmente en este nivel de coordinación se requiere, por un lado seguir perfeccionando los instrumentos tales, como: Reglamentos y los sistemas operativos, así como la participación de la comunidad, y por otro lado, seguir avanzando en el conocimiento científico que se tiene de los temas que condicionan al desarrollo futuro del Area Metropolitana.

La coordinación y la concurrencia de las distintas autoridades que intervienen en la demarcación anteriormente señalada, se encuadra dentro de un irrestricto apego al pacto federal, respetando cada una

de ellas sus funciones y competencias.

Con el propósito de optimizar la participación de los gobiernos en el Area Metropolitana tanto del Distrito Federal como del Estado de México se creó el Consejo del Area Metropolitana (CAM), el cual estaba integrado por los titulares de la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y del Departamento del Distrito Federal, así como por el Estado de México a través del Consejo del Area Metropolitana de dicha entidad (CAMEM).

Su habilitación y adecuada coordinación normativa está sustentada en el siguiente fundamento jurídico, artículos 27, 46, 73 Fracciones IV y XXIX-G y 116 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 33 de la Ley de Planeación; 8 y 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos: 1, 10 y 17 Fracción XX de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 6 Fracciones V y X de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 4, 13, 16, 17, 88 Fracción XI y 89 Fracciones XIV y XXIII de la Constitución Política del Estado de México, 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 37 de la Ley de Planeación del Estado de México; 2 y 12 Fracción V de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

INSTANCIAS REGIONALES Y METROPOLITANAS (INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ADMINISTRATIVOS).

A manera de antecedentes vale la pena citar los esfuerzos que el gobierno ha venido haciendo para planear el desarrollo regional del país y por ende atender el problema de la región metropolitana.

En los años recientes, las contradicciones económicas y sociales generadas en el pasado llegaron a su punto más álgido en la década de los setentas y se prolongan hacia adelante en una inercia difícil de frenar. A partir de los ochenta van surgiendo nuevos acontecimientos e introduciéndose cambios de política tendientes a enfrentar la aguda problemática acumulada, recurriendo para ello en una mayor necesidad de realizar la planeación del desarrollo metropolitano y regional del país.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

En los setentas con el Gobierno de Luis Echeverría se da por terminado el modelo de desarrollo industrializador que se había practicado en nuestro país por más de tres décadas. Para el propósito de este trabajo cabe indicar que en el sexenio de Luis Echeverría se comienza a dar mayor énfasis al desarrollo urbano-regional, las cuestiones ambientales y los cambios introducidos en la política demográfica que hasta esos años tenía una óptica fundamentalmente poblacionista. En este marco se dió la Ley General de Población (1974), y sobre todo la Ley General de Asentamientos Humanos (1976), con ellas se prevé la estructura de un sistema de planificación urbana para lograr un desarrollo más racional de las ciudades en su interior y en el ámbito nacional, a la par que desde 1971 fue decretada la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental a fin de estructurar mejores bases para dar la atención debida a esa problemática que ha venido creciendo en importancia en los últimos años.

En general, en los años setenta se van realizando diversos avances en materia de planeación, mismos que paulatinamente son introducidos en la estrategia económica nacional. Durante esta década se organizaron unidades de programación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado, y empezaron a elaborarse planes en un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias, y se avanzó en el planeamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

Sin duda en el Gobierno de López Portillo se dió un gran impulso a la planeación. La Reforma Administrativa emprendida a partir de 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: Global, sectorial y estatal.

Sobre Desarrollo Urbano y Vivienda, y todos los demás temas, fueron incorporados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Con este plan global y con los planes sectoriales e intersectoriales se avanzó en la ordenación de un Sistema Nacional de Planeación en un intento de reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de objetivos nacionales. En suma, en dicho sexenio se da un gran avance en la institucionalización de la planeación.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Con el sexenio de Miguel de la Madrid, se llega a la plena consolidación del marco legal para ésta, al reafirmarse el papel rector del Estado en el proceso de desarrollo mediante la incorporación en el Artículo 25 Constitucional que señala sus atribuciones para planear, conducir y coordinar la actividad económica nacional. A la vez que en el Artículo 26 queda establecida su obligación de organizar un sistema de planeación democrática, cuestiones que son desarrolladas y normatizadas en sus pormenores en la Ley de Planeación de enero de 1983 y que en conjunto reafirman la legislación urbana contenida en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. Sobre esta base y aprovechando experiencias anteriores ya se ha continuado rectificando o perfeccionando instrumentos.

Cabe citar que entre los antecedentes más directos respecto a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, está el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que estableció lineamientos detallados para el desarrollo regional de la zona metropolitana al tiempo que precisaron los objetivos, estrategias y líneas de acción.

A su vez, la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con seis estados de la Federación, elaboró en 1983, el programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. En él se planteó la participación coordinada de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México como responsables directos de la Zona Metropolitana y a estos junto con los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala como responsables de la Región Centro del país en la adopción de una serie de medidas destinadas a asegurar dimensiones de complementariedad en el desarrollo de la Región Centro del país. Con el programa anteriormente aludido se intentó lograr mayor congruencia entre las acciones del Departamento del Distrito Federal, el Estado de México y la Administración Pública Federal. Asimismo se plantearon lineamientos estratégicos que los Estados de la Región Centro deberían considerar en sus Planes Estatales de Desarrollo, aplicando los lineamientos de política regional que estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el programa estableció medidas directas de control en el uso de suelo, de ordenación y regulación del crecimiento poblacional, de ubicación de las

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

actividades económicas además de la conservación del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de la región. Para los Estados involucrados se establecieron lineamientos generales de ordenamiento territorial, de desarrollo de las actividades productivas y de desconcentración.

Con anterioridad, el Gobierno de la República había creado, desde 1976, la Comisión de Conurbación del Centro del País, como una instancia para la formulación de programas sectoriales de desarrollo de la zona conurbada y para gestionar y promover su cumplimiento entre los diferentes niveles de gobierno de la zona.

Dicha comisión, mediante el Plan de Orientación de la Zona Conurbada del Centro del país, pretendió ordenar y regular los asentamientos humanos y el desarrollo socioeconómico, con objetivos precisos en el campo demográfico, ambiental, de infraestructura hidráulica, de vialidad y transporte, de reservas territoriales, de emergencias urbanas y de ordenamiento del territorio.

A partir de las reformas a la Constitución General de la República en materia económica en el año de 1983 y de la expedición de la Ley de Planeación, se conformó un nuevo marco jurídico que faculta al Estado para planear la actividad económica y social, tanto a nivel global y nacional, como regional y sectorial. Se reconoce así una vertiente de coordinación para que, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, éstas se incorporen al proceso de programación en materia regional.

En este marco jurídico se perfeccionaron los Convenios Unicos de Desarrollo como instrumentos eficaces para la programación regional y la descentralización de decisiones. De igual manera, se consolidaron los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, como núcleos orgánicos de los sistemas estatales de planeación.

En el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se dió una especial atención a la problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Particularmente el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994, enfatizan como una prioridad nacional dar la

atención debida a la problemática de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana. Ambos planes señalan a este respecto el diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las metas que deben cumplirse a fin de cambiar el modelo de desarrollo urbano.

En el terreno práctico de la planeación metropolitana se pueden citar, entre los principales órganos, a los siguientes:

**-COMITE DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL
COPLADE-D.F.**

El COPLADE-D.F. fue constituido por el Ejecutivo Federal el 27 de octubre de 1983, como un órgano de apoyo para la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de programas de desarrollo de la entidad, así como para propiciar y promover la participación y colaboración de los diversos sectores de la sociedad para la resolución de los problemas del Distrito Federal.

Con el Plan de Desarrollo 1983-1988, el Gobierno de la República buscó enfatizar la vinculación de la sociedad y el Estado. En este esfuerzo, la participación de la ciudadanía se convirtió en un elemento fundamental en el proceso de planeación para el desarrollo y la Ley de Planeación, la define como uno de los mecanismos que permiten que los diversos sectores de la sociedad, expresen sus opiniones, en un ejercicio democrático para la elaboración, actualización y ejecución de los planes nacionales, regionales y sectoriales.

El COPLADE-D.F. lo preside el Jefe del Departamento del Distrito Federal y lo integran el Secretario General de Planeación y Evaluación del D.D.F., así como titulares de las unidades administrativas, delegados del D.D.F. y representantes de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, senadores, diputados por el Distrito Federal y miembros de la Asamblea de Representantes y del Consejo Consultivo, representantes de organizaciones de trabajadores y campesinos, así como de sociedades cooperativas que actúen en la localidad y ciudadanos interesados en dar su punto de vista sobre la planeación para el desarrollo del Distrito Federal.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El COPLADE-D.F. está compuesto por 8 comisiones:

- Ambito Urbano y Ecológico
- Transporte y Vialidad
- Seguridad
- Justicia
- Abasto y Comercialización
- Servicios Públicos
- Equipamiento Urbano
- Infraestructura y Uso del Agua

5 comisiones especiales:

- Bosque de Chapultepec
- Centro Histórico
- Lago de Xochimilco
- Cerro del Ajusco
- Desierto de los Leones.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

2 comisiones Regionales:

- Zona Metropolitana de la Ciudad de México
- Coordinación con los Estados Circunvecinos del D.F.

Estas dos últimas Comisiones fueron establecidas el 24 de agosto de 1989, con el propósito de buscar soluciones conjuntas entre el Departamento del Distrito Federal y los Gobiernos de la región centro del país.

-CONSEJO DEL AREA METROPOLITANA (C.A.M.)

El Consejo del Area Metropolitana es un órgano de Coordinación entre el Departamento del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México, creado con la participación de la antigua SEDUE (hoy SEDESOL) cuyo objetivo es definir políticas comunes para el desarrollo del Area Metropolitana.

A partir de las reuniones periódicas de los integrantes del C.A.M. se establecen acuerdos y compromisos a cumplir que se enmarcan dentro de una visión metropolitana a mediano y largo plazo.

Además de estos acuerdos se trabaja en la determinación de una perspectiva de la metrópoli a futuro, que incluya todos los temas sectoriales de importancia tales como desarrollo urbano, agua potable y drenaje, vialidad y transporte, protección ecológica, bienestar social y seguridad pública. Esta visión a futuro (escenario del año 2000 y 2010) y acciones de ambos gobiernos (Distrito Federal y Estado de México) y de las dependencias de la Administración Pública Federal cuyas funciones tengan algún impacto en el Area Metropolitana.

Conforme a los términos del acuerdo de Coordinación para el Area Metropolitana firmados entre el Distrito Federal y el Estado de México, se crearon las siguientes comisiones del Consejo del Area Metropolitana.

-COORDINACION GENERAL

Encargada de la gestión, integración y seguimiento de los diversos trabajos que requiere el C.A.M.

- COORDINACION NORMATIVA

Su objeto es establecer normas comunes para orientar el desarrollo del Area Metropolitana.

- COORDINACION OPERATIVA

Es la comisión encargada de la realización integrada y complementaria de acciones que requieren de la atención conjunta de sectores y organismos de ambas entidades. Bajo su responsabilidad están las siguientes Comisiones:

- Desarrollo Urbano, Vivienda y Vigilancia del Uso del Suelo
- Agua Potable y Drenaje
- Vialidad y Transporte
- Protección Ecológica
- Abasto
- Bienestar Social
- Procuración de Justicia

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Seguridad Pública

Además el C.A.M. tiene otra tarea que aún no desarrolla y que es la relativa a la Coordinación con otras entidades de la Administración Pública, para las reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra.

Para estar en condiciones reales de ordenar y regular el crecimiento urbano y el poblamiento de zonas de vivienda popular en el área metropolitana, es necesario realizar importantes modificaciones en los procedimientos y en la distribución de competencias para la constitución de reservas territoriales y la regularización de la tenencia de la tierra.

Una de las grandes preocupaciones del actual Gobierno de la República es el de dotar a la Administración Pública con instrumentos operativos destinados a planificar el desarrollo futuro de la gran comarca Metropolitana.

Con este propósito fue creada en los inicios del presente régimen, la Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal. Instancia de concertación con sectores prioritarios de interés común entre varias entidades federales, la Secretaría actúa como órgano de enlace y armonización de proyectos con los Estados y Municipios de la región central del país, encuadrados dentro de los marcos precisos de la legislación federal vigente.

Su establecimiento obedece a la experiencia adquirida en una serie de instancias planificadoras del desarrollo compartido en la zona centro, creadas con anterioridad y cuya experiencia y legado se tomó en cuenta para la constitución de esta dependencia.

La Secretaría de Coordinación Metropolitana cuenta con tres Direcciones Generales: la Dirección de Relaciones Institucionales, la cual se dedica al enlace con las distintas dependencias tanto del propio D.D.F., como de las Secretarías de Estado del Gobierno de la República, su labor consiste en coordinarse

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

con las dependencias del D.D.F. para que coadyuven en las tareas de carácter metropolitano. La Dirección General de Turismo.

La Dirección General de Concertación con Entidades Federativas de la propia Secretaría de Coordinación Metropolitana, es la encargada de concertar compromisos, acuerdos y convenios con los municipios que conurban al Distrito Federal, así como con las entidades federativas que forman la región centro del país, en todos los asuntos que les son comunes, buscando soluciones desde una óptica metropolitana y regional. A más de cinco años de su creación éstos son los resultados que se han alcanzado en materia de concertación: Esta Dirección ha establecido canales de comunicación entre autoridades del D.D.F. y los Ayuntamientos de los municipios conurbados, así como con los estados de la región centro del país. Se han conseguido avances en la preparación y suscripción de acuerdos y convenios que servirán de marco de referencia para la consulta y negociación de los asuntos relativos a la problemática metropolitana y regional.

El logro de estas metas se ha debido a múltiples reuniones de trabajo y elaboración de estudios y documentos, así como de intercambio de notas con los distintos órganos de gobierno tanto con los seis estados como con los diez y siete municipios conurbados del Area Metropolitana.

Esta tarea ha servido de base para el inicio de la concertación de intereses comunes, que permitirán establecer acciones conjuntas, en los asuntos metropolitanos particularmente aquellos que repercuten en las jurisdicciones de las entidades involucradas.

A uno de los asuntos que mayor prioridad se le ha dado es el relativo a la definición de límites territoriales entre el Distrito Federal y el Estado de México. Mención particular requiere la concertación en la reactivación de la Comisión de Límites entre el Estado de México y el Distrito Federal, ya que los trabajos de la misma procurarán dar solución al añejo problema de los límites entre ambas entidades.

Cabe señalar que han sido firmados convenios multitemáticos con los Estados circunvecinos.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Estos convenios multitemáticos comprenden 22 temas como son:

- Procuración de Justicia**
- Seguridad Pública**
- Readaptación Social**
- Desarrollo Rural**
- Reordenación Urbana**
- Protección Ecológica y Mejoramiento del Medio Ambiente**
- Vivienda y Reservas Territoriales**
- Regularización de la Tenencia de la Tierra**
- Recursos Hidráulicos - Transporte y Vialidad**
- Manejo y Disposición final de desechos sólidos**
- Servicio Locatel**
- Salud**
- Desconcentración Industrial**

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- **Adquisición de Recursos Materiales y Capacitación de Personal.**
- **Abasto y Comercialización**
- **Turismo**
- **Deporte**
- **Cultura**
- **Coordinación Programática y Presupuestal (COPLADES)**
- **Protección Civil**
- **Empleo**

En lo relativo a convenios específicos por tema se han establecido varios acuerdos, de los cuales algunos de ellos ya están en operación.

- **Comisión de Límites**
- **Programas Hoy no Circula, Verificación y Rutas Alternas al Distrito Federal.**
- **Ampliación del Metro Santa Martha-Los Reyes**
- **Comisión de Vialidad y Transporte de la Delegación Venustiano Carranza.**
- **Reordenamiento de la vialidad en la calzada Ignacio Zaragoza.**

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Rehabilitación de la Vía Tapo
- Construcción de la Central para Transporte de Carga.
- Participación en la elaboración del Programa de Atención y Auxilio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro del País.
- Proyecto Regional en materia de Turismo
- Proyecto Estación Ferroviaria "La Villa".
- Proyectos de convenio en materia de protección ecológica.

En el marco de la cooperación bilateral, los gobiernos del Estado de México y Distrito Federal han determinado atender la zona correspondiente a la Sierra de Guadalupe a través de acuerdos de coordinación. Con el Estado de Morelos se ha concertado un convenio de acciones tendientes a conservar y preservar suelo y agua en la zona del Ajusco.

En relación a las acciones emprendidas en el Consejo del Area Metropolitana (C.A.M.) se han llevado a cabo reuniones de trabajo de las diferentes comisiones de coordinación operativa en los siguientes temas:

1. DESARROLLO URBANO, VIVIENDA Y VIGILANCIA DEL USO DEL SUELO

- Esquema rector de los usos del suelo del Area Metropolitana
- Estudio de vivienda para el Banco Mundial.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

2. AGUA POTABLE Y DRENAJE

-Seguimiento de las acciones del Programa “Inversiones del Departamento del Distrito Federal con beneficio para los municipios conurbados del Estado de México”.

3. VIALIDAD, TRANSPORTE Y TRANSITO

-Trabajos de coordinación de la Comisión de Transporte del Area Metropolitana (COTAM)

4. PROTECCION ECOLOGICA

-Programa Metropolitano de disposición final de desechos sólidos.

5. ABASTO

-Programa metropolitano de abasto y distribución.

Todos estos proyectos tienen un carácter metropolitano, aún y cuando la mayor parte de las inversiones se realizarían por parte del DDF cuyos beneficios redundan en los municipios conurbados del Estado de México.

PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS DEL MUNDO

CIUDAD	PAIS	POBLACION	PARTICIPACION DEL TOTAL DEL PAIS
CIUDAD DE MEXICO	MEXICO	14.987.051,0	18,47
SAO PAULO	BRASIL	15.280.375,0	10,80
RIO DE JANEIRO	BRASIL	10.217.169,0	7,22
GRAN BUENOS AIRES	ARGENTINA	9.766.000,0	31,00
SEUL	COREA DEL SUR	9.639.100,0	22,90
CALCUTA	INDIA	9.194.018,0	1,17
MOSCU	U.R.S.S.	8.614.000,0	3,04
PARIS	FRANCIA	8.510.000,0	15,29
TOKIO	JAPON	8.366.000,0	6,85
BOMBAY	INDIA	8.243.405,0	1,05
NUEVA YORK	E.U.A.	7.962.700,0	3,26
YAKARTA	INDONESIA	7.636.000,0	4,48
MANILA	FILIPINAS	7.211.753,0	12,57
SHANGAI	CHINA	6.987.153,0	0,64
LONDRES	INGLATERRA	6.754.500,0	11,87
EL CAIRO	EGIPTO	6.052.836,0	11,92
LIMA	PERU	5.875.000,0	29,82
BOGOTA	COLOMBIA	5.788.849,0	19,47
TEHERAN	IRAN	5.751.500,0	11,22
DELHI	INDIA	5.729.283,0	0,73
PEKIN	CHINA	5.350.783,0	0,49
KARACHI	PAKISTAN	5.208.132,0	5,09
BANGKOG	TAILANDIA	5.018.327,0	9,36
SANTIAGO	CHILE	4.858.342,0	38,75
BARCELONA	ESPAÑA	4.689.073,0	12,07
WASHINGTON	E.U.A.	4.620.000,0	1,89
LENINGRADO	U.R.S.S.	4.393.000,0	1,55
MADRAS	INDIA	4.289.347,0	0,54
TIANJIN	CHINA	4.244.065,0	0,39

FUENTE:

International Financial Statistics
International Monetary Fund
Washington D.C. 1990
Monthly Bulletin of Statistics
United Nations, Nueva York (E.U.) 1990
Poblation And vital Statistics Report, United Nations, Nueva York (E.U.)

LAS 15 AREAS METROPOLITANAS MAS GRANDES DEL MUNDO, 1990

AREA METROPOLITANA	PAIS	POBLACION
1.- TOKIO- YOKOHAMA	JAPON	28,7 <small>MILLS.</small>
2.- NUEVA YORK	E.U.A.	17,4
3.- SAO PAULO	BRASIL	17,2
4.- OSAKA	JAPON	16,8
5.- SEUL	COREA	15,8
6.- CD. MEXICO	MEXICO	15,0
7.- MOSCU	CEI	13,2
8.- BOMBAY	INDIA	12,9
9.- CALCUTA	INDIA	12,9
10.- BUENOS AIRES	ARGENTINA	12,4
11.- LOS ANGELES	E.U.A.	11,5
12.- LONDRES	INGLATERRA	11,1
13.- EL CAIRO	EGIPTO	11,0
14.- RIO DE JANEIRO	BRASIL	10,9
15.- PARIS	FRANCIA	10,0

EVOLUCION DE LA POBLACION DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

(1940-1990)
(MILES)

UNIDADES TERRITORIALES	1940	1950	1960	1970	1980	1990 *
1. República Mexicana	19.653,60	25.791,00	34.923,10	50.694,60	66.846,80	81.104,90
2. Distrito Federal	1.757,50	3.059,20	4.887,50	6.997,50	8.831,10	8.237,00
3. Zona Metropolitana de la Cd. de México	1.802,70	3.157,00	5.186,00	8.797,00	13.734,70	14.987,10
4. Distrito Federal	-	3.024,00	4.887,50	6.997,50	8.831,10	8.237,00
5. Estado de México	-	113,00	298,50	1.799,50	4.903,60	9.815,00
2/1	8,90	11,90	14,00	13,80	13,20	10,00
3/1	9,20	12,20	14,80	17,40	20,50	18,50
4/3	-	96,00	93,30	79,50	64,20	54,90

FUENTES: 1940-1970, Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Op. Cit., p. 129; 1980, X Censo General de Población y Vivienda

- No existen datos

* Los datos de 1990, fueron tomados del XI CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1990

NOTA: Como puede observarse, los datos de 1990, para el D.F. y zona metropolitana de la Cd. de México, muestra un descenso. Esta discrepancia fué explicada por ENEGI como un ajuste metodológico, para el censo de 1980. Es decir que había un error en aquel censo.

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

DISTRITO FEDERAL

- 1 CUAUHTEMOC
- 2 MIGUEL HIDALGO
- 3 VENUSTIANO CARRANZA
- 4 BENITO JUAREZ
- 5 AZCATZALCO
- 6 GUSTAVO A. MADERO
- 7 ALVARO OBREGON
- 8 IZTAPALAPA
- 9 COYOACAN
- 10 IZTACALCO
- 11 XOCHIMILCO
- 12 TLALPAN
- 13 TLAHUAC
- 14 MAGDALENA CONTRERAS
- 15 CUAJIMALPA
- 16 MILPA ALTA

ESTADO DE MEXICO

- 17 NAUCALPAN
- 18 TLALNEPANTLA
- 19 NEZAHUALCOYOTL
- 20 ECATEPEC
- 21 TULTITLAN
- 22 ATIZAPAN DE ZARAGOZA
- 23 CUAUTITLAN IZGALLI
- 24 NICOLAS ROMERO
- 25 COACALCO
- 26 LA PAZ
- 27 TECAMAC
- 28 IZTAPALUCA
- 29 HUIXQUILUCAN
- 30 CHIMALUACAN
- 31 CHALCO
- 32 CUAUTITLAN
- 33 CHICOLOAPAN

MUNICIPIOS METROPOLITANOS

- 34 TEXCOCO
- 35 ACOLMAN
- 36 AMECAMECA
- 37 ATENGO
- 38 ATLAUTLA
- 39 AXAPUSCO
- 40 AYAPANGO
- 41 COCOTITLAN
- 42 COYOTEPEC
- 43 CHIUTLA
- 44 CHICONCUAC
- 45 ECATZINGO
- 46 HUEHUETOCA
- 47 ISIDRO FABELA
- 48 JAITENCO
- 49 JILOTZINGO
- 50 JICHITEPEC
- 51 MELCHOR OCAMPO
- 52 MEXTLANPAN
- 53 NOPALTEPEC
- 54 OTUMBA
- 55 OZUMBA
- 56 PAPALOTLA
- 57 SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES
- 58 TEMAMATLA
- 59 TEMASCALADA
- 60 TENENGO DEL AIRE
- 61 TEOLOYUCAN
- 62 TEOTIHUACAN
- 63 TEPETLAOXTOC
- 64 TEPETIXPLA
- 65 TEPOZOTLAN
- 66 TEZOYUCA
- 67 TLALMANALCO
- 68 TULTEPEC
- 69 ZUMPANGO

ESTADO DE HIDALGO

- 70 TIZAYUCA

PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS DE MEXICO Y SU PARTICIPACION EN LA POBLACION TOTAL

1990

CONCEPTO	HABITANTES	PARTICIPACION
POBLACION TOTAL	81'140922	100,00
PRINCIPALES ZONAS METROPOLITANAS	26'724515	32,90
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE MEXICO	14'987051	18,47
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE GUADALAJARA	2'846720	3,50
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE MONTERREY	2'579102	3,17
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE PUEBLA	1'235425	1,52
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE LEON	'956070	1,17
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE TORREON	'876456	1,08
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE S. L. POTOSI	'658740	0,81
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE MERIDA	'634139	0,78
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE TAMPICO	'513848	0,63
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE SALTILLO	486402	0,60
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE ORIZABA	'479186	0,59
ZONAS METROPOLITANAS DE LA CD. DE VERACRUZ	'471376	0,58

FUENTE: Resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda 1990, I.N.E.G.I.

DISTRITO FEDERAL

POBLACION TOTAL Y POR SEXO SEGUN DELEGACION, 1990

ENTIDAD		POBLACION		
CLAVE	NOMBRE	TOTAL	HOMBRE	MUJERES
	DISTRITO FEDERAL	8.236.960	3.942.498	4.294.462
002	AZCAPOTZALCO	474.905	228.703	246.202
003	COYOACAN	640.006	301.962	338.044
004	CUAJIMALPA DE MORELOS	119.720	58.374	61.346
005	GUSTAVO A. MADERO	1.268.123	613.202	654.921
006	IZTACALCO	448.357	216.020	232.337
007	IZTAPALAPA	1.490.981	731.332	759.649
008	MAGDALENA CONTRERAS, LA.	195.000	93.534	101.466
009	MILPA ALTA	63.573	31.668	31.905
010	ALVARO OBREGON	643.542	307.743	335.799
011	TLAHUAC	206.688	102.094	104.594
012	TLALPAN	485.043	234.868	250.175
013	XOCHIMILCO	271.020	133.736	137.284
014	BENITO JUAREZ	407.731	178.994	228.737
015	CUAUHTEMOC	595.972	277.283	318.689
016	MIGUEL HIDALGO	406.693	185.180	221.513
017	VENUSTIANO CARRANZA	519.606	247.805	271.801

INEGI

CIFRAS PRELIMINARES

POBLACION REFERIDA AL 12 DE MARZO DE 1990

LA CLAVE 001 ESTUVO RESERVADA PARA LA CIUDAD DE MEXICO, LA CUAL CORRESPONDE AHORA A LAS DELEGACIONES:
BENITO JUAREZ, CUAUHTEMOC, MIGUEL HIDALGO Y VENUSTIANO CARRANZA.

DISTRITO FEDERAL
JERARQUIZACION DE LAS DELEGACIONES SEGUN
VOLUMEN DE POBLACION Y PARTICIPACION EN
EL TOTAL ESTATAL, 1990

ENTIDAD		POBLACION	
CLAVE	NOMBRE	ABSOLUTOS	RELATIVOS
	DISTRITO FEDERAL	8.236.960	100,00
009	MILPA ALTA	63.573	0,77
004	CUAJIMALPA DE MORELOS	119.720	1,45
008	MAGDALENA CONTRERAS, LA.	195.000	2,37
011	TLAHUAC	206.688	2,51
013	XOCHIMILCO	271.020	3,29
016	MIGUEL HIDALGO	406.693	4,94
014	BENITO JUAREZ	407.731	4,95
006	IZTACALCO	448.357	5,44
002	AZCAPOTZALCO	474.905	5,77
012	TLALPAN	485.043	5,89
017	VENUSTIANO CARRANZA	519.606	6,31
015	CUAUHTEMOC	595.972	7,24
003	COYOACAN	640.006	7,77
010	ALVARO OBREGON	643.542	7,81
005	GUSTAVO A. MADERO	1.268.123	15,40
007	IZTAPALAPA	1.490.981	18,10

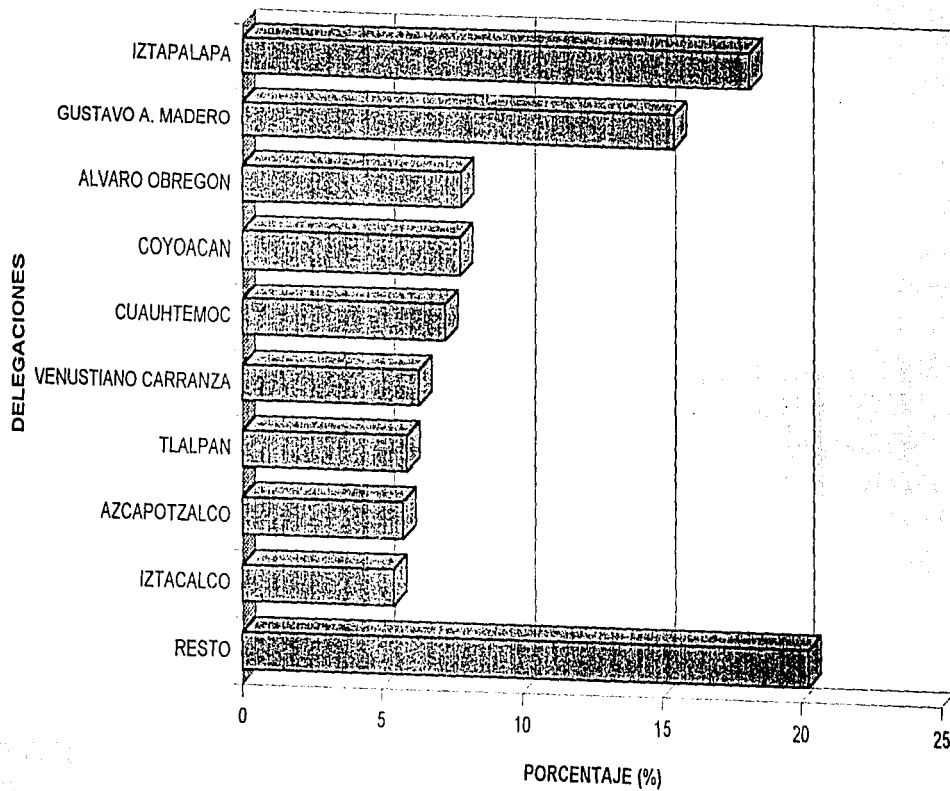
INEGI

CIFRAS PRELIMINARES

POBLACION REFERIDA AL 12 DE MARZO DE 1990

LA CLAVE 001 ESTUVO RESERVADA PARA LA CIUDAD DE MEXICO, LA CUAL CORRESPONDE AHORA A LAS DELEGACIONES: BENITO JUAREZ, CUIHAUTEMOC, MIGUEL HIDALGO Y VENUSTIANO CARRANZA.

DISTRITO FEDERAL - IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS DELEGACIONES SEGUN SU POBLACION, 1990



CAPITULO CUARTO

LOS SERVICIOS PUBLICOS DESDE LA PERSPECTIVA METROPOLITANA

4.1.- ASPECTOS TEORICOS DOCTRINALES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Uno de los ámbitos en los cuales se puede palpar con mayor urgencia la necesidad de establecer a nivel jurídico y administrativo la visión del fenómeno de la metropolización es el referido a los servicios públicos.

En tal virtud, se hace necesario adentrarnos en primera instancia, desde una perspectiva muy general, a los aspectos doctrinales de los servicios públicos en la teoría administrativa, para posteriormente poder incursionar en los problemas y perspectivas de solución que traen consigo el dotar de satisfactores mínimos a las comunidades metropolitanas.

4.1.1 NOCION DE SERVICIO PUBLICO

De las obligaciones estatales, indudablemente la prestación de los Servicios Públicos es la más importante de todas, y es a través de estos servicios como el Estado logra proveer a la población de los elementos que reclaman sus necesidades primordiales de índole material, para su subsistencia, su fortalecimiento, y su progreso, objetivos fundamentales de toda sociedad moderna.

Sostiene Fernando Albi⁽¹⁾ que el origen de la doctrina sobre el Servicio Público, hay que buscarlo en

(1) Fernando Albi, Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales. Madrid 1960 p. 5.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

una jurisprudencia de tipo Pretoriano, lenta y cautelosamente elaborada por el Consejo de Estado Francés, que fuera recogida y sistematizada por los juristas de ese país en una labor de síntesis que permitió establecer una construcción unitaria del Derecho Administrativo, concebido éste como un cuerpo de reglas autónomas en torno de una idea señera que todo lo preside; la noción de servicio público.

A partir del siglo XVIII, las Instituciones Francesas distinguen las dos nociones básicas de Administración y Justicia o sea la función administrativa y la función jurisdiccional; este esfuerzo fue encaminado a que los jueces se limitaran única y exclusivamente a la función judicial, y encontramos que los primeros antecedentes se ubican en el Edicto de Saint Germain de febrero de 1641, en donde se prohíbe a los jueces conocer de los negocios y procesos administrativos; posteriormente aparece la Ley de 22 de diciembre de 1789, esto es después de la Revolución Francesa, que reconoce el principio de la separación de la función legislativa y judicial.

Como consecuencia de una muy peculiar interpretación de la Teoría de la División de Poderes, mediante las leyes de 16-24 de agosto de 1790 y Decreto Fructidor del Año III, se prohibió a los Tribunales Judiciales conocer los litigios de la Administración y perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos.

La existencia de un Sistema Jurisdiccional Dual, o sea Judicial y Administrativo y la ausencia de códigos y leyes que determinaran en forma expresa la competencia de ambas jurisdicciones, determinó que la Jurisprudencia fuese elaborando diversos criterios tendientes a establecer el deslinde entre la Justicia Administrativa y la judicial.

Así adquirió relevancia la distinción entre los actos de autoridad y los actos de gestión, sistematizada por Laferriere en su tratado de "Jurisdicción Administrativa y de Recurso Contencioso" escrito en 1896. Este criterio se basaba en la distinción existente con respecto a los procederes del Estado como Poder Público y como persona jurídica. Aquellos actos en los cuales el Estado obraba en el ejercicio de su "Imperium" ordenando en su carácter de autoridad pública, serían conocidos por el Tribunal Administrativo; mientras que cuando su actuación fuera similar a la de los participantes, regida por el Derecho

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Común, correspondería su conocimiento a los Tribunales Judiciales Ordinarios.

La insuficiencia de esta argumentación y el peligro cierto de que se deteriorara el sistema entonces vigente, determinó la búsqueda de una noción mas efectiva y convincente, surgiendo así la Noción de Servicio Público.

Aunque actualmente los autores franceses controvierten este punto, se ha admitido que la noción del servicio público encuentra su partida, en la sentencia dictada el 8 de febrero de 1873 por el Tribunal de Conflictos de Francia con motivo del caso Blanco, por el cual el Tribunal basado en las conclusiones del Comisario David, determinó competencia administrativa en la reclamación del padre de Ines Blanco, quien fuera lesionada por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de Manufactura de Tabacos de Burdeos, resolución que fue de suma importancia porque aseguró el triunfo de la tesis administrativa sobre la tesis judicial, en lo concerniente a la competencia en materia de Responsabilidad del Estado; el Tribunal de Conflictos Francés decidió en definitiva que como se trataba de un accidente sucedido en la prestación de un servicio público, el Juez competente era el administrativo y no debería aplicarse el estatuto del código civil sobre responsabilidad.

Se instauró así un nuevo criterio de competencia por el cual se sometía a la jurisdicción administrativa todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de los servicios públicos quedando solamente bajo jurisdicción del juez común y bajo las normas del derecho privado la gestión de los bienes fiscales del Estado y los contratos que no tenían relación directa con el servicio público.

Sin embargo será recién en los inicios del siglo XX cuando la Jurisprudencia Francesa emplee de manera sistemática la noción de servicio público como medio de designar al Juez competente; "El Tratado Sobre la Responsabilidad del Poder Público" de Jorge Teismier de 1896. Las resoluciones de los Casos "Terrier" de 6 de febrero de 1903, "Fentry" de 24 de febrero de 1908 y "Thérond" de 4 de marzo de 1910, son buena prueba de ello.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Comienza así a adquirir esta noción una creciente importancia en el panorama jurídico francés, los actos del Estado dictados para la prestación de un servicio público se denominaban actos administrativos; los contratos concertados con un fin de servicio público, eran administrativos; las personas vinculadas permanentemente a un servicio público eran funcionarios públicos; los bienes del Estado destinados a los servicios públicos eran de uso público; los conflictos a ellos vinculados eran resueltos por el Juez Administrativo en base a la aplicación del derecho público, administrativo en la especie.

Sostiene Jean Louis de Corail⁽²⁾ “que es entonces cuando la doctrina tomando conciencia de la evolución en curso, se apropia de esta noción de servicio público a la cual pronto dará una aplicación general y una extensión excesiva.”

Los diversos autores interesados y estudiosos de la noción han intentado definir el concepto de servicio público, y se dividen en 3 clases las teorías que tratan de determinar su significado:

- 1.- Teorías que consideran como servicio público toda la actividad del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.
- 2.- Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la Administración, sujeta a un procedimiento de Derecho Público.
- 3.- Teorías que consideran como servicio público solo una parte de la actividad administrativa.

Dentro del primer grupo podemos ubicar a la “Escuela Realista del Servicio Público”, representada básicamente por Leon Duguít quien a través de su obra “Las Transformaciones del Derecho Público” consideró al Estado como una gigantesca corporación de servicios públicos.

Principal exponente del segundo grupo de teorías que consideran al servicio público lo es Gastón

(2) Jean Louis de Corail, La crisis de la noción jurídica del servicio público en el derecho administrativo francés, Paris 1954, p. 5.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Jeze, quien también es parte de la Escuela Realista aunque con algunos diversos matices.

El tercer grupo está integrado por las Teorías de la llamada Escuela Moderna Francesa, siendo considerado por la doctrina como primer exponente la Teoría Institucional de Maurice Hauriou, considerado también principal opositor de la Teoría clásica del servicio público.

Por otra parte los diversos tratadistas han seguido 2 criterios para intentar definir al servicio público; uno Objetivo y otro Subjetivo.

El criterio Subjetivo atiende principalmente a la naturaleza particular de la persona que realiza el servicio público, así como a la organización y funcionamiento del servicio. El criterio Objetivo define al servicio público tomando en cuenta la naturaleza de la actividad desarrollada por el Estado.

El criterio Subjetivo es el que predominó durante el periodo de esplendor de la Teoría del Servicio Público en Francia y tanto la Jurisprudencia como la Doctrina se inclinaron hacia esta postura; según lo sostiene el Tratadista J. Appleton⁽³⁾ al señalar que el servicio público es una organización administrativa que bajo la dirección del poder público funciona por medio de caudales públicos en interés de la colectividad y para proveer las necesidades de la misma; partidario también de este criterio del servicio público lo es Roger Bonnard, y doctrinarios más recientes como Manuel M. Diez y Benjamín Villegas Basavilbaso, aun cuando este último afirma que su criterio es objetivo, destaca la presencia de la Administración Pública Directa o Indirectamente lo que lo sitúa en el criterio subjetivo según lo sostiene Enrique Sayaguez Lasso.

Como podemos observar el criterio subjetivo de la noción de servicio público considera a éste como una empresa u organismo, y efectivamente en sus comienzos lo fue, era asumida por la propia Administración utilizando sus medios personales y materiales, sin embargo también pronto se advirtieron las limitaciones que este criterio conllevaba, porque no todo el aparato orgánico administrativo

(3) Appleton, *Traité Élémentaire du Contentieux Administratif*. Paris, 1927, p. 114.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

desarrollaba solo servicios públicos, porque inclusive ciertos particulares colaboraban con la administración en la satisfacción de las necesidades de interés general mediante un mecanismo contractual a través del cual la administración permanecía como titular del servicio otorgado, concediendo al particular la explotación de la actividad específica por su cuenta y riesgo, por consiguiente la concesión de servicios públicos forzó una apertura en el rígido criterio subjetivo a partir del cual comenzó a considerarse que el servicio público podía ser prestado y satisfecho por la administración pública directa o indirectamente a través de los concesionarios.

El criterio Material u Objetivo a diferencia del anterior se basa en la actividad mediante la cual se satisfacen las necesidades de interés general prescindiendo del sujeto u órgano que la realiza y este criterio cobra auge como servicio público funcional. al respecto la doctrina afirma que con la fórmula funcional la noción de servicio público se extiende a una órbita más amplia, porque ahora se toma como base en lugar del poder público y el procedimiento de derecho público, el interés general ofrecido o satisfecho por la actividad ejercida y en estos términos lo sostiene Fernando Albi.⁽⁴⁾

En definitiva la preocupación por la actividad prescindiendo del sujeto que la lleve a cabo determina la ruptura de la vinculación con la administración, por ello serán también llamados servicios públicos ciertas actividades que por el interés general que representan exigen ser sometidas a un régimen jurídico específico aun cuando no sean asumidas por un sujeto estatal.

Tratadistas Mexicanos también nos dan su punto de vista de la noción de servicio público.

Para el Tratadista Gabino Fraga⁽⁵⁾, el Servicio Público se define como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad. En su concepto existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no por ello puede

(4) Fernando Albi. *ob. cit.* p. 18.

(5) Gabino Fraga. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1977, p. 22.

Derecho Urbanístico y Metropolitización en México.

considerarse que toda la actividad del Estado puede considerarse servicio público.

Combate la doctrina francesa por la diversidad de opiniones que sus autores sostienen al definir al servicio público. critica la imprecisión y vaguedad del concepto citando en su apoyo a la jurisprudencia francesa y opina que no existiendo una razón poderosa para desnaturalizar el sentido mismo de los términos debe examinarse el significado natural del concepto de servicio público y señala que por la palabra “servicio” debe entenderse la realización de una prestación en favor de alguien y si se le agrega a aquélla el calificativo de público debe entenderse que se trata de una prestación realizada para satisfacer una necesidad permanente suficientemente generalizada, es decir, para satisfacer una necesidad colectiva. Sostiene que si bien es cierto que en una sociedad existen diversas necesidades que deben ser satisfechas, solo aquellas de carácter económico, material o cultural pueden serlo mediante prestaciones concretas, es decir, por medio de un servicio público: considera como nota característica del concepto, el régimen jurídico especial a que están sometidas las prestaciones que lo integran, siendo los principios que informan ese régimen jurídico especial, el de la adaptación, el de la regularidad, continuidad y de la igualdad de los usuarios.

Para Ernesto Flores Zavala⁽⁶⁾, el servicio público es “una organización de medios y actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas, siempre con intervención del Estado, directa o indirecta, y que está sometida a un régimen jurídico especial”. Llama, el autor, servicio público a todas aquellas actividades privadas que actuando libremente satisfacen necesidades colectivas y respecto de las cuales el Estado no tiene ninguna intervención.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas⁽⁷⁾, el servicio público es “una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, y a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económica y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público.”

Para el Maestro Miguel Acosta Romero⁽⁸⁾, el servicio público es una actividad técnica encaminada

(6) Ernesto Flores Zavala, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, julio-septiembre de 1955, p. 52

(7) Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1977, p. 29.

(8) Miguel Acosta Romero, *Tsoria General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 1984, p. 123

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado y los particulares.

Eminentes tratadistas Sudamericanos, comparten la corriente doctrinaria moderna que limita la noción de servicio público a ciertas actividades estatales; aquellas que tienen por objeto satisfacer una necesidad colectiva mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a las personas individualmente consideradas. Para Enrique Sayaguez Laso⁽⁹⁾, el servicio público se define como “el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de derecho público.”

Para el Tratadista Rafael Bielsa⁽¹⁰⁾, el servicio Público es toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía de la misma, pues como lo asegura el autor, la noción de servicio público es inseparable de la idea de poder público, ya que si bien es cierto que el servicio público implica también una actividad técnica, puede darse el supuesto de que una anarquía funcional trabe los servicios y puede darse el supuesto también de que se restablezca la continuidad y regularidad de los mismos y poner términos a esa anarquía por medio del poder público.

Para el distinguido Profesor Alcides Greca⁽¹¹⁾, de la universidad del Litoral el servicio público debe entenderse como “toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en los que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”

(9) Enrique Sayaguez Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I 1953, p.134.

(10) Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, 1955.

(11) Alcides Greca, *Derecho y Ciencia de la Administración*, p. 192.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Conforme al punto de vista que sostienen los autores Sudamericanos vienen a ser servicios públicos entre otros los ferrocarriles, los tranvías, autobuses, telégrafos, teléfonos, correos, etc., y quedan excluidas aquellas actividades en las que en forma inmediata no aparece un usuario individual, sino el conjunto social, a las cuales estos autores denominan funciones esenciales y cuya realización es inherente al Estado mismo, hasta el punto de que no puede concebirse éste sin aquellas. Por consiguiente, cuando el Estado satisface necesidades colectivas mediante prestaciones que no van dirigidas directa e inmediatamente a los asociados individualmente considerados sino al conjunto, ejerce una función esencial que le es inherente e indispensable para el logro de sus fines primordiales. Pero cuando lo hace mediante prestaciones que van directa e inmediatamente a las personas, presta un incuestionable servicio público. Se diferencian ante todo éstos de aquéllos por la forma de colmarse las necesidades comunes.

Es indudable que esta orientación doctrinaria es muy acertada por cuanto lo sostienen sus propugnadores, no es dable extender el concepto de servicio público a toda la actividad estatal, pues al hacerlo así se engloban actividades distintas y con características tan diferentes que no permiten una sistematización adecuada.

Muy pocos elementos comunes, salvo los que derivan de su carácter de actividad estatal pueden señalarse en actividades tan disímiles como la Defensa Nacional, el correo, la industria alimenticia de primera necesidad. No hay semejanza en los fines perseguidos, puesto que en la Defensa Nacional se satisface un interés directamente de la colectividad entera; la seguridad en lo interior y en lo exterior. En el servicio de correos el interés de la colectividad es atendido nada más que mediatamente, a través de sus componentes que los utilizan a título individual. Tampoco hay semejanza en la forma de realizarse de dichas actividades ya que las funciones esenciales como la Defensa Nacional y la Policía, están siempre a cargo de Entidades Estatales, mientras que los servicios públicos pueden ser explotados no solo en forma directa, sino también mediante concesionarios, sociedades de economía mixta, etc. Tampoco no hay semejanza en la posición de los particulares frente a la administración, pues mientras en los correos, en los transportes y demás servicios públicos, el particular está en posición de usuario del servicio; frente a la Defensa Nacional, la policía y demás funciones esenciales, puede él ser medio (servicio militar obligatorio), u objeto (servicio de policía) de la prestación.

Derecho Urbanístico y Metropolitación en México.

Resulta sumamente difícil esbozar una noción de servicio público que manteniendo en lo sustancial las notas que siempre han caracterizado a esta institución, tengan al mismo tiempo la virtud de adaptarse a la cambiante realidad social de nuestros días.

4.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SERVICIO PÚBLICO.

De las diversas y muy variadas definiciones que sobre la noción de servicio público nos entregan los diversos Tratadistas interesados en la cuestión se deducen los siguientes elementos esenciales:

- A) Actividad Directa o Indirecta de un órgano de la Administración Pública.
- B) Satisfacción de las necesidades colectivas.
- C) Régimen jurídico especial de Derecho Público.

A).- Actividad Directa o Indirecta de un órgano de la Administración Pública.- Al considerar como elemento de la noción de servicio público a la actividad señalada forzosamente excluye de la connotación de servicio público a toda actividad que aún cuando puede satisfacer necesidades colectivas no son realizadas por la administración. La administración puede prestar un servicio público directamente o bien en forma indirecta por medio de un organismo descentralizado, por medio de una concesión de servicio público o por medio de sociedades de economía mixta.

B).- Satisfacción de Necesidades Colectivas.- Este segundo elemento es considerado esencial ya que la satisfacción de necesidades de esta clase es la razón de la existencia de los servicios públicos y son estas necesidades las que fundamentan la actividad de la Administración Pública.

C).- Régimen Jurídico de Derecho Público.- Este tercer elemento también se considera primordial

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio a efecto de que las necesidades que satisface no sufran menoscabos perjudiciales por interrupciones o prestaciones deficientes del mismo servicio, los servicios públicos deben prestarse de una manera regular y continua con objeto de realizar el fin que persigue; para que el servicio público pueda realizar su fin es preciso que en su creación, funcionamiento y reglamentación esté sometido a un procedimiento jurídico especial exorbitante del derecho común, procedimiento jurídico que se caracteriza por la preeminencia del interés público sobre el interés individual, y que no es otra cosa que un régimen de Derecho Público.

Según sostiene el Tratadista Carlos García Oviedo “El procedimiento de Derecho Público está constituido por un régimen jurídico especial cuya finalidad es establecer los derechos y obligaciones del público en la utilización del servicio, los de administración pública y sus órganos, y en su caso los del concesionario. Este procedimiento estatuye además un régimen especial para los bienes afectados al servicio y el sistema de dotación de recursos para el mismo.

4.1.3.- CARACTERISTICAS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Las características Jurídicas propias de los servicios públicos son: LA GENERALIDAD, LA IGUALDAD, LA REGULARIDAD, LA CONTINUIDAD.

LA GENERALIDAD.- Significa que el servicio público debe prestarse a todas las personas que deban o quieran hacer uso de él desde luego atendiendo a las disposiciones y llenando los requisitos que la Administración haya estipulado en la ley o reglamento del servicio, ya que el servicio público no puede crearse para satisfacer intereses o necesidades particulares, lo cual sería ir en contra de su objeto mismo.

LA IGUALDAD.- Es considerado este carácter jurídico del servicio público desde dos puntos de vista: 1.- Referido a la forma en que deben ser satisfechas las necesidades colectivas; 2.- Referido a la situación de los individuos con respecto a la prestación del servicio. Desde el primer punto de vista García Oviedo sostiene que las necesidades colectivas requieren una satisfacción racional y adecuada para todos

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

los individuos que forman una colectividad, de tal manera que los servicios públicos deben ser organizados y prestados en tal forma “Que en la debida proporción participen de sus ventajas todos o la mayoría de los núcleos del país”. Lo anterior significa que el carácter de igualdad del servicio, requiere para ser cumplido que los servicios públicos satisfagan con un criterio de uniformidad las necesidades colectivas, evitándose así la concentración de los servicios públicos en determinados núcleos de población y por ende el abandono de la satisfacción de las necesidades de otros núcleos de población menos importantes. Desde el segundo punto de vista, se concidera que el carácter de igualdad del servicio debe ser referido únicamente a los individuos en cuanto destinatarios del servicio, el servicio público debe ser igual para todos los individuos que lo aprovechan.

Gabino Fraga apoya este criterio al considerar que el principio de la igualdad del servicio requiere que todos los que tengan la necesidad que el servicio satisface, puedan tener acceso en igualdad de circunstancias, o disfrutar de prestaciones.

La igualdad como carácter jurídico del servicio público debe entenderse en relación con los individuos usuarios del mismo. El servicio debe ser igual para todos los individuos, siempre que satisfagan los requisitos establecidos en la ley del servicio.

El tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso⁽¹²⁾, sostiene que “Es el status del usuario frente a la ley de organización y funcionamiento del servicio lo que debe ser uniforme.”

REGULARIDAD.- El carácter jurídico de regularidad figura como elemento del servicio público en las definiciones de Gastón Jezé, Maurice Hauriou y Gabino Fraga, y señalan que el servicio público debe dar satisfacción regular y continua a las necesidades colectivas; el servicio para poder prestarse regularmente debe estar organizado en su funcionamiento, por una serie de disposiciones de carácter técnico previamente establecidas que vayan de acuerdo con las necesidades que el servicio se propone satisfacer. La inobservancia de dichas reglas técnicas trae como consecuencia el funcionamiento irregular del servicio y por ende, una satisfacción inadecuada de la necesidad colectiva que se pretende cubrir.

(12) Benjamín Villegas Basavilbaso, *Derecho Administrativo*, Tomo III, *Instituciones Fundamentales*, Tipográfica Argentina, Buenos Aires.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

CONTINUIDAD.- La continuidad del servicio público es un carácter unánimemente aceptado por los tratadistas del concepto a estudio, porque la misma índole de necesidades que el servicio público debe satisfacer, requiere que dichos servicios sean prestados de una manera continua sin interrupciones, ya León Duguit sostenía: “Si fuere preciso un criterio formal para saber que actividades deberían considerarse servicios públicos, no habría más que observar los efectos perjudiciales que la colectividad experimenta por la interrupción de ciertas actividades”. Opina Carlos García Oviedo que es la necesidad de la continuidad lo que mueve al legislador a erigir en servicios públicos ciertos servicios que pudieran funcionar al impulso de la libre concurrencia, y lo es porque el servicio público provee a la satisfacción de exigencias de interés social cuya interrupción quebrantaría gravemente la vida de la colectividad; por consiguiente la continuidad del servicio público es esencial para la consecución del fin que se proponen los servicios públicos.

Por su parte el Maestro Andrés Serra Rojas⁽¹³⁾, expone otros elementos generales que según este autor corresponden a su configuración doctrinal los cuáles me permito transcribir:

GENERALIDAD.- Todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo con las normas que lo rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

UNIFORMIDAD O IGUALDAD.- Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

CONTINUIDAD.- El servicio no debe interrumpirse.

REGULARIDAD.- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción, el servicio debe manejarse conforme a las reglas.

(13) Andrés Serra Rojas, *Ob. Cit.* p. 82.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

OBLIGATORIEDAD.- Es el deber que tienen las autoridades de prestar el servicio o sea las que estén encargadas de ello.

PERSISTENCIA.- Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistente. (O sea que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado).

GRATUIDAD DEL SERVICIO.- El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque la misma se ha venido transformando por lo elevado del mantenimiento de los servicios.

4.2.- Los Servicios Públicos Metropolitanos.

Después de realizar una revisión teórica al concepto de servicio público en el ámbito del Derecho Administrativo, procederemos al análisis de los problemas, tanto teóricos como prácticos, que enfrenta este concepto en las zonas metropolitanas.

Consideramos que en este tipo de realidad urbana donde el concepto de servicio público confronta las más serias exigencias, como resulta ser la instauración de complejos sistemas administrativos en los que se logre coordinar los esfuerzos de diferentes ámbitos de gobierno y la necesidad de que dichos servicios sean realizados previendo el crecimiento de las zonas metropolitanas, aunando a lo anterior el serio problema financiero a que se enfrenta este tipo de fenómeno urbano.

Así se señala que “la magnitud alcanzada por las zonas metropolitanas representa enormes retos para el gobierno y la administración local y nacional. La concentración no es garantía de la calidad de vida de sus habitantes y, en muchos casos se contraponen. Las contradicciones que generan las grandes urbes se expresan entre los distintos agentes sociales y entre la población y el espacio geográfico; entre la población y el medio ambiente.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

El índice de hacinamiento por vivienda es notable en algunas zonas metropolitanas. En promedio existen 4.2 personas por dormitorio en Bombay, 3.0 en Calcuta y 2.0 en Seúl.

Algunos sectores de la población metropolitana viven en condiciones de marginalidad. De los ingresos totales, los habitantes de Sao Paulo, Bombay y Calcuta, destinan más de la mitad de sus ingresos para satisfacer sus necesidades de alimentación, mientras que en Seúl, Ciudad de México, Moscú, Buenos Aires y El Cairo, destinan entre 30 y 50%.

La inseguridad es otra característica de las grandes aglomeraciones metropolitanas. En El Cairo ocurren 56.4 homicidios por cada 100,000 habitantes al año; La segunda más violenta es Rio de Janeiro con 36.6, seguida por Sao Paulo (26.0), Ciudad de México (17.6), Nueva York (12.8) y Los Angeles (12.4).

En las zonas metropolitanas se logran niveles de eficiencia productiva y desarrollo tecnológico sin igual. Se aprovechan al máximo economías ligadas a la aglomeración, pero coexisten problemas graves como inseguridad, contaminación congestionamiento vial, desempleo, miseria y catástrofes.

Como se constata, el gran problema a que se enfrenta la acción gubernamental al intentar dotar de servicios a los habitantes de las zonas metropolitanas es el desmesurado crecimiento de la población, lo que en algunos casos imposibilita el aumentar, ya sea la cobertura ó la misma eficiencia en la prestación de los servicios.

Así, las predicciones demográficas referidas a la Zona Metropolitana de la Ciudad de Mexico señalan que la población del Distrito Federal permanecerá prácticamente constante durante los 20 años de proyección, aunque ocurrirán importantes movimientos de redistribución demográfica. Seis delegaciones incrementaran su población, sobresaliendo Cuajimalpa y Tlahuac por su dinámica de crecimiento, mientras que Iztapalapa alcanzará poco más de 2 millones de habitantes. Por otro lado, Coyoacán y Milpa Alta aumentarán marginalmente el número de habitantes y las ocho delegaciones restantes sufrirán una disminución absoluta.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Para el año 2010, Iztapalapa tendrá la mayor densidad de población por kilómetro cuadrado (19,580 habitantes) no sólo del Distrito Federal, sino de toda la ZMCM; las delegaciones Benito Juárez, Coyoacán e Iztacalco contarán con densidades superiores a los 10,000 hab/km² y Milpa Alta seguirá con la densidad más baja e inferior a 400 hab/km².

El crecimiento demográfico de la ZMCM seguirá recayendo en los municipios conurbados del Estado de México. En 1990, éstos participaban con 46.6% de la población metropolitana y de acuerdo a las proyecciones elaboradas, para el año 1993 aportarían el 50%, aumentando a 58.9% en el 2010. La población metropolitana tenderá a ser preferentemente mexiquense en los próximos años.

Ecatepec será el único municipio que rebase los 2 millones de habitantes hacia el año 2010; Nezahualcóyotl alcanzará también un número importante de habitantes y otro tanto estará en Atizapán de Zaragoza, Chalco, Chimalhuacán, Naucalpan, Tlalnepantla, Tultitlán y Cuautitlán Izcalli. Los municipios que crecerán más rápido se ubican en el segundo, tercero y cuarto contorno de la ZMCM.

“La ZMCM experimentará un crecimiento demográfico moderado de 1990 al 2010, en comparación con el notable incremento observado hasta 1980. En los próximos veinte años el volumen de sus habitantes aumentará en 28.6%, lo que implica la necesidad de construir y dotar de viviendas, infraestructura, servicios públicos, etc. para más de 200 mil personas al año, o en otras palabras, incorporar cada año una ciudad del tamaño de Celaya o Nuevo Laredo.”⁽¹⁴⁾

En el mismo sentido, Jaime Sobrino afirma que además de la dificultad inherente que implica el pronóstico normativo de la futura composición demográfica de la ZMCM, se presenta el problema adicional de pronosticar la expansión de su área geográfica, es decir, los municipios que a futuro ingresarán al tejido metropolitano. Por lo anterior, es conveniente utilizar una expansión territorial lo suficientemente extensa sobre la que se fuera conformando la metrópoli hasta el año 2010. La superficie territorial elegida fue la ZMCM considerada por el programa de desarrollo de la ZMCM y de la región centro. Dicha superficie abarca las 16 delegaciones del Distrito Federal, 53 municipios del Estado de

(14) SOBRINO, Jaime. INAP, 1993, México, p. 50.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

México y un municipio de Hidalgo.

Esta zona presenta la ventaja de que en el año base de la proyección (1990) congregaba sólo 5.2% más habitantes, que la zona considerada a lo largo del trabajo e integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios del Estado de México. No se quiere decir que para el año 2010 la mancha metropolitana se extenderá a lo largo de los 54 municipios proyectados, sino que varios de ellos se conurbarán eventualmente, aunque no es posible precisar cuáles.

Las proyecciones de población presentadas se elaboraron según el método de cambios en las participaciones municipales respecto a los totales estatales, estimados con anterioridad según la hipótesis programática de fuerte descenso sugerida por el CONAPO.

De acuerdo a las proyecciones elaboradas, la población de la ZMCM alcanzaría 17.8 millones de habitantes en el año 2000 y de 19.9 para el año 2010. Lo anterior implica que la tasa de crecimiento demográfico será del 1.4% anual en la década de los noventa y 1.1% para el primer decenio del próximo siglo. Dichas tasas estarán por abajo de las del país, por lo que su participación en el total nacional descenderá de 19.0% en 1990, a 18.3% en el 2000 y 17.7% en el 2010.

En síntesis, el desarrollo metropolitano de la Ciudad de México ha producido los siguientes problemas sectoriales: a) crecimiento anárquico por la incompatibilidad entre los planes normativos de desarrollo y la práctica en la urbanización; b) estructura vial que no corresponde a la extensión territorial de la metrópoli ni a las líneas de deseo de los viajes/persona/día; c) especulación del suelo urbano en zonas con limitada posibilidad para la prestación de servicios públicos o de alto riesgo; d) deterioro del medio ambiente a partir de la contaminación atmosférica, del suelo y del agua; e) equipamientos de tipo regional saturados y sin alternativa de sustitución y f) abatimiento de los mantos freáticos del sur del Distrito Federal y Valle de Lerma, que propician hundimientos diferenciales del suelo y pérdida de superficie agropecuaria.

A continuación nos referimos a los diferentes problemas y necesidades que presentan los servicios públicos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

4.2.1.- Vialidad y Transporte Metropolitano.

Para el año 2010, en la ZMCM se generarán cerca de 35 millones de viajes/persona/día, sin considerar los más de 2 millones que serán realizados entre dicha metrópoli con el resto del sistema urbano y metropolitano de la región centro. Para lo anterior, la planta vehicular rebasará 3.5 millones de automotores. La estructura actual de los viajes se caracteriza por su elevada concentración hacia el anillo central de la Ciudad de México, por lo que se deberá promover la consolidación de subcentros urbanos alternativos y los numerosos desplazamientos personales.

Los vehículos van a requerir de vialidades donde transitar. La solución no es el derribar casas para tender calles, sino plantear un sistema radial y concéntrico que apoye las ventajas de localización en los subcentros alternativos. Es necesario también crear un libramiento para que el tránsito foráneo que se realiza entre costa y costa no pase necesariamente por la Ciudad de México. Dicho libramiento deberá dar fluidez a los desplazamientos entre Toluca-Cuernavaca, Toluca-Puebla y Querétaro-Puebla.

La estrategia de vialidad debe ser coherente tanto con los subcentros urbanos alternativos, como con el sistema global de transporte. Existen propuestas para ampliar y consolidar el sistema de transporte colectivo (metro) como eje ordenador del transporte metropolitano, y el proyecto de trenes radiales que prevé la constitución de ciudades periféricas (o un ámbito de concentración de corte megalopolitano), que unidas a la Ciudad de México por medio de trenes rápidos integren un conjunto de metrópolis interdependientes.

Una estrategia, la cual se encuentra en etapa de proyecto, es la construcción de ciudades periféricas comunicadas con la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Las ciudades periféricas que se proponen como terminales de los trenes radiales son: Toluca, Ixtlahuaca, Teotihuacán, Cuautla, Jilotepec

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

y Tizayuca. El proyecto de trenes radiales podrá ser un elemento básico de la política global de control y regulación de la Ciudad de México, al permitir la descentralización poblacional a un ámbito regional. La velocidad y calidad del servicio que se ofrezca y el desarrollo adecuado de las seis ciudades periféricas serán elementos clave para la eficiencia del proyecto.

4.2.2.- Vivienda y Abasto.

La oferta actual de vivienda en la ZMCM asciende a poco más de 3.1 millones de casas habitación, pero existe un déficit aproximado de 450 mil viviendas por concepto de familias sin vivienda, deterioro y hacinamiento. Entre 1990 y 2010, se deberán construir 1.8 millones de viviendas para enfrentar la demanda potencial a futuro y solucionar el déficit existente, pero no llegar a ella implicaría la agudización del problema habitacional de la metrópoli.

Las invasiones de suelo y la creación de colonias irregulares son producto de la propia dinámica de crecimiento metropolitano y es una opción para las familias de bajos recursos. Se deben armar políticas de vivienda sensibles a los cambios en la evolución socioeconómica de los habitantes y deben sustentarse en los principios de autogestión.

Por lo que se refiere al abasto, actualmente la Ciudad de México recibe 30 mil camiones de carga al día y concentra la mitad del comercio al mayoreo del país. Se estima que para el año 2010, el arribo de camiones ascienda a 42 mil, provocando congestionamientos tanto en las carreteras, como al interior de la ciudad. Por lo anterior, es necesario reestructurar el ingreso de carga foráneo a través de tres mecanismos: a) controlar el crecimiento de la Central de abasto de Iztapalapa y lograr una mayor accesibilidad física a ella; b) promover centrales de abasto en centros urbanos periféricos a la Ciudad de México, como pueden ser Huehuetoca, Tizayuca, Huejotzingo y Cuautla y c) establecer una política nacional de abasto y comercio al mayoreo para fortalecer los distintos sistemas regionales de ciudades y evitar el tráfico de bienes hacia la capital de la República.

4.2.3.- Agua y Drenaje.

La ZMCM consume actualmente 48.6 m³ de agua por segundo, de los cuales sólo 2.5 se someten a tratamiento para el riego de parques e inundación del lago de Xochimilco. Para el año 2010 existirá una demanda de 63 m³ de agua por segundo, que deberán de provenir de lugares más distantes, como el río Tecolutla, ya que el sistema Cutzamala se agotará hacia 1998. El programa del río Tecolutla implicará un gran gasto financiero que incluirá tanto el tendido de redes de abastecimiento, como el empleo de plantas termoeléctricas que permitan el bombeo. Es imperativo concretar acciones urgentes y racionales para el ahorro del líquido y evitar las mermas en su conducción, estimadas en más del 15% de la oferta total.

Por su parte, el drenaje es el servicio público de mayor carencia en las viviendas del país y de la ZMCM. La solución en este renglón implicará el subsanar el déficit existente y ampliar la cobertura hacia el tejido metropolitano futuro. Lo anterior conduce, también, a grandes erogaciones, puesto que no sólo deben planearse las redes de captación, sino su almacenamiento, tratamiento y conducción final. Renglón aparte merece la atención a los problemas de inundaciones que se presentan al oriente y noroeste de la ZMCM en épocas de lluvias.

4.2.4.- Ecología.

Finalmente, respecto a la contaminación "se presentan tres tipos que inciden en el desequilibrio ecológico. La primera de ellas corresponde a la generación de 9,694 toneladas diarias de desechos sólidos, de los cuales 20% se deja en depósitos clandestinos. Será necesario modificar los patrones urbanos en cuanto a la generación de desperdicios y someterlos a tratamiento e incineración. El segundo tipo corresponde a la emisión de agentes contaminantes (producidos por fuentes móviles y fijas); debe aplicarse una reglamentación más estricta en cuanto a la emisión de contaminantes, desechar vehículos en mal estado y fomentar los transportes eléctricos. El tercer tipo, corresponde a la pérdida del 90% del área lacustre y 73% de los bosques de la cuenca, es necesario crear reservas naturales, reducir el crecimiento espacial de la ciudad, evitar la degradación de los suelos y hacer consciente a la población del peligro de todo esto."⁽¹⁵⁾

(15) GIL, ELIZONDO, Juan. "El futuro de la Ciudad de México: Metrópoli Controlada" en GARZA, Gustavo y DDF (camps). op. cit. p. 418.

CAPITULO QUINTO

ESTRATEGIAS JURIDICAS DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LOS FENOMENOS DE CONURBACION Y METROPOLIZACION

5.1.- EFECTOS JURIDICOS Y SOCIALES DE LA CONURBACION Y LA METROPOLIZACION EN MEXICO.

Toca en este capítulo realizar un repaso a los efectos, que desde el ámbito jurídico, se producen en la vida urbana merced a los fenómenos de conurbación.

Debemos partir del hecho que estos fenómenos afectan directamente la vida cotidiana de las personas en la satisfacción de sus necesidades básicas. Un área metropolitana o zona conurbada provoca la indefinición de jurisdicciones la cual, a su vez, suscita la falta de coordinación en la prestación de servicios públicos elementales y en el área impositiva.

Otra circunstancia que se verifica al tratar de adentrarse en los problemas de la conurbación y de las zonas metropolitanas, es el referido a los actores públicos que participan. Así, por ejemplo en la ZMCM participan la Federación, los Estados y los Municipios, resultando muy difícil establecer una verdadera coordinación intergubernamental.

En este contexto, quien lleva la peor parte es la institución municipal. En primer lugar, en el ámbito normativo su potestad reglamentaria se encuentra constreñida a la legislación que emita el Congreso Local, lo cual le imposibilita de entrada para resolver de manera más directa sus problemas.

Por otra parte, en el ámbito metropolitano los municipios carecen de personalidad jurídica para tratar materias que se ubiquen fuera del territorio de su entidad federativa. En estos casos quien toma la

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

representación del municipio es el Gobierno Estatal, quedando el municipio limitado para solucionar de manera propia los asuntos de carácter metropolitano.

¿Cuales son las estrategias jurídicas que se deben seguir para resolver estos problemas?. Deseamos en este apartado realizar una serie de propuestas que tiendan a resolver estos urgentes problemas.

5.2.- ESTRATEGIAS JURIDICAS DEL ESTADO MEXICANO.

5.2.1.- Convenios Intergubernamentales.

Una de las estrategias de coordinación metropolitana impulsada tanto por el gobierno del Distrito Federal, así como por los estados circunvecinos ha sido la posibilidad de suscribir convenios entre estas entidades con el objeto de atender asuntos o problemas que por su naturaleza requieren de esfuerzos conjuntos de distintas instancias públicas.

Esta vertiente de coordinación que es ante todo, una de las posibilidades que permite el sistema federal, debe estudiarse con una mayor amplitud con el objeto de hacer coincidir los ordenamientos estatales y los correlativos al gobierno del Distrito Federal.

5.2.2.- Homologación Legislativa y Reglamentaria.

Dentro de las estrategias de coordinación metropolitana, resalta de manera especial el necesario proceso de homologación legislativa de los distintos ordenamientos que rigen determinadas materias para las entidades públicas inmersas en el fenómeno metropolitano.

La homologación legislativa puede ser definida como aquel proceso por el cual los órganos públicos encargados de la elaboración de los distintos tipos de ordenamientos de carácter metropolitano, ya sean estos leyes o reglamentos, convienen en utilizar un mismo criterio de elaboración y evaluación para una materia determinada.

Derecho Urbanístico y Metropolitación en México.

Podemos citar como ejemplo de esta necesidad de un proceso de homologación legislativa, las evidentes contradicciones que se presentan en materia de uso del suelo. Así un área determinada, circunscrita entre dos entidades federativas puede recibir por cada entidad, distinta clasificación llegándose al extremo que para una entidad, determinada área sea considerada como zona de reserva ecológica y para la otra, según sus particulares parámetros, se considere zona de alta densidad.

5.2.3.- Organismos de Coordinación Metropolitana.

La atención homogénea y coherente de los asuntos metropolitanos requiere de estructuras administrativas metropolitanas. Se hace necesario profundizar en el estudio de instancias en las que, respetando los principios y postulados del régimen federal, participen las diferentes instancias de gobierno que inciden de manera concurrente en la zona.

Estas instancias metropolitanas podrían adoptar la naturaleza de órganos de la administración pública centralizada o paraestatal, de consejos, de comisiones, y otras formas, con o sin personalidad jurídica y patrimonio propios.

Existen experiencias importantes en la administración y coordinación metropolitana. En la Administración Pública centralizada, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional en la Secretaría de Programación y Presupuesto que contaba con una Dirección General para atender asuntos programáticos y presupuestales relacionados con la zona metropolitana y la región centro del país. Actualmente esta estructura se ha sustituido para operar el Programa Nacional de Solidaridad.

También en el marco de la administración pública centralizada se ha creado el Consejo del Área Metropolitana en el Estado de México (CAEM) y la Secretaría General de Coordinación Metropolitana en el Departamento del Distrito Federal, que tienen por objeto atender los asuntos prioritarios metropolitanos de manera coordinada.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Entre los organismos de naturaleza paraestatal, podemos ubicar a la comisión de Conurbación del Centro del País, la cual estaba dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio y fue creada por Decreto del Ejecutivo Federal. Esta naturaleza también la tiene la Comisión de Aguas del Valle de México.

El Consejo del Area Metropolitana es una instancia de coordinación sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, en el que participan el Departamento del Distrito Federal, el Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ya desaparecida).

Habrá que analizar los resultados y las limitantes de los intentos de atención coordinada e integral de los asuntos metropolitanos. Con ellos se podrán perfeccionar las formas existentes e incursionar en nuevos modelos, analizando sus ventajas, desventajas y su posible eficacia en la coordinación y administración metropolitana.

El estudio de estos organismos puede llegar, inclusive, a abrir la factibilidad de instituir en nuestro Derecho Positivo Mexicano la creación de un Gobierno metropolitano, circunscribiendo a las posibilidades que brinda nuestro régimen federal y haciendo eco de las experiencias desarrolladas en otras partes del mundo.

5.2.4.- Estatuto Jurídico Metropolitano.

Una propuesta de coordinación metropolitana, que deseamos presentar en este trabajo, es la posibilidad de concretar en un documento jurídico todos los problemas de carácter metropolitano, el cual fuese obligatorio para la zona metropolitana y los estados de la región centro.

Las pautas de coordinación que se van presentando entre las distintas entidades de la administración pública, tanto a nivel federal como los estados de la región centro, requerirá en un futuro próximo de la integración de estas estrategias de coordinación intergubernamentales, en un instrumento jurídico -que a manera de una constitución local-, para la zona metropolitana y los estados de la región centro otorgue unidad formal y legal a estos espacios de coordinación metropolitana y regional.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Este documento, el cual nos hemos permitido llamar el Estatuto Jurídico Metropolitano, sería elaborado por la Cámara de Diputados a nivel federal de manera conjunta con las legislaturas locales de los estados de la zona centro.

El mencionado estatuto aglutinaría diversos aspectos de carácter metropolitano tales como: transporte, aspectos de ecología y protección al ambiente, relaciones entre organismos de gobierno, etc.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es un hecho que nuestro país se enfrenta día con día a una realidad más urbana. Esto conlleva problemas y situaciones que tienen efectos sociales, económicos y políticos. Ante este panorama, el derecho no puede substraerse, por lo cual es necesario comenzar a estudiar desde la perspectiva jurídica este tipo de fenómenos, en especial el de la conurbación y metropolización.

SEGUNDA.- En el estudio de los antecedentes históricos del urbanismo, encontramos la íntima vinculación entre el desarrollo de la sociedad y el fenómeno urbano. De igual manera, aparejado al desarrollo urbano se encuentra la creación de normas jurídicas que inciden en el ordenamiento y crecimiento de las ciudades. En este sentido, podemos afirmar que desde el principio de la civilización, se encuentran los inicios del Derecho Urbanístico.

TERCERA.- Puede afirmarse la existencia de un campo del Derecho, el cual podemos denominar como Derecho Urbanístico, mismo que empieza a cobrar vigencia como una rama autónoma del Derecho al poseer instituciones propias y una legislación especializada. Sin embargo, falta aún en México, que se empiece a difundir esta especialidad pues cada vez se hace más necesario que los estudiosos del Derecho, desde las diversas instancias de la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal tengan conocimientos sobre esta materia.

Propugnamos por tanto, la instauración en las Facultades y Escuelas de Derecho del país de la integración en sus respectivos planes de estudio de la materia de "Derecho Urbanístico."

CUARTA.- Un inicio concreto, en este sentido ya expresado sería la integración de esta materia en la especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo que se cursa en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

Esta materia podría ocupar el lugar de la materia denominada “Servicios Públicos”, ya que en el programa de Derecho Urbanístico, se tocaría este tema.

QUINTA.- Dentro de esta especialización jurídica que denominamos “Derecho Urbanístico” existe un tema que por su complejidad exige un estudio especial. Nos referimos al fenómeno de la conurbación y metropolización.

SEXTA.- Tanto el fenómeno de la conurbación como el de la metropolización se presenta con distintos matices en diferentes países. En cada uno de ellos se ha tratado, desde diversas perspectivas, de regular este fenómeno ya sea a través de ordenamientos legales o en su caso organismos de tipo administrativo. Con objeto de conocer esta realidad en este trabajo recogemos el marco jurídico y administrativo de países como España, Brasil, Colombia y Argentina, además de mencionar a algunos referidos a Europa.

SEPTIMA.- Deben analizarse los efectos jurídicos y sociales que produce la metropolización. En este sentido deben ser estudiadas las contradicciones que resultan del hecho que las ciudades crezcan integrando terrenos ejidales al conjunto urbano y provocando el fenómeno de la regularización.

OCTAVA.- Es necesario que en nuestro país se desarrolle el análisis de la legislación que en materia urbanística se ha expedido, sentando las bases para la consolidación de un Derecho Urbanístico Mexicano.

NOVENA.- En este sentido deben recogerse las experiencias de funcionamiento de los diferentes organismos de coordinación metropolitana que existen en el país, y establecer la comparación con propuestas similares de otras zonas metropolitanas del mundo con el objeto de explorar la posibilidad de crear en México una instancia de Gobierno Metropolitano.

DECIMA.- Debe plantearse y en su caso concretarse la posibilidad de crear un Instituto de Investigaciones y estudios para el Desarrollo Metropolitano. En este caso deben considerarse desde la perspectiva jurídica los aspectos técnicos, administrativos, económicos, políticos y sociales del fenómeno de la conurbación y la metropolización.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1984.
- AGUILAR CAMIN, Héctor. Después del Milagro. Edit. Cal y Arena, 1985
- Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Togno, Alberto, "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", Comercio Exterior, México, D.F., -Vol. 26; núm. 12, diciembre de 1976, pp. 1388-1398.
- ALBA, Fernando. Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales. Madrid, 1960.
- ALCIDES Greca. Derecho y Ciencia de la Administración.
- Alvarez Vázquez, Joaquín, "El proceso de juridización del suelo urbano", Jurídica, México, D.F., núm. 10, tomo 1, julio de 1978, pp.-609-634.
- Azuela de la Cueva, Antonio, "La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años", Jurídica, México, D.F., núm. 10, tomo 1, julio de 1978, pp. 583-608.
- Báez, Eduardo. "Ordenanzas para el establecimiento de alcaldes de barrio en la Nueva España: ciudades de México y San Luis Potosí". En: Boletín del Archivo General de la Nación. Vol. X, Núms. 1-2. México 1969.
- Bagueiro Rojas, Adolfo, "Hacia un nuevo derecho de propiedad urbana", Jurídica, México, D.F., núm. 4, julio de 1972, pp. 87-104.
- BASSOLS COMA, Martín. Génesis y Evolución del Derecho urbanístico Español (1812-1956). Edit. Montecarbo, Madrid, España, 1957.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- BASSOLS, Angel. (et-al) México: planeación urbana, procesos políticos y realidad. IIE, UNAM, México, 1992.
- Benévolo, Luis. Historia de la arquitectura moderna. Editorial Gustavo Gili, Barcelona; 1987.
- BIELSA Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Rogue de Palma. Buenos Aires. 1955.
- BLUMANN, Claude, Droit de l'urbanisme, Paris, Dalloz, 1979.
- CARCELLAR FERNANDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. IAP, Madrid, España, 1977.
- CARTER, Harold. El Estudio de la Geografía Urbana, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1974.
- Cfr. De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua, Edit. Porrúa, México. 1980.
- CASTELLS, Manuel. La cuestión urbana, Edit. Siglo XXI, México, 1980
- CASTILLO R., César A. "Áreas Metropolitanas en Colombia" en ROCA. Ricardo Pablo. (et-al) Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas. Universidad Externado de Colombia, 1a. Edic. Colombia, 1991.
- CHABOT, G. Las Ciudades, Edit. Labor, Barcelona, España, 1972.
- FAYA YIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, México, 1979.
- FLORES VELEZ, Omar. "Áreas Metropolitanas" en ROCA, Ricardo Pablo.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- FLORESCANO, Enrique. "El nuevo pasado mexicano", Editorial Cal y Arena, México, 2 de Dic. 1992.
- Gabino Fraga. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1977.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Lecciones de Derecho Urbanístico, Edit. Civitas, Madrid, España, 1979.
- Bomd, Louis. "La Roma imperial y el urbanismo de la antigüedad". En: Berr, Benry. La evolución de la humanidad, Vol. 20. OTEBA, Madrid; 1968.
- Legislación de urbanismo, Edit. Civitas, Madrid, España, 1979.
- García, Gustavo y Scheingart, Martha, La acción habitacional del Estado en México, México, El Colegio de México, 1978.
- GARZA, Gustavo (camp.) "Una década de planeación urbano regional en México 1978-1988, COLMEX, México, 1989.
- GARZA, Gustavo y Departamento del Distrito Federal (ocupe) Atlas de la Ciudad de México, México 1987.
- Gibbs, Jhon. Urban research methods. D. Van Nostrand Co. Inc., Prin centon, Nueva Jersey: 1961.
- GIL ELIZONDO, Juan. "El futuro de la Ciudad de México: Metropoli Controlada" en GARZA. Gustavo y DDF (camps).
- HANSEN, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Edit. Siglo XXI México 1974.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Harris, Walter. "El crecimiento de las ciudades en América Latina". Ediciones Marymar, Buenos Aires: 1975.
- J. Appleton. Traite Elementaire du Contentieux Administratif. París 1927.
- JARDI CASANEY, Enrique. El planeamiento urbano, Basch Casa Edit., Barcelona, España, 1966.
- Jean Louis de Corail. La crisis de la noción jurídica del servicio público en el derecho administrativo francés, París 1954.
- KANDELL, Jonathan. "La Capital. Historia de la Ciudad de México". Edit. Javier Vergara, México, 1990.
- Landa, Horacio. Terminología de urbanismo. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, Méxi-co: 1976.
- Larrañaga, Eduardo, "El Plan Nacional de Desarrollo Urbano en México", Revista de Derecho Urbanístico, Madrid, España, enero-febrero de 1979, pp. 71-90
- LOPES, MEIRELLES, Hely. Direito Municipal Brasileiro. Edit. Dos Tri bunais, Brasil, 1989.
- Lorenzo, Italo di Diritto urbanistico, Turín, Unione Tipografico-Editrice Torinse, 1973.
- Margadant, Florice. "Las ciudades novohispanicas ante el derecho". En Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La ciudad concep to y obra. VI Coloquio de historia del arte, México; 1987.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- MARTIN-MATEO, Ramón. "Coyuntura actual de las áreas metropolitanas en SERRANO MIGALLON, FERNANDO.
- MARTIN MATEO, Ramón. Desarrollo Urbano y Derecho. Colección Desarrollo Urbano, Plaza y Valdéz Editores México, D.F., 1988.
- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración estatal y municipal en México, INAP, México, 1985.
- COVARRUBIAS GAYTAN, Francisco. "La problemática de la tenencia y usos de la tierra urbana", en Vivienda, Vol. 8, No. 1, Ene-Mar 1983 México.
- CRUZ SANCHEZ, Luis Armando. "Resumen del plan de ordenación de la zona conurbada del centro del país", en Vivienda, Vol. 6, No. 4, Jul-Ago 1981, México.
- CUESTA ARZAMENDI, José Luis de la. "Protección Penal de la Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente", en Documentación Jurídica, Vol. 2, No., 42/40. Ene-Dic 1985, Madrid, España.
- DUQUE CORREDO. "La ley orgánica para la adecuación del territorio y el urbanismo municipal", en Revista de Derecho Público, No. 18, -Abr-Jun 1987, Caracas, Venezuela.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Jul-Sept de 1955.
- GARCIA SALDIVAR, Ricardo. "Balance de los procesos de Metropolización", en Pensamiento Iberoamericano, No. 7, Ene-Jun 1985, Madrid,-España.
- GIORLIANDINI, Eduardo. "Explosión Urbana, en Revista del Colegio de Abogados de la Plata, Año XXXI, No. 46, Mar-Dic 1985, La Plata, Ar-gentina.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- GONZALEZ LIQUIDANO, Hugo. "Efectos Sociológicos del deterioro urbano en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Epoca, Año XXXI, No. 111-112, Ene-Jun 1983, México.

- HILLERRECHT, Rodulf. "Urbanismo y Ordenación Urbana", en *Universistas*, Vol. XXI, No. 3, Mar 1984.

- LEVIN COPPEL, Oscar. "El espacio urbano: teoría planes y realidad", Ponencia presentada en el Quinto Seminario de Economía Urbana, IIE-UNAM, copia fotostática, 16 de noviembre de 1990.

- MONTEJANO, Bernardino. "El fin del Estado: el bien común", en *Persona y Derecho*, Vol. 3, 1976, Pamplona, España. p. 79.

- SANCHEZ E., MARCELO. "La reforma Urbana ¿Una posibilidad para México?", en *Vivienda*, Vol. 9, No. 1, ene-Mar 1984, México.

Legislación

- Ley General de Asentamientos Humanos. Edit. Porrúa, México. 1990, p. 10.

- IJ-UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, 1992. p. 131.

- MERCADO M. Angel. "La Ciudad de Masas" en *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*.- Colección Desarrollo Urbano. Plaza y Valdéz editores dic. 1988. México, D.F.

- Merino Mañón, José, *La fiscalidad del suelo y el desarrollo urbano*, Toluca, Ediciones del Gobierno del Estado de México, 1972.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- MODERNE Franck. "La organización administrativa de las zonas metropolitanas en la Europa Contemporánea" (a partir de algunos ejemplos) en SERRANO MIGALLON, Fernando (coord.) Desarrollo Urbano y Derecho, Colección Desarrollo Urbano, DDF-UNAM, Plaza y Valdéz Editores, México, 1988.
- Montañó, Jorge. Los pobres de la ciudad y los asentamientos espontáneos, México, siglo XXI, 1977.
- Morelli, Sandra. "Algunas consideraciones en materia de áreas metropolitanas", en ROCA, Ricardo Pablo.
- Moreno Toscano, Alejandra. "La crisis en la ciudad", México hoy. Edit. siglo XXI, México, 1970.
- MORRIS, Albert. Historia de la forma humana. Editorial Gustavo Gili Barcelona; 1982.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. El derecho como obstáculo al Cambio Social. Edit. siglo XXI. 9a. Edición, México, 1988.
- OCHOA CAMPOS, Moises. La Reforma Municipal. Edit. Porrúa, 1979.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. "Derecho Urbanístico Instituciones básicas". Ediciones: Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1986.
- Perló, Manuel. "Política y vivienda en México: 1910-1952", Revista Mexicana de Sociología, México, D.F., año XLI, núm. 3, Jul-Sept de-1979. pp. 769-835.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- RECASENS SICHES, Luis. Sociología. Editorial Porrúa México, 1980.
- RODRIGUEZ, Alfredo. "Santiago: Viejos y nuevos problemas", en pensamiento Iberoamericano, #7, Ene-Jun 1985, Madrid, España.
- RODRIGUEZ PRATTS, Juan José. La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano. UNAM, México, D.F., 1986.
- Ruiz Massieu, José Francisco. "Fuentes legales de financiamiento a la vivienda popular", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, D.F., tomo XX, Núms. 97-98, Ene-Jun de 1975, pp. 235-261.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Derecho Urbanístico" en Introducción al Derecho Mexicano, Tomo II, UNAM, Colección La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Derecho Urbanístico" en Evolución del Derecho Mexicano. Tomo II, UNAM, México, 1987.
- SANTOS DIEZ, Ricardo. Lecciones de Derecho Urbanístico, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, España, 1978.
- SAYAGUEZ LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, a953.
- SCHTEINGART, Martha y D'ANDREA, Luciano. (camps.) "Servicios Urbanos, gestión social y medio ambiente", El Colegio de México, México 1991.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Glosario de términos sobre asentamientos humanos. México: 1976.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1990-1994, México 1990.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1977.
- Silva Herzog F., Jesús y otros, Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda, México, Porrúa, 1977.
- Silva Herzog F., Jesús. "Desarrollo urbano y vivienda", Ecopolítica México, D.F., Vol. 1, núm. 3, Jul-Sept de 1975.
- SINGER, Paul. "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Bassols, Mario. Antología de Sociología Urbana, UNAM. -México, 1988.
- SJOBER, Gideón. La Ciudad, Edit. Alianza, Madrid, España, 1982 en BASSOLS, Mario, (et-al) (comp.) Antología de Sociología Urbana, —UNAM, 1988, México.
- SOBRINO, JAIME. "Gobierno y Administración Metropolitana y Regional" INAP, 1993, México.
- SPANTIGATI, Federico. Manual de Derecho Urbanístico, Edit. Montecarbo, Madrid, España, 1973.
- SUSTAETA ELUTIZA, Angel. Propiedad y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, España, 1978.
- Suárez, Luis. "Metropolitan evolution, sectorial change and the city size distribution". En: Urban studies. #25. 1988.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- SILVA, José Alfonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, Editora Revista dos Tribunais, 1981.
- Unikel, Luis, El desarrollo urbano en México, México, El Colegio de México, 1978.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamin. Derecho Administrativo, Tomo III, Instituciones Fundamentales, Tipográfica Argentina, Buenos Aires.
- YUJNOVSKY, Oscar. "Estado y política Metropolitana: "el caso de Buenos Aires", en Pensamiento Iberoamericano, #7, Ene-Jun, Madrid, Es-paña, 1985.
- ZORRILLA MARTINEZ, Pedro G. Mesa redonda sobre Rectoría del Estado y Empresa Pública. Tepic, Nay. 16 de junio de 1987.

ARTICULOS

- ALARCON SEGOVIA, Andrés. "Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho -Urbano"(1a. parte), en Vivienda, Vol. 8, No. 4, Oct-Dic 1983, México.
- ALARCON SEGOVIA, Andrés. "Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano" (2da. parte), en Vivienda, Vol. 9, No. 1, Ene-Mar 1984, Méxi-co.
- ALFONSO COLOMER, Francisco. "El Derecho Política de la Construcción. Panorámica de Derecho Comparado", en Documentación Administrativa, -No. 162, Nov-Dic 1974, Madrid, España.
- ALVAREZ VAZQUEZ, Joaquin. "Notas para el conocimiento del Derecho Urbano Mexicano", en Vivienda, Vol. 6, Nov-Dic 1987, México.

Derecho Urbanístico y Metropolización en México.

- ARRIETA C., Raúl. "Naturaleza de los planes de Derecho Urbano y el Registro Inmobiliario", en Revista de Derecho Público, No. 14, Abr-Jun 1983, Caracas, Venezuela.

- BAZANT S., Jean. "Enfoque Social de Planeación Urbana", en Vivienda, Vol. 9, No. 1, Ene-Mar 1984, México.

- BOQUERA OLIVER, José María. "La impugnación de los actos administrativos en materia de urbanismo", en Revista de Derecho Administrativo-y Fiscal, No. 22, Año VIII, Ene-Abr 1969. Vigo, España.

- BREWER ARIAS, Randolph. "El area Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo", en Revista de Derecho Público, No. 16, Abr-Jun 1983, Caracas, Venezuela.

- CAFER ALVES, Alaor. O uso de solo Metropolitano: Disciplinamiento e control e conflictos de competencia", en Revista de Procuraduría General del Estado de Sao Paulo, No. 11, 1977, Sao Paulo, Brasil.

- CASTRO ESTRADA, Fernando. "Limitaciones y posibilidades de planeación urbana de los centros de población de crecimiento acelerado", en Vivienda, Vol. 6, No. 4, Jul-Ago 1981, México.

- CHUAYFEET CHEMOR, Emilio. "El Derecho Urbano en México", en Revista de la Facultad de Derecho, Año III, No. 14, Sept. 82, Ene. 83, Toluca Estado de México.

- CORTIÑAS - PELADEZ, Gon. "De la posibilidad de un Derechos Latinoamericano de los asentamientos humanos, el urbanismo y la vivienda", en Revista de la Facultad de Derecho, Año XIX, No. 55, Ene-Abr 1989, Maracaibo, Venezuela.