



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

“RETOS DEL DERECHO URBANÍSTICO”

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
FRANCISCO JAVIER COQUIS VELASCO

TUTOR PRINCIPAL:
DR. JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTORAL:
DR. JORGE FERNÁNDEZ RUIZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
ARQ. FRANCISCO COVARRUBIAS GAITÁN
FACULTAD DE ARQUITECTURA

MÉXICO, D. F. MARZO DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS:

A Dios por darme la oportunidad de llegar a cumplir una meta mas en mi vida.

A mis padres por su invaluable apoyo y ejemplo de superación y progreso.

A mi querida esposa por ser mi principal fuente de inspiración, en mí lucha por la superación.

A mi mas grande tesoro, mi pequeña hija, Melissa Mariel por llegar a mi vida y motivarme en la ultima etapa de esta investigación.

A mi querida hermana, siempre dispuesta a apoyarme en todas las circunstancias.

A mi querida abuelita Nico in
memoriam por todo el esfuerzo
empleado en mi educación, sus
cuidados y porque siempre
quiso ver estos resultados.

A todos quienes de alguna
manera me han apoyado en
mi superación académica,
profesores, investigadores,
amigos etc.

ÍNDICE

RETOS DEL DERECHO URBANÍSTICO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I ACERCAMIENTO AL TEMA DE INVESTIGACIÓN

I.	Objetivos de la Investigación	1
	1. Objetivo general	1
	2. Objetivos Específico	1
II.	Justificación de la Investigación	3
III.	Alcances de la Investigación	6
IV.	Hipótesis de Investigación	8
V.	Preguntas de Investigación	9

CAPÍTULO II CUESTIONES PRELIMINARES Y CONCEPTUALES

I.	Asentamientos humanos, urbanismo, ordenamiento urbano y derecho a la ciudad	11
	1. Asentamientos humanos	11
	2. Urbanismo	19
	3. Ordenamiento urbano	21
	4. Derecho a la ciudad	23
II.	Distinción entre crecimiento, desarrollo y normativa urbana	28
	1. Crecimiento Urbano	28
	2. Desarrollo Urbano	33
	3. Normatividad Urbana	38

CAPÍTULO III LA NORMATIVA DEL DERECHO URBANÍSTICO: SUS ETAPAS

I.	Derecho Urbanístico	42
	1. Ubicación del Derecho Urbanístico	42
	2. Concepto de Derecho Urbanístico	43
	3. Etapas del Derecho Urbanístico	48
II.	Planeamiento Urbanístico	50
III.	Gestión Urbanística	64
IV.	Disciplina Urbanística	71
	1. Inspección Urbanística	79
	2. Infracciones y sanciones urbanísticas	81
V.	El Derecho de Propiedad y el Derecho Urbanístico	86
	1. La propiedad en el Derecho Romano	87
	2. La evolución de la propiedad	89
	3. La propiedad como derecho constitucional	93
	4. La propiedad como derecho civil	99
	5. La propiedad ante el derecho administrativo	103
	6. El ejercicio de la propiedad del suelo	105
	7. La Intervención del Estado	108
VI.	El Derecho a la Vivienda y el Derecho Urbanístico	111
VII.	El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado y el Derecho Urbanístico	115
VIII.	El Derecho al Patrimonio Cultural y el Derecho Urbanístico	122

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA MEXICANA.

I.	Integración del Derecho Urbanístico como sector de normas en México.	126
	1. Conformación histórica y evolución	126
	2. Relación del Derecho Urbanístico con otras ramas del derecho	139

3.	Autonomía del Derecho Urbanístico como disciplina jurídica	142
II.	El Derecho Urbanístico en México como sector de normas positivas	145
1.	El régimen Constitucional	152
2.	Régimen legal	173
a).	La Ley General de Asentamientos Humanos	173
b).	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	188
c).	Ley de Vivienda	198
d).	Ley Agraria	209
e).	Los Planes de Desarrollo Urbano	218
f).	Las Leyes Locales de Asentamientos Humanos	227
3.	Régimen Municipal	234
III.	Competencia y coordinación de los órganos gubernamentales	240
1.	Competencia gubernamental	240
2.	Coordinación gubernamental	243
 CAPÍTULO V ANÁLISIS DE CONFLICTOS URBANÍSTICOS Y CONCLUSIONES		
I.	Análisis de conflictos urbanísticos	247
II.	Conclusiones	291
BIBLIOGRAFÍA		299
ANEXO: TESIS Y JURISPRUDENCIAS		

INTRODUCCIÓN

En el mundo, las llamadas “sociedades avanzadas” se enfrentan en general a un problema: el crecimiento desordenado de los centros de población, con los problemas conexos relacionados con la utilización racional del suelo, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la protección del medio ambiente urbano, entre otros, lo que impacta negativamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por lo anterior estimamos necesario realizar una investigación profunda y propositiva sobre esos problemas en nuestro país, que nos permita analizar los mecanismos jurídicos utilizados en la regulación del desarrollo urbano, incluyendo los aspectos de planeación, gestión y disciplina urbanas. Lo anterior tendría la finalidad de contribuir a su mejora y arribar a una mejor organización urbana en las grandes ciudades de México. La idea central es aportar soluciones integrales, sustentables y duraderas a los problemas de largo plazo que nos presentan los asentamientos humanos.

La materia urbanística es una de las más complejas para un abordaje dogmático. Las modificaciones Constitucionales del 06 de febrero de 1976 marcaron el rumbo de la legislación en materia urbanística, en ese mismo año se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, ley que sin duda marcó un gran avance en la materia para dicho momento. Sin embargo, en el momento actual se encuentra totalmente rebasada, como se demostrará en este trabajo.

Para lo anterior señalamos que la legislación que actualmente rige al derecho urbanístico, faculta a entes gubernamentales para la supervisión de la planeación y desarrollo de los centros urbanos, sin embargo en la

mayoría de los casos no se llevan a cabo, lo anterior por falta de capacitación, orientación o por desconocimiento de la norma.

En los últimos años no se han realizado adecuaciones al marco normativo que regula el desarrollo urbano y por otro lado se ha tenido un crecimiento exponencial de las zonas urbanas del país, lo que impacta en la calidad de vida.

Así, advertimos que se requiere un marco jurídico que regule los asentamientos humanos, y que contemple las tres grandes etapas del derecho urbanístico: Planeación, Gestión y Disciplina. Además, son necesarias acciones de gobierno efectivas, eficientes y eficaces, además de lograr la participación de la ciudadanía con responsabilidad y apegada a derecho en las actividades de planeación, gestión y disciplina urbanística.

Una de las carencias de la legislación de la materia es la existencia de un listado o catálogo de sanciones que se apliquen a las autoridades que incumplan con los planes urbanísticos o los ejecuten de manera distinta a lo planeado, incluyendo a los particulares y a los servidores públicos que intervienen en su elaboración o ejecución.

También advertimos que deben existir vínculos claros entre los asentamientos urbanos y el medio ambiente, por lo que se requiere que la normatividad urbana esté adecuada a las necesidades del buen aprovechamiento de los recursos naturales, para lograr desarrollos urbanos sustentables.

Además, es necesario abordar el problema de las relaciones entre la materia urbanística y otras ramas de la ciencia jurídica, en particular su ubicación en el ámbito del Derecho Administrativo.

Por lo anterior estimamos necesario formular las siguientes preguntas de investigación, de manera enunciativa, no limitativa: ¿La legislación mexicana con que se cuenta en la actualidad será la causa de la problemática urbana que existe en las grandes ciudades de nuestro país? Como posible respuesta destacamos que el derecho urbanístico mexicano, no está siendo eficaz en la regulación del fenómeno del crecimiento urbano desmedido, desordenado e irregular, lo que será materia de nuestra indagación.

Para lo anterior, consideramos conveniente abordar la respuesta de esta pregunta en cinco apartados: en el Capítulo I “Acercamiento al tema de investigación” abordaremos todos los aspectos metodológicos relacionados con nuestra indagación, entre ellos los objetivos, general y específicos, las hipótesis, alcances y justificación de la investigación, entre otras cuestiones.

En el Capítulo II “Cuestiones preliminares y conceptuales”, nos ocuparemos de delimitar a los conceptos guía de la presente indagación. Para ello nos ocuparemos de temas como los asentamientos humanos, urbanismo, ordenamiento urbano y derecho a la ciudad, y realizaremos la distinción entre crecimiento, desarrollo y normativa urbana.

El Capítulo III “La normativa del derecho urbanístico: sus etapas”, nos permitirá abocarnos al estudio del derecho urbanístico y su ubicación, su concepto y los principios rectores de esa rama del derecho, a saber, el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanísticas, también abordamos el tema de la inspección y sanciones en sede urbanísticas. Por último, destacaremos los nexos entre el derecho a la vivienda y el medio ambiente.

Para nuestro análisis dogmático, en el Capítulo IV “Análisis de la legislación urbanística mexicana”, nos ocuparemos del Derecho urbanístico

como disciplina jurídica en México, donde abordamos temas conformación histórica y evolución, la autonomía del Derecho Urbanístico, el Derecho Urbanístico en México como sector de normas positivas, destacando el régimen constitucional y legal del urbanismo. También analizaremos el contenido de otras normas que se relacionan directamente con la materia urbanística, como son: la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Vivienda y la Ley Agraria. También abordaremos el tema de los Planes de Desarrollo Urbano, las Leyes Locales de Asentamientos Humanos, el Régimen Municipal y la competencia y coordinación de los órganos gubernamentales.

Por último, en el Capítulo V “Análisis de conflictos urbanísticos y conclusiones”, donde nos abocaremos al estudio de dos casos y de los conflictos urbanísticos derivados de ellos.

La trascendencia de un análisis como el propuesto, radica en poner el acento en los problemas que los asentamientos humanos generan, en particular el relacionado con el tema del uso del suelo urbano y sus problemas. Las soluciones pueden cuestionarse, al final como producto humano son perfectibles, en cambio, la necesidad de estudiar a profundidad el uso del suelo urbano en el país y sus efectos es irrefutable.

CAPÍTULO I

ACERCAMIENTO AL TEMA DE INVESTIGACIÓN

I. Objetivos de la Investigación

1. Objetivo general

Hoy en día una de las características de las sociedades avanzadas, consiste en el crecimiento ordenado de los centros de población, que posibilita, entre otras cosas, la utilización racional del suelo, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la protección del medio ambiente urbano, en definitiva, el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Es por lo anterior que se hace necesaria en nuestro país un investigación seria, profunda y propositiva que permita analizar los mecanismos jurídicos utilizados en la regulación del desarrollo urbano de nuestro país, incluyendo los aspectos de planeación, gestión y disciplina urbanas, con la finalidad de contribuir al mejoramiento de los mismos y que nos permita llegar a una mejor organización urbana en las grandes ciudades de México. Se trata de aportar soluciones duraderas a los problemas a largo plazo y no sólo de carácter temporal.

De esta manera, el objetivo general de la presente investigación es identificar las deficiencias y problemática de los mecanismos jurídicos para la regulación del desarrollo urbano en nuestro país, para a partir de ello hacer propuestas de solución.

2. Objetivos Específicos

Para el desarrollo de esta investigación se considera necesario determinar si la normatividad de nuestro país en materia de desarrollo urbano, ha evolucionado de manera adecuada para satisfacer las exigencias que ha generado el crecimiento urbano sin control que han tenido las grandes ciudades de México, como la capital del país.

Una vez ubicados algunos problemas relacionados con la normatividad urbana, será necesario evaluar cuál de éstos genera mayores dificultades en su interpretación o en su aplicación con la finalidad de establecer criterios claros y concretos para su efectiva aplicación

Además de lo anterior es importante identificar elementos para hacer seguras y viables las propuestas de mejoramiento en las diversas normas jurídicas, así como la creación de organismos gubernamentales que garanticen una aplicación justa y apegada a la norma.

Respecto del tema de las instituciones, esta investigación prevé analizar si las que están encargadas de realizar las distintas fases del derecho urbanístico en la actualidad, cumplen con sus finalidades respecto del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, que les corresponden de acuerdo con sus competencias.

En complemento con el objetivo anterior, se determinará la necesidad de la creación de instituciones o dependencias que contribuyan a la correcta aplicación de las normas urbanísticas así como de la vigilancia de su cumplimiento.

En cuanto al tema de la planeación se deberán identificar los puntos críticos que propician la deficiente realización de la misma respecto del desarrollo urbano en las grandes ciudades de nuestro país.

Por otro lado será importante también analizar el motivo por el que se generan conflictos en los que el derecho urbanístico tiene que intervenir para asegurar la convivencia social.

Se deberá presentar un panorama general de los conflictos que se presentan en torno al desarrollo urbano de nuestro país.

Además determinará si los métodos de planeación constituyen una estrategia clara y eficiente para garantizar la viabilidad del desarrollo urbano en nuestro país.

Será de suma importancia formular una serie de observaciones sobre los puntos fuertes y los puntos débiles del derecho urbanístico mexicano, que van a ser objeto de estudio a lo largo del trabajo.

Finalmente, se ofrecerán conclusiones y recomendaciones que permitan que el derecho urbanístico mexicano de respuesta a las demandas y necesidades del desarrollo urbano.

II. Justificación de la Investigación

Como ya hemos dicho en líneas anteriores, una de las características de las sociedades avanzadas, consiste en el crecimiento ordenado de los centros de población, situación que posibilita, entre otras cosas, la utilización racional del suelo, el desarrollo socioeconómico equilibrado, la protección del medio ambiente, en definitiva, el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Es por lo anterior, que resulta necesario hacer efectivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, sobretodo de aquellos que lo necesitan más, los ocupantes de las ciudades más importante y grandes que tenemos, en las que se concentran la mayoría de los problemas urbanos.

Es común relacionar al urbanismo únicamente con un tema, el del lugar en el que uno vive, o simplemente el espacio en el que se construyen

viviendas junto con algunos aspectos relacionados, como por ejemplo, los conflictos viales, los problemas de servicios públicos como el del agua potable, o recolección de basura entre otros.

La realidad es otra, pues este fenómeno del urbanismo está estrechamente ligado a otros aspectos mucho muy importantes en la vida de todas las personas y en su conjunto, de las comunidades que llegan a formar grandes ciudades, que con el tiempo marcan la vida de las sociedades.

Es por lo anterior que cabe hacer mención que “el urbanismo es una disciplina científica, de remodelación de los espacios habitables, para lograr un mayor bienestar de una sociedad existente y cambiante. El paisaje que provoca su aplicación y el aspecto formal de la arquitectura, son funciones del arte urbano”,¹ por lo anterior debemos considerar como trascendente al urbanismo dentro de nuestra investigación.

“El urbanismo es una ciencia de origen más o menos reciente que se auxilia de otras disciplinas como la economía, la demografía, la sociología, la geografía, la historia, el derecho, la ingeniería, la arquitectura. Además, el urbanismo estudia a la ciudad y su entorno, y en la actualidad, con el fenómeno megapolitano, a los diversos sistemas de ciudades.”²

En este sentido, es necesario destacar algunos de los aspectos en los que repercute el urbanismo y que deben estar regulados por el Derecho Urbanístico Mexicano, objeto de nuestra investigación.

1 García Ramos, Domingo, “Planificación y urbanismo” Revista la justicia, México, tomo XXIV, núm. 410, junio de 1964, pp. 39-44.

2 Sánchez Luna, Gabriela, “El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico”, Boletín Mexicano De Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995, p. 323.

Entre otros, podemos señalar, la trascendente relación del Derecho Urbanístico con la protección al medio ambiente, pues toca a esta rama del derecho regular los principios bajo los cuales se debe dar el crecimiento urbano, siempre con la trascendente responsabilidad de que al transformar suelo rural en suelo urbano, se corre el riesgo de urbanizar lugares que en muchos de los casos son los proveedores de recursos naturales que son fundamentales para la vida de las personas.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso de la urbanización de lugares en donde se han eliminado bosques para ubicar zonas residenciales, provocando con esto un deterioro importante a la calidad del aire que se respira en ese lugar.

Otro ejemplo lo podemos encontrar, cuando al urbanizar una zona geográfica en la que se dan importantes filtraciones del agua pluvial hacia los mantos acuíferos, se colocan grandes cantidades de asfalto o concreto que ya no permiten dicha filtración, provocando disminuciones muy importantes a las reservas de agua potable que se tienen.

Estos dos son solamente mínimos ejemplos del daño que se puede causar al medio ambiente con la urbanización del suelo, por lo cual resulta fundamental que el Derecho Urbanístico regule esta importante actividad bajo principios que garanticen la preservación del medio ambiente y esto sin haber tocado el tema de suma importancia que son las inundaciones.

Por otra parte es fundamental contar con una importante labor de planeación para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos tanto económicos como materiales, necesarios para la labor de la urbanización que deben realizar los entes gubernamentales correspondientes, y es aquí en donde nuevamente el Derecho Urbanístico cobra gran importancia, al

tener que marcar los parámetros o reglas bajo las cuales se deberá realizar esta importante labor.

Como podemos ver es de suma trascendencia realizar con esta investigación, un importante diagnóstico del estado actual del Derecho Urbanístico Mexicano, en sus diversos sentidos, dígase Planeación, Gestión o Disciplina, para que como consecuencia de este diagnóstico tengamos la posibilidad de hacer las propuestas necesarias para el funcionamiento correcto de Derecho Urbanístico Mexicano como un sistema jurídico integral y vinculado a todos los temas conexos que se deberán apoyar de él en lo subsecuente.

Además de lo anterior, no debemos dejar de lado la importancia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de las personas, esto ya que está estrechamente ligado el bienestar social al que contribuye una buena urbanización y el desarrollo humano.

Por lo anterior, podemos decir que son innumerables los motivos que justifican la realización de una investigación de esta importancia y profundidad en un tema que cada día se hace más relevante y necesario estudiar para lograr un avance significativo.

III. Alcances de la Investigación

La presente investigación, pretende hacer un análisis exhaustivo de la legislación en materia de desarrollo urbano del país, con la finalidad de verificar de qué manera se encuentra regulado el crecimiento urbano, y los temas afines a éste.

También es menester de esta investigación verificar en qué estado se encuentra el Derecho Urbanístico Mexicano, es decir un régimen jurídico

que integre normas vinculadas entre sí y enfocadas a regular las tres etapas que hemos señalado, planeación, gestión y disciplina urbanísticas.

Habremos de verificar la manera en la que se encuentran estructuradas las normas de la materia, para que en su caso se proponga la construcción del régimen jurídico respectivo con las bases correspondientes que le permitan a México contar con esta rama del Derecho perfectamente definida.

Será importante determinar con esta investigación si el marco normativo al que nos hemos referido, ha evolucionado de manera pronta y acorde con el crecimiento de los centros de población o si por el contrario se ha quedado atrás y se ha visto superado por la problemática.

Así también la investigación, se encargará de verificar tanto el funcionamiento como la viabilidad de las instituciones relacionadas con algunas de las etapas de Derecho Urbanístico, así como la propuesta de creación de nuevas instituciones.

Cabe señalar que dentro del tema del derecho Urbanístico, al que le daremos más peso con esta investigación será el tema de la Planeación, lo anterior en atención al orden de prioridad que según nuestro criterio debe atenderse primero

Por otra parte, es bueno señalar que esta investigación toma en consideración de manera importante, el modelo del derecho urbanístico español ya que se realizó un periodo de investigación de un año en dicho país, el cual tuvo como finalidad estudiar a fondo un sistema de normas urbanísticas que tuvieran una efectiva aplicación.

Es importante hacer la precisión de que no se pretende proponer un esquema como el que funciona en España. Lo que se pretende hacer es

tomar en consideración las figuras jurídicas que operan en dicho país y construir un modelo con esas bases que pueda ser útil para México.

En ningún momento se pretende que, derivado de la investigación se formulen iniciativas legislativas, pero sí establecer si existe la necesidad de modernizar el marco normativo y bajo qué principios se deberá hacer.

IV. Hipótesis de Investigación

El derecho urbanístico mexicano, no está siendo eficaz en la regulación del fenómeno del crecimiento urbano desmedido, desordenado e irregular.

La Legislación que actualmente rige al derecho urbanístico faculta a entes gubernamentales para la supervisión de la planeación y desarrollo de los centros urbanos, sin embargo en la mayoría de los casos no se llevan a cabo, lo anterior por falta de capacitación, orientación o desconocimiento de la norma.

En los últimos años no se han realizado adecuaciones al marco normativo que regula el desarrollo urbano y por el contrario se ha tenido un crecimiento de las zonas urbanas del país de manera exponencial.

Es necesario un marco jurídico que regule los asentamientos humanos, y contemple las tres grandes etapas del derecho Urbanístico Planeación Gestión y Disciplina.

Son necesarias acciones de gobierno, para lograr la participación con responsabilidad de la ciudadanía en las actividades de Planeación, Gestión y Disciplina Urbanística y siempre apegada a derecho.

Es necesaria la creación de un catálogo de sanciones que se apliquen a quienes incumplan con los Planes Urbanísticos o los ejecuten de manera

distinta, incluyendo a los particulares y a los servidores públicos que intervienen en su elaboración o ejecución.

Se requiere que la normatividad urbana este adecuada a las necesidades del buen aprovechamiento de los recursos naturales, para lograr desarrollos urbanos sustentables.

V. Preguntas de Investigación

En este apartado señalamos las preguntas de investigación y cabe hacer mención que se establecen de manera enunciativa más no limitativa.

¿La legislación mexicana con que se cuenta en la actualidad será la causa de la problemática urbana que existe en las grandes ciudades de nuestro país?

¿La legislación vigente contempla la existencia de los entes gubernamentales que deberán encargarse de hacer la gestión de los servicios relacionados con los centros urbanos?

¿La legislación contempla la existencia de los entes gubernamentales encargados de realizar la planeación del crecimiento de los centros urbanos?, es decir la labor de planificación del crecimiento de las ciudades.

¿Existen supuestos normativos que permitan regular las acciones contrarias al interés público urbano?, es decir, ¿existen las acciones correctivas o sanciones correspondientes a quienes con sus acciones u omisiones, perjudiquen o afecten el desarrollo urbano que se requiere?.

¿Existen órganos gubernamentales que se encarguen de ejecutar las acciones correctivas o sancionadoras que correspondan, de acuerdo con las acciones u omisiones que perjudiquen el interés público?

Una vez verificada la existencia de las dependencias de gobierno, a que nos referimos en las anteriores preguntas, será indispensable responder si estas ¿han realizado su labor con forme a sus facultades otorgadas? Además de verificar los resultados que han obtenido.

¿El régimen de competencias otorgado a estos entes gubernamentales es el más adecuado para responder a las necesidades actuales?

Para responder a las preguntas planteadas será necesario realizar diversas actividades entre las que destacan, el análisis exhaustivo de toda la normatividad de la materia, vigente en nuestro país, su alcance y sobretodo la manera en la que se ejecuta por los entes encargados de su operación.

CAPÍTULO II CUESTIONES PRELIMINARES Y CONCEPTUALES

I. Asentamientos humanos, urbanismo, ordenamiento urbano y derecho a la ciudad

Este primer apartado tiene la finalidad de acercarnos al análisis del fenómeno del urbanismo, como una actividad regida por el Estado, calificada como de suma importancia para el ciudadano ya que implica diversos derechos con los que cuenta para tener un buen nivel de vida.

1. Asentamientos humanos

De acuerdo con Ortega Blake, por asentamientos humanos debemos entender “el establecimiento de personas con un patrón de relaciones de convivencia común en un área determinada, considerando dentro de ella sus componentes naturales y sus obras físicas o materiales”³.

Así podemos resumir que asentamientos humanos, es el término que le damos a los núcleos de población establecidos en un lugar determinado, con independencia de que estén en las ciudades o en las zonas rurales.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), históricamente hablando, y a nivel mundial, podemos decir que “en 1900, una de cada 10 personas vivía en ciudades. Actualmente, casi 3,000 millones de personas, o sea, casi la mitad de la humanidad, residen en centros urbanos, y ya hay 23 ciudades, 18 de ellas pertenecientes al mundo en desarrollo, con más de 10 millones de habitantes.”⁴

3 Ortega Blake, Arturo J., *Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual)*, México, Edicol S.A., 1982, p. 57.

4 Centro de Información de las Naciones Unidas para México, visible en: <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/asentamientos/asentamientos.htm>, 13 de octubre de 2010.

Una de las consecuencias de este rápido aumento de la población urbana es que millones de pobres de todo el mundo viven hacinados en barrios marginados y asentamientos ilegales, en unas condiciones de vida por debajo de los niveles mínimos necesarios para garantizar la salud de las familias y comunidades.

El tema ha sido preocupante en todo el mundo. Es por ello que en 1978 se creó el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH ó Hábitat) dentro del sistema de las Naciones Unidas, con el encargo de coordinar las actividades relativas a los asentamientos humanos que ha generado la ONU en atención a esta situación.

En atención a la importancia de este organismo analizaremos un poco más a detalle su labor, ya que siempre será un referente para el desarrollo de políticas estatales de nuestro país en torno al desarrollo de los asentamientos humanos.

Fundamentalmente las actividades u operaciones de Hábitat consisten en promover el acceso universal a la vivienda, mejorar la gestión pública urbana, mejorar el entorno de vida y gestionar la mitigación de los desastres y la rehabilitación posterior a los conflictos.

El CNUAH es un órgano de gran trascendencia ya que promueve el desarrollo de asentamientos humanos sustentables mediante la elaboración de políticas, el fomento de capacidades, la producción de conocimientos y el fortalecimiento de las colaboraciones entre los gobiernos y la sociedad de los diversos países.

También realiza actividades de cooperación técnica con programas gubernamentales, investigaciones, reuniones de expertos, cursos prácticos

y seminarios de capacitación, políticas y programas nacionales e internacionales de asentamientos humanos, planificación urbana y regional, construcción de viviendas y establecimiento de infraestructura en los medios rurales y urbanos, técnicas de construcción a bajo costo y métodos para el abastecimiento de agua por ejemplo.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía, en 1996, se acordó el Programa de Hábitat, como un plan de acción mundial, en el que los gobiernos se comprometieron a crear viviendas adecuadas al desarrollo urbano sostenible que se buscaba.

Por lo anterior a Hábitat lo podemos considerar como el centro de coordinación para la ejecución del Programa, encargado del progreso de su ejecución a nivel internacional, regional, nacional y local, a demás de realizar la supervisión de las tendencias y condiciones mundiales referentes a este tema.⁵

De acuerdo con lo que señala Josefina Vázquez Mota, en su momento, Secretaria de Desarrollo Social de nuestro país, desafortunadamente en la actualidad la mayor parte de los asentamientos irregulares, son cinturones de miseria, en vecindarios de bajos ingresos, muy frecuentes en el panorama de los países en desarrollo en donde cerca de 835 millones de habitantes de estos países, viven en pobreza y se considera que serán 950 millones para el año 2025. En América Latina y el Caribe el número de pobres sigue aumentando; más del 35% de la población de esta región, cerca de 177 millones, vive en pobreza extrema.⁶

5 Ídem.

6 Discurso de Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social, en la Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Examen y Evaluación Generales de la Aplicación de los Resultados de la

Debemos estar conscientes de que en cualquier país los retos de la urbanización requieren una visión de conjunto del desarrollo que involucre aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales como mínimo. Así, el Programa Hábitat tiene el reto de reconocer nuevos modelos de urbanización para las ciudades en desarrollo y fomentar que el estudio del impacto de este crecimiento urbano mantenga un estrecho vínculo con los retos ambientales, sociales y económicos.

En tal sentido, basándonos en la información proporcionada por Hábitat podemos observar cuatro propuestas que consideramos podrían ser de gran importancia, para resolver la problemática actual.

Primera, se requiere vincular de manera más estrecha las acciones de medio ambiente y desarrollo urbano tanto en las políticas nacionales, como en las propuestas y los trabajos de los diferentes foros y organismos que aún ven ambos temas separados.

Segunda, es indispensable que Hábitat agrupe y considere la problemática común a varios países, como los de la región de América Latina, para buscar soluciones a las problemáticas a través de planes de acción regional.

Tercera, ante los cambios que han llevado a una mayor independencia de gestión local en la planeación urbana, se presenta la creciente necesidad de contar con instrumentos de gestión que otorguen una mayor gobernabilidad urbana y vinculen los procesos de descentralización y autonomía local, mediante políticas integrales al interior de las ciudades, de las zonas metropolitanas y de las regiones.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II), el 6 de junio del 2001.

Cuarta, en la planeación y la elaboración de planes y propuestas de desarrollo, deben reconocerse los cinco distintos ámbitos donde ocurre el proceso de urbanización y ordenamiento territorial. El regional, en el que diversas ciudades de uno o varios países mantienen relaciones funcionales en un espacio físico amplio. El megalopolitano en el que un conjunto de zonas metropolitanas interactúan en forma cotidiana. El nivel metropolitano en el que más de una autoridad local toma decisiones sobre el futuro de una misma zona o ciudad, los corredores urbanos, ya sean comerciales, industriales, turísticos, y el nivel de centro población.

Para enfrentar exitosamente los impactos del proceso de urbanización, se deben promover programas para el análisis del desarrollo en cada uno de estos contextos urbanos y regionales. Esto con el fin de integrar las áreas de influencia de las ciudades, en su ámbito urbano y rural, como generadoras del desarrollo.⁷

Podemos decir que la administración de las zonas metropolitanas es uno de los grandes retos del mundo actual. Coordinar el desarrollo de una zona en donde conviven diversas autoridades municipales e incluso estatales, requiere de políticas afines entre estos niveles de gobierno, y de mecanismos eficientes para aprovechar las potencialidades y la infraestructura común.

Para lograr lo anterior en nuestra opinión, será necesaria la cooperación internacional para el financiamiento de estudios o proyectos de coordinación regional o metropolitana. En este ámbito se requieren mecanismos de cooperación que permitan el intercambio de tecnologías, conocimientos, recursos y experiencias exitosas implementadas en

⁷ Visible en <http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/mexicoS.html>, 13 de octubre del 2010.

diversos países, especialmente en aquellos que tienen realidades semejantes a la nuestra.

La planeación de los asentamientos humanos y el ordenamiento del territorio toman especial relevancia en países como México, donde la pobreza y la falta de recursos económicos generan asentamientos irregulares sujetos a grandes riesgos ambientales.

El reporte mundial de desastres menciona que alrededor de 96% de todas las muertes derivadas de desastres naturales ocurren en países en vías de desarrollo. Además, el costo económico de los desastres naturales sobre los asentamientos humanos mal planeados es mucho mayor que el de prevenirlos.⁸

Los desastres ocasionados por fenómenos naturales afectan sin duda a los más pobres. Por ello, es indispensable profundizar en el tema de ordenamiento territorial y asentamientos humanos y su relación con las trágicas consecuencias de los desastres naturales, así como en la cooperación al interior y entre países.

El desarrollo de las naciones debe ser entendido como un todo armónico que involucra estrategias destinadas a la protección del medio ambiente, al crecimiento económico, y al mejoramiento de los niveles de educación y de las condiciones de vida de toda la población, particularmente de los más necesitados.⁹

8 Programa Específico de atención Psicológica en casos de desastre, publicado por la Secretaría de Salud en el año 2002.

9 Visible en <http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/mexicoS.html>, 13 de octubre del 2010.

En los países en vías de desarrollo, la distribución de la población en el nivel de localidad se ha caracterizado principalmente por las siguientes características:

- a) Un notable incremento en el número de localidades predominantemente rurales que ha dado lugar a una gran dispersión de población;
- b) Una pérdida relativa de población rural que ha intensificado la concentración urbana;
- c) La consolidación muy reciente de un cada vez más numeroso conjunto de ciudades intermedias receptoras de población metropolitana y de la actividad manufacturera que han perdido las grandes ciudades, y
- d) El predominio de unas cuantas aglomeraciones metropolitanas que ocupan los primeros lugares del sistema urbano.¹⁰

Para apreciar de manera más clara las diferencias en la distribución de población en el sistema urbano nacional es necesario distinguir al menos tres tamaños de centros urbanos: ciudades pequeñas (de 15 mil a 99 mil habitantes); ciudades intermedias (de 100 mil a 999 mil habitantes), y ciudades grandes (mayores a un millón de habitantes).¹¹

En América Latina es a partir de 1970 cuando esos asentamientos de dimensiones pequeñas incrementan su importancia, al grado de que en ese año llegaron a 218 (tres veces más que en 1950) y su población representó

10 Ídem.

11 Visible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=301&Itemid=15, 20 de enero de 2012.

14.4% del total. Para los siguientes 25 años, esos centros urbanos mantuvieron su importancia, y aunque su porcentaje de población disminuyó ligeramente (un punto porcentual), su número aumentó a 373.¹²

Las ciudades intermedias, particularmente las de mayor tamaño, son cada vez más numerosas. El número de ciudades de 100 mil a menos de un millón de habitantes se incrementó de 32 en 1970 a 101 en 1995; pero la más marcada expansión se dio en los centros intermedios más grandes (entre 500 mil y un millón de habitantes), que pasaron de dos a 21 en el periodo, recibiendo mucho del impacto de la desconcentración y del acelerado crecimiento de la población urbana. En general, esas ciudades han mostrado una tasa de crecimiento promedio superior a las ciudades mayores de un millón de habitantes¹³.

Durante muchas décadas, el término de “ciudad grande” estuvo asociado sin lugar a dudas a las grandes aglomeraciones como la de la ciudad de México, pero sobre todo a partir de 1970, otras ciudades se han incorporado a esta categoría al sobrepasar el millón de habitantes y constituirse en indiscutibles metrópolis regionales, tal es el caso de Guadalajara, Monterrey y Puebla, en el caso de México. Para 1995 ya existen en el país siete ciudades de esa dimensión. Un rasgo característico de esas ciudades en los últimos años es que su ritmo de crecimiento ha disminuido respecto a las ciudades intermedias. Sin embargo, su peso absoluto ha aumentado respecto al total del país: en 1970, la población que vivía en localidades mayores de un millón de habitantes, considerando toda

12 Ídem.

13 Aguilar Adrian Guillermo, *La urbanización y el cambio climático global*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2007, p. 269.

su área metropolitana, representaba 24% de la población nacional, y para 1995 en ellas residía más de 30% de la población total del país”.¹⁴

Como podemos observar el desarrollo de los asentamientos humanos es fundamental para el bienestar de una sociedad y más concreto aún para el combate a la pobreza ya que se encuentra directamente ligado al nivel de vida de la mayor parte de la población, que como sabemos es de escasos recursos en el caso de nuestro país.

2. Urbanismo

En este apartado abordaremos el urbanismo como un fenómeno del que depende la organización, funcionamiento y desarrollo de los asentamientos humanos que encontramos en diversos lugares de nuestro país.

Al respecto la profesora Rendón Huerta, señala que es el “conjunto de medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales que se refieren al desarrollo armónico, racional y humano de los poblados, Un arte científico de arreglo o acondicionamiento racional de las aglomeraciones humanas”.¹⁵

Según el glosario de términos de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos, “puede entenderse por urbanismo a la disciplina que se encarga de la organización del medio físico para la vida de los hombres y las sociedades que forma; de la organización de estas sociedades, localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico; de la reparación de los

14 Visible en <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/437/aguiar.html>, 13 de octubre del 2010.

15 Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Diccionario de Términos Municipales*, México, Universidad de Guanajuato, 2005, p. 161.

grupos humanos, según diferencias cuantitativas y cualitativas, y de sus actividades culturales y materiales.”¹⁶

Por su parte Le Corbusier dice: “El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los diversos que deban abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales y colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas como las agrupaciones rurales. El urbanismo ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito”.¹⁷

Un concepto muy cercano al de urbanismo que nos permite entender con mayor claridad este tema, es el de Urbanización que significa el proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el incremento en el tamaño de la concentración. Así, conforme a algunos autores: Es el proceso de concentración de la población en puntos centrales del espacio, dando lugar a un incremento en la proporción de la población urbana. Tal proceso coincide con el proceso de crecimiento económico, debido a que la fuerza de trabajo urbana crece más que la fuerza de trabajo total. De ello que se pueda calificar al proceso de urbanización como irreversible. Para aminorar tales efectos, es necesario considerar en cualquier política de desarrollo, el crecimiento desmedido ocasionado por la concentración del factor capital.¹⁸

Por su parte la profesora Rendón Huerta señala que urbanización es el “conjunto de obras civiles que sirve para proporcionar servicios públicos en cuanto a: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, instalación telefónica, de televisión y energía eléctrica, gas entubado, guarniciones,

16 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México, 1978, p. 148.

17 Le Corbusier, *Principios de urbanismo*, Barcelona, Ariel, 1973, p. 58.

18 Ortega Blake, Arturo J., op. cit. nota 3, p. 352.

banquetas, pavimentos y otros que utilicen la vía pública para proporcionar algún servicio. Instalaciones de los ductos e infraestructura necesaria para la conducción de agua potable, drenaje y alcantarillado, ya sea sanitario o pluvial; la instalación de las líneas e infraestructura necesaria para la conducción de energía eléctrica y alumbrado público, así como la construcción de guarniciones, banqueteta y pavimento de arroyos”.¹⁹

Sin embargo en el caso del urbanismo tenemos la necesidad de definirlo como “el conjunto de conocimientos referentes al análisis y estudio de la creación y desarrollo de poblados o ciudades respecto a su adaptación material a las necesidades sociales de los asentamientos humanos. A menudo se les asocia con la disciplina orientada a la planificación de ciudades, ello no corresponde al urbanismo sino a la planeación física o urbana”.²⁰

Así podemos estar seguros de que el urbanismo incluye todas aquellas cuestiones que en mayor o menor medida tienen que ver con los núcleos de población con independencia de su ubicación geográfica y su extensión.

3. Ordenamiento urbano

El ordenamiento urbano lo podemos definir como “el conjunto de normas y reglas tanto formales (pertenecientes a alguna jerarquía del orden jurídico) como convencionales a las que recurren los habitantes de la ciudad explícita o tácitamente en el desarrollo de las prácticas relacionadas con los usos y las formas de apropiación de los espacios y bienes públicos o de

19 Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit. nota 15, p. 161.

20 Ortega Blake, Arturo J., op. cit. nota 3, p. 352.

uso colectivo que, más allá de la vivienda, son los elementos constitutivos de la ciudad”.²¹

De acuerdo con el profesor Emilio Dhua, el carácter formal del orden urbano remite a un conjunto de normas jurídicas de variada jerarquía que pueden subdividirse en los dos siguientes grandes grupos.

El primero corresponde a las normas que están orientadas a la regulación de la apropiación del suelo y sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto al conjunto de edificaciones, infraestructura y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento y derechos de propiedad).

El segundo, se refiere a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas, o el llamado “orden reglamentario urbano”, considerado como mucho más complejo de lo que uno normalmente entendería y se considera que abarca, entre otros cuestiones tan variadas como los reglamentos de tránsito; la regulación del transporte público; los usos, el equipamiento, el cuidado y vigilancia de los parques, plazas y paseos; el mobiliario urbano; las obligaciones de los particulares respecto a la limpieza y cuidado de las aceras situadas frente a los inmuebles que habitan o que utilizan para diferentes fines; las actividades comerciales y de servicio que se desarrollan en la vía pública y la reglamentación de dónde, cómo y cuándo tales actividades podrían ser llevadas a cabo; las características de los anuncios públicos y comerciales que se ven desde el exterior o que están situados en la vía pública; los horarios de funcionamiento, las características, los requisitos, la localización y las normas de funcionamiento de los locales públicos destinados al consumo

21 Dhua Emilio y Gilglia Ángela, “Conflictos por el espacio y orden urbanos. Estudios demográfico y urbanos”, México, mayo-agosto, número 056, El Colegio de México A.C., pp. 257-258.

de alimentos y bebidas, a la música, el baile, los espectáculos; los comportamientos permitidos en la vía pública, etc.²²

Así, finalmente podemos decir que el ordenamiento urbano está constituido por todas aquellas normas que regulan el urbanismo y sus diversas actividades afines, esto independientemente de que se encuentren en diversos ordenamientos jurídicos y no en un solo cuerpo normativo.

4. Derecho a la ciudad

Sin duda uno de los temas de mayor novedad en las grandes urbes es el del Derecho a un espacio para vivir adecuadamente y con las exigencias que amerita el acelerado desarrollo que se vive hoy en día, razón por la cual cobra mayor frecuencia el término “*Derecho a la Ciudad*” del que ahora hablaremos con cierto detenimiento.

El término “Derecho a la Ciudad”, es relativamente reciente, prácticamente su origen se dio durante la década de los 90s. Podríamos señalar que las corrientes dedicadas al estudio del medio ambiente y al mejor aprovechamiento de los recursos naturales, son quienes le dieron impulso debido a la preocupación de estos dos temas al interior de las ciudades.

Si bien es cierto que la existencia del derecho a la ciudad nos llevaría a realizar una amplia reflexión en torno a la forma de vida o de organización de los distintos tipos de sociedades, desde sus orígenes, su evolución y hasta su situación actual, en esta investigación nos limitaremos básicamente a sus implicaciones jurídicas en el contexto del Derecho Urbanístico.

²² <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/312/31205601.pdf>, consultado el 12 de octubre del 2010.

De acuerdo con el autor Leckie Scott para justificar la existencia del derecho a la ciudad, tendríamos que plantearnos algunas interrogantes, como por ejemplo: a) ¿podría ser un medio para evitar (en términos prácticos y legales) los frecuentes conflictos entre los temas interrelacionados de la vivienda y el ambiente?; b) ¿podría proporcionar un medio para garantizar que tanto los derechos de vivienda como los ambientales sean incluidos en los futuros instrumentos de derechos humanos? o c) ¿podría ofrecer una nueva visión de una ciudad sustentable y centrada en el pueblo, en la que se vinculen permanentemente los derechos de vivienda y los derechos ambientales? Una vez respondidas estas interrogantes, podríamos estar de acuerdo con la existencia del citado derecho.²³

El derecho a la ciudad puede definirse como una combinación de derechos humanos ya existentes, entendida como una unidad integral, esto constituiría el total de garantías incluidas en este derecho, de manera similar a la teoría de sistemas en física, la totalidad del derecho a la ciudad sería necesariamente mayor que la suma de sus partes para proporcionar su utilidad.²⁴

Las partes que incluiría el derecho a la ciudad son las siguientes:

- 1.- El derecho a la vida y el sustento;
- 2.- El derecho a un adecuado nivel de vida;
- 3.- El derecho a una vivienda adecuada (un lugar para vivir en paz y con seguridad):

²³ Leckie, Scott, "Vivienda", *Hacia el Derecho a la Ciudad*, México, nueva época, vol. II, números 1 y 2, enero – diciembre de 1991, pp. 78.

²⁴ *Ibidem*, p. 79.

- 4.- El derecho a servicios públicos;
5. El derecho a elegir el lugar de residencia:
- 6.- El derecho a la libertad de movimiento;
- 7.- El derecho a no sufrir ninguna forma de discriminación basada en la raza, sexo, o cualquier otra característica incluyendo el nivel de ingresos;
- 8.- El derecho a la privacidad;
- 9.- El derecho a la higiene ambiental;
- 10.- El derecho a la Salud, y
- 11.- Los derechos especiales de las mujeres y los niños.

Es por lo anterior que debemos considerar que negar el derecho del pueblo a la ciudad equivale a la negociación, directa de uno o varios de los derechos incluidos en ese derecho general. Pero si ésta puede ser una visión del derecho a la ciudad definida en términos de los derechos humanos, este nuevo derecho requiere de una especificidad y precisión mucho mayores, ya que en la legislación actual de derechos humanos es imposible encontrar una mención expresa del derecho a la ciudad.

En términos prácticos, el derecho a la ciudad significaría, entre otras cosas, lo siguiente:

- 1.- Que los pobres, ocupantes, los que no tienen vivienda adecuada y otros tendrían tanto derecho a estar en la ciudad y gozar de sus beneficios como cualquier otra persona;

2.- Los desalojos sustentados en nombre del “embellecimiento de la ciudad”, el desalojo de las calles, la protección de las zonas ecológicas, la “reestructuración” urbana, al alivio de las aglomeraciones y otras excusas serían totalmente inaceptables;

3.- Estuviera prohibido enviar a la gente “de vuelta al campo”;

4.- Los asentamientos actuales considerados “ilegales” serían legalizados, formulándose cláusulas apropiadas para garantizar plenamente la seguridad de la tenencia;

5.- Todos tendrían el derecho a participar plenamente en todas las decisiones que los afecten en el contexto urbano, desde la elección de políticos locales hasta la influencia en el proceso de planeación;

6.- Las condiciones de vida adecuadas y el acceso a un cierto nivel de calidad ambiental no estarían reservados exclusivamente a aquellos que pueden pagarlos;

7.- Se proporcionarían a los pobres tierra y servicios públicos;

8.- Se reconocería el sector informal como un todo;

9.- Se requeriría que el gasto público enfrentara adecuadamente todos los temas y problemas urbanos dentro del contexto de los derechos humanos.²⁵

Por otra parte es también importante señalar que las ideas más comunes sobre este tema se encuentran a favor de la existencia de este derecho, no

²⁵ Ibídem, 80.

obstante esto existe quien se opone a este derecho argumentando los siguientes fenómenos:

1.- Fomentaría la migración rural hacia ciudades que ya están sobrepobladas;

2.- Sería discriminatorio para la población rural, al poner un énfasis no equitativo sobre los derechos de los habitantes de las ciudades;

3.- limitaría el valor de los derechos existentes y, en la práctica, reduciría su importancia;

4.- Sería demasiado vago para tener utilidad en un concepto legal;

5.- Aun si fuera aceptado, sería imposible de aplicar;

6.- Provocaría una mayor degradación ambiental al tratar de urbanizarlo todo;

7.- Conduciría a la erosión de los derechos individuales debido a la orientación colectiva del derecho a la ciudad;

8.- Sería redundante, porque no ofrece nada nuevo;

9.- Elevaría tanto los precios de la tierra urbana que daría al traste con cualquier posible avance que el derecho a la ciudad pudiera lograr.

Sin duda estas y otras objeciones al derecho a la ciudad tendrán que ser atendidas para que este derecho pase del terreno de las palabras al de las leyes y las acciones.²⁶

26 *Ibidem*, p. 89.

De acuerdo con el profesor Lefebvre Henri, se debe exponer la importancia del derecho a la ciudad, incluso por encima de otros, ya que de incurrir en una crisis urbana se estima más complicado recuperarse de ella que de una crisis económica.²⁷

El tema del derecho a la ciudad es de especial importancia por lo que se debe impulsar su estudio y difusión de manera importante para su mayor conocimiento.

Un ejemplo de esta importancia lo podemos comprender cuando sabemos que, se ha dicho que en las ciudades se deja de vivir o incluso se deja de aprender y que esta queda sólo como un objeto de consumo cultural para turistas o para el esteticismo, sin mayor trascendencia, incluso hay quien llega a decir que la ciudad muere. Sin embargo, lo urbano persiste, en estado de actualidad ²⁸ razón por la cual debe estar cada día más presente el derecho a la ciudad como un instrumento que garantice la prevalencia de todos los derechos que integra y para asegurar un buen nivel de vida de los ciudadanos.

II. Distinción entre crecimiento, desarrollo y normativa urbana

1. Crecimiento Urbano

Hoy en día nos damos cuenta que la vida en las grandes ciudades tanto de México como de otros países, es más complicada, sobre todo por la gran cantidad de personas que viven en ellas, haciendo con esto mucho más

27 Lefebvre, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, II, 4ª. ed., Barcelona, ediciones península, 1976, p. 63.

28 Lefebvre, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, 4ª. ed., Barcelona, ediciones península, 1978, p. 123.

complicadas todas las actividades que se desarrollan tanto dentro como fuera de ellas.

El crecimiento acelerado de la población de los países como el nuestro, trae como consecuencia la expansión de las grandes ciudades, así como de algunas localidades que hasta hace poco tiempo eran consideradas como medianas o pequeñas. Todo esto encuentra su explicación en el proyecto económico, político y social de cada país, por ejemplo la primacía de la industria y de la ciudad, traen como consecuencia el relegamiento de la actividad agropecuaria y del campo.

Todo lo anterior ha traído como resultado el deterioro tanto de las ciudades como del campo, el descenso de la producción, la disminución del ingreso del campesino y la reducción del empleo.

De acuerdo con el Centro de Información de Naciones Unidas, esta situación no es sólo un problema que se encuentra en países en vías de desarrollo, ya que de acuerdo con algunos demógrafos y otro tipo de estudiosos sociales, nuestro planeta es cada día más urbanizado. Así para la ONU, más de 153 áreas en el mundo desde la década de los 70s estaban consideradas como áreas Metropolitanas con más de un millón de habitantes, mismas que se encuentran en Asia, África y América Latina, es decir, el 76.8% del crecimiento urbano en esa década se dio en las zonas donde se ubican la mayoría de los países subdesarrollados.²⁹

A decir de Basolss, en los proceso de concentración y crecimiento urbanos han influido numerosos factores, algunos de ellos coinciden con sus similares de carácter mundial y otros son de índole nacional y regional pero que igualmente contribuyen al crecimiento en gran parte desmedido de los

29 <http://unic.un.org/aroundworld/unics/es/index.asp>, consultado.

núcleos de población además de las zonas periféricas o metropolitanas que más tarde terminan integrándose a los núcleos centrales.

El proceso de desarrollo de los países latinoamericanos se canalizó inicialmente a través de un solo núcleo urbano de crecimiento, la principal ciudad, y fue a partir de 1940 cuando comenzó a diversificación del proceso de urbanización. En las últimas décadas la población urbana se ha triplicado y su elevado ritmo de crecimiento se debió no sólo al aumento de la migración del campo a la ciudad sino también a su incremento natural. Se estima que desde los años 1960-70 se dio un incremento de la población urbana que se estima en un 67% por el crecimiento natural y el 33% por la migración. De esta combinación resulta que la tasa de urbanización, que fue de 5.4% anual, es de las más elevadas del mundo.³⁰

Asimismo de acuerdo con el maestro Basolss, “el problema de la migración interna no sólo radica en el constante incremento de su volumen, sino en que las corrientes migratorias se dirigen a unas cuantas ciudades. Se estima que, durante el último decenio, más de 50% de toda la migración de países como México, se dirigió a las áreas metropolitanas y otra proporción importante a las ciudades de menor tamaño.”³¹

La sobrepoblación de los núcleos urbanos y su consecuencia la ampliación de las zonas metropolitanas, han provocado hacinamiento, escasez de vivienda, congestionamiento del tránsito de personas, largos tiempos de traslado, inseguridad y carencia de servicios públicos, entre muchos otros

30 Basolss Batalla, Angel, “Crecimiento e importancia regional de nuestras ciudades”, *Revista mexicana, de ciencias políticas y sociales*, México, nueva época, año XXVIII, números 111-112, enero-junio, 1983, p. 25.

30 *Ibíd.*, p. 26.

problemas. Un ejemplo de estas situaciones lo encontramos en las grandes ciudades, donde las viviendas no se consiguen con facilidad y cuando se hace tienen un alto costo, los sistemas de transporte como el metro o metro bus, están saturados, la inseguridad tiene índices alarmantes y muchas de sus zonas padecen graves problemas con los servicios públicos, como la dotación de agua tan importante que es.

Por otro lado la concentración de actividades típicas de las ciudades, como las económicas, la de los vehículos y seres humanos que caracteriza a las zonas metropolitanas también provoca un gran impacto en el medio ambiente, las montañas y los territorios rurales se transforman en zonas habitacionales o sitios donde se obtienen materiales para la construcción de vivienda, situación que condena a graves daños ecológicos.

Además debemos considerar que muchas de las zonas urbanizadas son realizadas en lugares en donde el suelo no debe de ser urbanizado ya que por su naturaleza no es susceptible por ejemplo de construcción o por que dichos lugares son peligrosos para asentamientos humanos.

Al respecto el profesor Jiménez Dorantes considera que “la realidad urbanística mexicana se distingue por el crecimiento desordenado y sin previsión, asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo debido a su asentamiento en montañas, laderas, barrancos, o, en otros casos, su vecindad con cauces de ríos, lagos, lagunas, embalses, la enorme actividad sísmica del territorio nacional, aunado a la tolerancia de las autoridades de urbanismo para autorizar construcciones o desarrollos urbanísticos en zonas inadecuadas para el asentamiento humano, así como la inactividad de las autoridades de protección civil para tolerar estas

acciones, aportan elementos para incrementar la descoordinación e ineficacia del Estado mexicano”.³²

El crecimiento urbano trae consigo problemáticas que puede ejemplificarse en las grandes ciudades, donde la demanda de nuevos predios residenciales se ha traducido en la pérdida de los suelos rurales, la vegetación y la fauna, como ocurre principalmente en la zona sur de la ciudad de México, donde las áreas protegidas han sido invadidas.

La situación anterior muestra los problemas de viabilidad a mediano y largo plazo del reforzamiento de las zonas metropolitanas; es decir si una ciudad no logra resolver sus conflictos de sobrepoblación y su degradación ecológica podría quedar condenada a enfrentar dificultades tan severas que pondrían en riesgo su desarrollo y hasta su supervivencia.

Con el crecimiento de las zonas urbanas viene aparejada la problemática de la contaminación de la atmósfera y es debido a la producción de gases contaminantes y partículas que quedan suspendidas en el aire que adquiere niveles que ponen en riesgo la salud de sus habitantes, situación que obliga al sector gubernamental a implementar programas como el llamado “Hoy no circula” con la finalidad de mejorar la calidad del aire.

Otra de las consecuencias del crecimiento desmesurado es la contaminación y el desperdicio de los recursos naturales. Como ejemplo de lo anterior podemos referir que en la ciudad de Guadalajara, los procesos de contaminación y desertificación ponen en riesgo la sobrevivencia del lago de Chapala, la principal fuente de abastecimiento de agua de su zona metropolitana.

32 Jiménez Dorantes, Manuel, “Reflexiones sobre la relación jurídica entre las materias de protección civil y urbanismo”, *Revista Altamirano*, México, sexta época, año 9, núm. 39, mayo de 2010, p. 139.

La problemática que venimos señalando se agudiza en las áreas metropolitanas que crecen sin límites, carentes de una visión integral, que permita su desarrollo o cuando menos su vinculación con el resto de las zonas urbanas.

Lo anterior lo podemos encontrar simplemente observando la periferia de nuestras ciudades para contrastar su desarticulación desorganización y disfuncionalidad además de la falta de soporte de su infraestructura que es sumamente necesaria.

Desafortunadamente las colonias que más crecen son las populares en donde habitan más de la mitad de los pobladores. En ellas se concentran los sectores más pobres; estas zonas habitacionales generalmente están construidas a lo largo de calles de terracería sin alcantarillas y casi siempre carecen de los servicios mínimos para habitarlas; se ubican en planicies, laderas, o barrancas, lugares sumamente peligrosos, siempre, en permanente proceso de construcción, con viviendas hechas con tabicón, madera y laminas de cartón, en espera de ser sustituidos algún día por materiales definitivos.

En resumen, podemos señalar que se encuentra estrechamente ligado el crecimiento desmedido de las zonas urbanas con el deterioro de la calidad de vida de sus pobladores.

2. Desarrollo Urbano

A diferencia del crecimiento urbano, el desarrollo urbano tiene como finalidad la articulación de políticas estatales como mínimo en lo relacionado con los sectores de vivienda, agua potable, saneamiento y transporte.

Es decir, el desarrollo urbano está encaminado al mejoramiento en todos los sentidos de los centros de población que en el día a día siguen creciendo.

El problema que se presenta, principalmente en las grandes ciudades, con relación al desarrollo urbano, se ha configurado también por la conjugación de varios factores entre los que destacan los económicos y sociales, el crecimiento demográfico, el desarrollo económico desigual y la urbanización desmedida en un marco de capitalismo dependiente.

Según lo que señala el maestro Carlos Bustamante “los procesos de desarrollo urbano están siempre asociados a las grandes transformaciones que las actividades económicas, políticas, sociales y tecnológicas van experimentando en su entorno global y universal. A las áreas urbanas (ciudades) se les ha considerado siempre como los espacios territoriales en donde se conjuntan una serie de factores que expresan las transformaciones de la sociedad durante el proceso de su actividad económica.”³³

Las ciudades, entendidas como núcleos de población o asentamientos humanos permanentes, relativamente grandes y densos, en donde se establecen relaciones, se toman decisiones, se intercambian y se difunden ideas, constituyen la creación más importante de un pueblo. Es por ello que el tema del desarrollo urbano es de vital importancia para toda sociedad.

El desarrollo urbano de muchos países desde hace ya varios lustros se enfrenta con problemas relacionados con el proceso de crecimiento acelerado de la población y su patrón de distribución en el territorio nacional y, por otro lado, con la problemática que presentan las grandes

33 Bustamante Lemus, Carlos, “Momento económico, información y análisis de la coyuntura económica”, Número 82, noviembre- diciembre de 1995, p. 19.

ciudades en su interior, en sus diversos componentes de urbanización, dentro del proceso mismo de su desenvolvimiento económico, el cual más bien responde, como ya se mencionó, al desarrollo económico, político y social del país en su conjunto.³⁴

Sin embargo, hasta la fecha en la mayoría de los países las cuestiones de desarrollo urbano se han considerado por los gobiernos únicamente como asuntos de desarrollo social con un enfoque de complemento de las acciones de la política económica y social que en muchos de los casos tienen como finalidad impactar en los procesos electorales.

Siguiendo con la opinión del maestro Carlos Bustamante, a lo largo de los últimos años hemos sido testigos del grave deterioro en la calidad de vida de la población, en especial de la clase trabajadora que ha resentido los efectos de las políticas neoliberales de contracción del gasto público, de la devaluación gradual de la moneda, de la disminución real del poder adquisitivo; del deterioro de los espacios públicos urbanos y de la infraestructura básica, por la falta de programación eficaz, de mantenimiento y conservación por parte de los gobiernos locales, que argumentan la carencia de recursos suficientes para satisfacer las demandas; del aumento considerable de las invasiones de tierra en las áreas periféricas de las ciudades con acelerado crecimiento, ante la inmovilidad de las autoridades para impedir esos hechos que atentan contra el derecho a la propiedad privada, ejidal y comunal; de la proliferación de las actividades económicas informales ejercidas en la vía pública de manera incontrolada, afectando el derecho de la ciudadanía al disfrute y libre tránsito en los espacios públicos; del aumento notable de la delincuencia organizada, la corrupción administrativa, y la falta de una eficaz estructura judicial para impartir justicia con equidad.³⁵

34 Ídem.

35 Ibídem, p. 20.

Como consecuencia de lo anterior, el desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades ya que se ve directamente afectado por el alto crecimiento de la población que acentúa la gravedad de los rezagos en la prestación de los servicios públicos.

Es importante señalar que el desarrollo urbano como una tarea primordialmente de la Administración Pública siempre estará ligado a las políticas gubernamentales que en términos económicos y de oportunidad ejecute el gobierno.

Es por lo anterior que la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales, debida a un flujo reducido de ingresos públicos y a limitaciones en los programas administrativos de la ciudad impide atender oportunamente las necesidades nuevas y las carencias acumuladas en materia de desarrollo urbano.

“El desarrollo urbano y el desarrollo regional son dos de las preocupaciones principales del Estado en la época contemporánea. De esta manera, el elemento jurídico juega un papel importante para regular las funciones estatales en esta materia y sus relaciones con el sector social y privado.”³⁶

Una parte muy importante del desarrollo urbano, tiene que ver con el tema de la vivienda, es por ello que organismos internacionales han puesto énfasis en este tema. Así, podemos citar que durante la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos

36 Sánchez Luna, Gabriela, “El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico”, Boletín Mexicano De Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995, p. 324.

(Hábitat II), celebrada en Estambul, Turquía en 1996, la mayoría de los países miembros se comprometieron con dos metas importantes a nivel global. Por un lado, garantizar la vivienda para todos, y por otro lado, fortalecer la capacidad de las economías de los Estados, con el fin de lograr para su población una mayor accesibilidad al financiamiento destinado a obtener vivienda.³⁷

Sin duda, el hecho de que un país logre hacer frente a la demanda de vivienda, lo coloca como un Estado con un alto índice de desarrollo tanto humano como urbano.

La problemática de la vivienda en México no es nueva, tiene sus orígenes desde la conformación de la ciudad prehispánica, cuando los antiguos pobladores encontraron dificultades para la construcción de las mismas debido a que todo era un lago al que con el tiempo se le fue ganando terreno.

Como consecuencia de lo anterior, su crecimiento ha sido de manera horizontal, incluso en la actualidad, a diferencia de otras ciudades latinoamericanas en donde el mayor crecimiento urbano es de manera vertical.

Dentro de los países las grandes ciudades son las que presentan la mayor demanda de vivienda, situación que se ha dado en gran medida a consecuencia del desarrollo económico y político centralizado de los gobiernos.

37 Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996. http://www.un.org/spanish/ag/habitat/declaration_s.htm

Desafortunadamente para hablar del fenómeno de la vivienda en cualquier país debemos referirnos a algo complejo que se encuentra relacionado más con la capacidad de pago de los habitantes que con las políticas sociales de su gobierno.

De acuerdo con la arquitecta Georgina Ramírez “en países latinoamericanos, la existencia de una vivienda no es parte de la política social, sino de una actuación económica en la que el sector privado ha contado con el auspicio de los diversos niveles de gobierno para su desarrollo y potencial, por lo que, al margen tanto de los requerimientos sociales de la población como una de las consecuencias provocadas por la expansión de las áreas urbanas y del medio ambiente, los promotores, ofrecen una mercancía.”³⁸

En los últimos años el espacio para construir nuevas viviendas es cada vez más reducido, y muchas salidas a este problema desembocan en asentamientos “irregulares” no aptos para la construcción o en asentamientos humanos en suelo de conservación.

De esta manera, si bien es cierto que el desarrollo urbano ha sido fuente de riqueza y bienestar para los habitantes de los distintos pueblos, también lo es que ha generado una gran cantidad de problemas de cuya solución depende, en buena medida, el futuro de sus ciudades, sus actividades productivas y, sobre todo, el bienestar de sus habitantes.

3. Normatividad Urbana

Con el paso del tiempo las acciones en materia urbana han llamado la atención de la ciencia jurídica que se ha dado a la tarea de articular los

38 Ramírez Sandoval, Georgina, “La Vivienda en México un perspectiva desde el derecho humano a la vivienda”, *Revista Trabajo Social*, México, no. 16, 2007, p. 107.

mecanismos apropiados para sujetar la actividad urbanística al derecho, labor que se hace indispensable en un país como el nuestro en donde todo debe encontrarse regulado para ser exigible.

Durante un largo período, el urbanismo al igual que el medio ambiente, se reguló de forma dispersa entre las normas de población o sanidad, lo cual propició una regulación ineficaz e insuficiente para hacer frente a los múltiples aspectos que presenta la realidad urbanística (alta concentración de población y rezago de centros de población rurales, descoordinación entre las entidades territoriales, etcétera).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el sistema jurídico de algunos países latinoamericanos intentó adecuarse para responder con mayor eficacia a las necesidades y problemas urbanos (asentamientos irregulares, carencia de infraestructura y equipamiento urbanos, alta especulación del suelo, etcétera) dando como resultado grandes modificaciones al marco normativo.

Si bien es cierto que estas reformas jurídicas lograron avances considerables, también es necesario resaltar que no han llegado a tener materialización en los centros de población mexicanos, ya que éstos mismos evidencian desorden, carencias, insuficiencias y vicios del sistema urbanístico, lo que se refleja esencialmente en las disposiciones constitucionales para el desarrollo equilibrado del país encargadas de elevar la calidad de vida de la población rural y urbana.

Por lo que respecta al ámbito académico, el sistema jurídico-urbanístico mexicano ha sido objeto de una escasa reflexión y precario desarrollo. Se han producido pocos estudios dispersos que han aportado algunas bases teóricas del derecho urbanístico, lo que ha implicado una visión parcial del sistema y, otros, sencillamente, se han limitado a reproducir los contenidos

normativos de la materia bajo una pretendida sistematización sin aportación crítica, analítica y carentes de la necesaria reflexión jurídica.

Es por lo anterior que una parte importante de esta investigación se apoya en los estudios que hemos considerado que cuentan con mayor profundidad, seriedad y trascendencias como los trabajos de los profesores Antonio Azuela de la Cueva, Jorge Fernández Ruiz, Manuel Jiménez Dorantes o del arquitecto Alberto Rebora Togno entre otros.

En este sentido, se hace necesario formular definiciones más precisas, por un lado, de los procedimientos y mecanismos que se utilizarán para garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial propuesto en los distintos niveles de aglomeración urbana; por otro, del marco de una planeación urbana que garantice la compatibilidad de usos y sus condicionantes, la aceptación de la comunidad local y la conveniencia de ello a nivel regional. Este aspecto es, quizá, el menos desarrollado y el que día con día adquiere mayor importancia.

Existe una gran necesidad de generar las condiciones que, a la vez que permitan normar el crecimiento de las ciudades, favorezcan el desarrollo de las actividades económicas, sociales y políticas propias del ámbito urbano, además de que proporcionen también el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Si bien es cierto que existe un marco normativo en materia urbana, la realidad es que la mayoría de las veces no es atendido, o no se observa en su totalidad; situaciones como la llamada “informalidad en materia de vivienda”, referente a la construcción como sea y en donde sea, deterioran aún más la actividad gubernamental, sobre todo en materia de servicios, pero más aún la calidad de vida de las personas.

En nuestro país la normatividad urbana está compuesta por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 27, 73 y 115; la Ley General de Asentamientos Humanos, las Leyes Locales y toda la Reglamentación respectiva.

Como antecedente de nuestra regulación urbana podemos decir que, después de las últimas modificaciones a los artículos 27, 73, y 115 en 1976, cuando se otorga a los gobiernos municipales y estatales la facultad para regular los usos y los destinos del suelo en sus circunscripciones, se sientan las bases para la regulación de la materia urbana en nuestro país.

A demás de lo anterior, las modificaciones a la Constitución Mexicana realizadas en febrero de 1975, permitieron la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976³⁹, la cual significó el punto de partida para la regulación de los asentamientos humanos y el impulso a la planeación del desarrollo urbano en todo el territorio mexicano que más adelante fue retomado en una nueva Ley de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

Para los efectos de esta investigación, en el cuarto capítulo analizaremos y criticaremos a detalle los ordenamientos jurídicos que hemos citado en este apartado.

³⁹ Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.

CAPÍTULO III LA NORMATIVA DEL DERECHO URBANÍSTICO: SUS ETAPAS

I. Derecho Urbanístico

1. Ubicación del Derecho Urbanístico

Tradicionalmente hemos estudiado la división del derecho en tres apartados principales, el público, el privado y el social. Al derecho urbanístico lo debemos ubicar dentro del derecho público como parte importante o rama del derecho administrativo.

En cuanto al derecho privado por ejemplo podemos encontrarlo relacionado con el derecho civil o mercantil, en el derecho social encontramos al derecho laboral o de la seguridad social, entre otros, en el derecho público encontramos entre otros al derecho penal, fiscal o al derecho administrativo del cual forma parte como una rama el derecho urbanístico.

Ahora bien, según el profesor Ricardo Estévez, “El Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación en el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planteamiento urbanístico.”⁴⁰

Al ser de interés público la actividad que regula el derecho urbanístico, es consecuencia que pertenezca al apartado del derecho público. Ahora bien al ser controlado o gestionado por la Administración Pública, nos lleva a que se encuentre dentro del derecho administrativo.

40 Estévez Goytre, Ricardo, *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, 3ª ed., Granada, Comares, 2008, p. 12.

2. Concepto de Derecho Urbanístico

En primer término debemos señalar que nos encontramos con diversas maneras de llamar a esta rama del Derecho como por ejemplo, Derecho del urbanismo, de la planificación territorial, de la planeación urbana, de las ciudades, de la ordenación del suelo urbano o de los asentamientos humanos entre otros. Sin embargo el término “Derecho Urbanístico” es el más común y más aceptado tanto en la doctrina nacional como extranjera como veremos en las definiciones y conceptos que a continuación analizaremos.

Como ya lo indicamos, según el profesor Ricardo Estévez, “El Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación en el cumplimiento de una serie de cargas establecidas en beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planteamiento urbanístico.”⁴¹

Por su parte Rebollo Puig define al Derecho urbanístico como “el sector del ordenamiento que regula los asentamientos de población en el espacio o, más concretamente, los fenómenos de creación, desarrollo y progreso de las ciudades.”⁴²

Asimismo, según José Francisco Ruiz Massieu (citando a Claude Blumann), el derecho urbanístico está destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las ciudades, consistente en la organización de la ciudad. Por último de acuerdo con Eduardo García de Enterría, el Derecho

41Ídem.

42 Rebollo Puig, Manuel (coord.), *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*, Madrid, Iustel, 2007, p. 34.

Urbanístico se encuadra en la organización administrativa y la participación ciudadana, los derechos ciudadanos y la incidencia urbanística de la ordenación y el derecho a la propiedad, así como en el régimen financiero de las urbes.⁴³

Como se desprende de lo anterior el fin último del citado derecho, consiste en racionalizar, ordenar y conducir la ciudad pero sobretodo la solución de sus problemas. Al respecto afirma Ruiz Massieu que atrás de esta disciplina se halla un proyecto social, un proyecto ideológico o la llamada justicia urbana, siendo esta la que da contenido, racionalidad, orden y dirección a la ciudad.⁴⁴

Si bien la vocación del derecho urbanístico se constriñe al desarrollo interno de las ciudades, se diferencia del derecho de los asentamientos humanos cuya racionalización consiste en la distribución territorial de la población, la actividad económica y la promoción del desarrollo de los centros urbanos así como el desarrollo de las relaciones interurbanas, el desarrollo regional y el mejoramiento de los centros de población rural.

Por lo anterior consideramos que el Derecho Urbanístico es una parte del Derecho de los asentamientos humanos que incluye el desarrollo urbano, el desarrollo económico y el desarrollo social, es decir el Derecho de los Asentamientos Humanos, regula todo núcleo de población sin importar su ubicación y el Derecho Urbanístico regula los núcleos de población que se encuentran en las zonas consideradas urbanas.

43 Ruiz Massieu, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1981, colección Introducción al Derecho Mexicano, p. 16.

44 *Ibidem*, p. 17.

De acuerdo con lo que señala el profesor Oscar López Velarde, “El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población”⁴⁵

Por otro lado, de acuerdo con lo expuesto por la maestra Miriam Báez Silva, en el Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, celebrado en la ciudad de Monterrey los días 4 y 5 de octubre del año 2007, el Derecho Urbanístico, atiende diversos valores entre los que destacan los siguientes:

- 1). El orden político, mediante la gestión urbana democrática;
- 2). El orden social, mediante la búsqueda de un mínimo de bienestar social;
- 3). El orden económico, al tener como fin la eficacia del sistema económico;
- 4). El orden administrativo, mediante la adecuada administración urbana y de orden cultural, mediante la preservación del patrimonio cultural.

De manera específica, vale la pena resaltar las aportaciones que al respecto formula Antonio Carceller Fernández cuando señala que la legislación urbanística es “un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la

45 López Velarde Vega, Oscar, *Apuntamientos de derecho urbanístico*, 3ra. ed., Aguascalientes, Poder Judicial de Aguascalientes- Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2008, Colección Cuadernos Jurídicos, p. 9.

actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”.⁴⁶

También señala que el Derecho Urbanístico “es aquel ordenamiento jurídico que regula el planeamiento de la ciudad, conforme a sus exigencias funcionales, y su ejecución, según ciertos principios que integran la valoración político - legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el bienestar público”⁴⁷

De acuerdo con este tratadista, en el derecho urbanístico están implicados varios intereses generales, sea de seguridad con fines sociales, tutelados por la administración pública, o también por intereses particulares, de ahí que este derecho busque conjugar ambos tipos de intereses a través de métodos e instrumentos adecuados.

En la anterior definición podemos encontrar de manera muy clara que el autor destaca dos aspectos fundamentales del Derecho Urbanístico: la ordenación de la ciudad y el régimen jurídico del suelo; en tal sentido es importante señalar que ambos aspectos están unidos bajo la idea común de ordenamiento, y su finalidad urbanística se engloba a la cláusula general del “bienestar público”, que constituye un principio fundamental.

Por otra parte, para Miguel Ángel Núñez, “el Derecho Urbanístico es aquel ordenamiento jurídico que regula el planteamiento de la ciudad, conforme a sus experiencias funcionales y su ejecución, según ciertos principios que

46 Carceller Fernández, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1997, p. 17.

47 *Ibidem*, p. 18.

integran la valoración político legislativa de la propiedad inmueble, con el fin de lograr el bienestar político.”⁴⁸

Respecto de la naturaleza del Derecho Urbanístico debemos hacer especial referencia a lo señalado por el Tribunal Supremo de España en la sentencia del 10 de mayo de 1983, en donde lo considera autónomo, eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo como un capítulo destacado del mismo, en el que la administración ocupa un protagonismo en todos los órdenes y, naturalmente, en el de la planificación en la que sólo a título de colaboración se permite intervención de los particulares.

Finalmente Ramón Parada opina que el Derecho Urbanístico “es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación.”⁴⁹

Después de revisar los anteriores conceptos y definiciones de Derecho urbanístico estamos en posibilidad de afirmar que es una rama del Derecho Administrativo conformada por el sistema de normas jurídicas, así como, el conjunto de principios, que a través de la planeación, regulan la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan los derechos y obligaciones del propietario de éste, para la creación, desarrollo, reforma y progreso, de los núcleos de población en beneficio de la comunidad.

Así podemos respondernos a unos cuestionamientos que nos permiten comprender de manera sencilla el derecho urbanístico.

48 Núñez Ruiz, Miguel Ángel, *Derecho urbanístico español*, Madrid, Montecorvo, 1967, p. 25.

49 Parada, Ramón, *Derecho administrativo III parte general*, 11ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 267.

- ¿Qué es?: conjunto de principios y sistema de normas jurídicas
- ¿Para qué?: para regular la ordenación del territorio y el uso del suelo
- ¿A través de qué?: del Planeamiento
- ¿Cómo?: fijando los derechos y obligaciones del propietario del suelo
- ¿Con qué finalidad?: la de creación, desarrollo, reforma y progreso, de los núcleos de población
- ¿A favor de quién?: de la comunidad

Una vez que hemos dejado claro el concepto de derecho urbanístico pasamos a sus principios y con esto complementaremos su integración.

3. Etapas del Derecho Urbanístico

En este apartado señalaremos los principios que rigen al Derecho Urbanístico, sin embargo debemos hacer la aclaración que también son considerados como etapas o apartados del mismo, por lo que para efectos de esta investigación se entienden como lo mismo.

Fundamentalmente deben considerarse estos tres principios rectores, para que se pueda dar su integración y como consecuencia se tenga una mayor posibilidad de implementación.

1. El Planeamiento urbanístico, referido a las clases de planes, su contenido, elaboración, aprobación y efectos;
2. La gestión urbanística, consistente en la ejecución de los planes;
3. La disciplina urbanística, consistente en la intervención administrativa de la autoridad de manera preventiva respecto de la edificación y el uso del suelo, así como las sanciones.

Lo anterior, basado en la normatividad constitucional y legal, así como en la distribución de funciones entre federación, estados y municipios.

Además de los principios antes señalados podemos considerar que el Derecho urbanístico cuenta con las siguientes características o peculiaridades:

- 1). Se trata de un derecho dinámico, porque su contenido debe ser revisado constantemente;
- 2). Tiene un contenido económico enfocado en el uso y disfrute del elemento urbano;
- 3). Está compuesto por normas de derecho público, que repercuten en normas de derecho privado y social;
- 4). Su fuente principal radica en la actividad administrativa del Estado;
- 5). Su intención primera radica en la previsión mediante el planeamiento;
- 6). Se trata de una materia técnica en la que convergen distintas disciplinas, técnicas y científicas, tales como la arquitectura, el arte, la ingeniería, la ecología, la economía entre otras;
- 7). Es un derecho intervencionista en el sentido de que planea e impacta en el desarrollo urbano de la ciudad;
- 8). Atiende a un principio de justicia social;

9). Es una disciplina jurídica dispersa en virtud de la complejidad de sus contenidos y sujetos a demás de tener una jurisdicción mixta ya que atañe a los distintos órdenes de gobierno.⁵⁰

De acuerdo con el maestro Ramírez Navarro, en razón del tiempo, es necesario prever que el derecho urbanístico, dado su complejo objeto de regulación y los instrumentos que pueden contar para ello, como planes y programas, no puede ser estático, sino que requiere ser dinámico para adaptarse a las situaciones actuales.⁵¹

A continuación revisaremos diversos aspectos de las etapas del derecho urbanístico arriba referidas que nos permitirán analizarlo con mayor profundidad y claridad.

II. Planeamiento Urbanístico

Antes de iniciar con el desarrollo del planeamiento urbanístico, revisaremos en términos generales lo que se entiende por planeación, para después examinar el concepto de planeamiento específico en materia urbana. Por otra parte, cabe señalar que para efectos de esta investigación planeamiento urbanístico y planeación urbanística, significan lo mismo.

Dicho lo anterior, comenzaremos señalando que la planeación es la acción anticipada para establecer los fines y medios necesarios que permitan realizar determinadas actividades.

50 Báez Silva, Miriam, “Los permisos de demolición de los inmuebles urbanos”, en Jorge Fernández Ruiz et al. (coord.), *Régimen Jurídico del Urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp.568 y 569.

51 Ramírez Navarro, Víctor et al., “Notas para el conocimiento del derecho urbanístico”, *Revista vivienda*, vol. 6, núm. 6, noviembre-diciembre de 1981, p. 534.

De esta manera y para tener una definición oficial, cuyos conceptos siguen siendo ilustrativos, la SAHOP consideraba que:

“La planeación puede ser definida como una actividad que pretende precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social; determinar los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.

Es el proceso sistemático de elaboración de un plan. Dicha actividad humana consiste en organizar o diseñar en un esquema global coherente y congruente, el conjunto de acciones requeridas para alcanzar un objetivo que se sitúa en el futuro.”⁵²

De acuerdo con el profesor Fernando Flores, “el plan es un medio para ordenar la ciudad así como para dirigir la ordenación del territorio nacional. La ciudad no se puede fundar en cualquier sitio no se puede construir anárquicamente. Se necesita un análisis previo de las condiciones del lugar (abastecimiento de aguas, comunicaciones, desarrollo industrial, necesidad de viviendas, condiciones geológicas y climatológicas, etcétera) y más adelante el establecimiento de unas previsiones racionales sobre donde se podrán edificar las construcciones, cuales será sus destinos y usos.”⁵³

En la década de los 70s derivado del crecimiento acelerado de la industrialización y urbanización que sufrió nuestro país, se generaron grandes problemas como el grave deterioro del agro mexicano. Al respecto, el Gobierno Federal, poniendo especial atención al tema, instauró la

52 Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México, 1978, p. 108.

53 Flores Trejo, Fernando, “Derecho urbanístico y registro”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXX, núm. 117, septiembre-diciembre de 1980, p. 840.

planeación de los asentamientos humanos, como una herramienta para dar solución a esta grave situación.

Sin embargo, podemos establecer como antecedentes primarios de la planeación urbana de nuestro país la expedición de “planes reguladores o directrices del desarrollo urbano como por ejemplo, la expedición en 1925 del primer Plan regulador de la Ciudad de México y el surgimiento de organizaciones profesionales y académicas en la materia con la intervención decidida del gobierno federal en múltiples ciudades del país”⁵⁴.

Antes de 1976 el único ordenamiento jurídico que contemplaba la planeación urbana en nuestro país era la Ley de Planeación General de la República expedida en 1930, según la cual el Plana Nacional de México abarcaba la planificación y zonificación urbana y regional y la formación de los planos reguladores del Distrito y Territorios Federales.⁵⁵

Cabe señalar que el término “Planeación de los asentamientos humanos”, fue inspirado por la Conferencia Mundial de Habilidad de la ONU, celebrada en la ciudad de Vancouver Canadá en el año 1976, que fue cuando por primera vez a nivel mundial se acuñó el término “asentamiento humano”.

De acuerdo a lo que hemos citado en el capítulo II numeral 1, los Asentamientos Humanos son “establecimientos de personas con un patrón de relaciones de convivencia común en un área determinada”⁵⁶ y estos conglomerados se clasifican de acuerdo con el tipo de asentamientos en los siguientes dos tipos:

54 Rébora Togno, M. Alberto Jorge, “Bases institucionales de la gestión urbana en México un análisis comparativo internacional”, *Tesis para obtener el grado de doctor en urbanismo*, México 2009, p. 86.

55 *Ibidem*, p. 87.

56 Ortega Blake, Arturo J., *op. cit.* nota 3, p. 57.

Por su sujeción a las regulaciones legales de los terrenos, en irregulares y regulares; por el tipo de área a la que pertenecen en, rurales y urbanos.

Cabe señalar que la actividad que antecede a la “Planeación de los asentamientos humanos”, es la “Planeación regional” misma que contemplaba mayormente zonas rurales por la conformación de los núcleos de población que existían en nuestro país en esos momentos.

Como consecuencia de la preocupación del Estado mexicano por la ordenación del crecimiento urbano, se publicó en 1976 la Ley General de Asentamientos Humanos, misma que intentó integrar la planeación urbana y la planeación territorial, modificando la organización gubernamental, y distribuyendo las competencias en los distintos niveles de gobierno, situación que logró colocar a nuestra Nación como una de las más adelantadas en el desarrollo de este tema a nivel Latinoamérica.⁵⁷

Orgánicamente hablando, la existente Secretaría de Obras Públicas del Gobierno Federal asumió en aquel año todas las funciones de planeación urbana y las de planeación regional, transformándose en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Pública, (SAHOP) logrando con esto un gran avance en la modernización del aparato gubernamental enfocado a la administración de esta materia.

Como consecuencia de la problemática generada por el crecimiento de la población de nuestro país, la planeación urbana se orientó básicamente a creación de planes casi siempre enfocados a las cuestiones regionales.

⁵⁷ Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.

Básicamente con la creación de la ley de 1976 rectora de la planeación, podemos señalar la existencia hasta nuestros días de diversos planes, los cuales tienen un ámbito de aplicación diverso, como ahora veremos.

De acuerdo con la terminología de Habitat International Coalition para América Latina, un plan es el conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que, relacionadas con las estrategias y técnicas requeridas para el desarrollo de un determinado modelo económico-social, instrumenta un proceso para alcanzar objetivos predeterminados. El plan es un proceso dinámico que requiere de la interacción entre los sectores considerados en él, así como de la coherencia y coordinación interinstitucional. También lo podemos ubicar como un instrumento diseñado para alcanzar un objetivo, en el que se definen, en forma coordinada, las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizan para llegar a los fines deseados, bajo la condición de su congruencia. Al dirigirse al futuro, un plan está sujeto a continuas rectificaciones debido a la discrepancia natural entre lo previsto y lo acaecido; por lo tanto, un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados y supuestos.

Los planes varían en su alcance sectorial (en cuanto a su materia) o en su alcance territorial, varían también en su alcance temporal, a todo esto algunos autores le han llamado horizonte de planeación.

Podemos observar que el gobierno federal concentró sus esfuerzos en la elaboración de planes para ordenar los asentamientos humanos a lo largo y lo ancho del territorio nacional, desde las oficinas del propio gobierno federal, con una determinada visión integradora, lo que se tradujo en la producción indiscriminada de millares de planes urbanos, regionales, sectoriales, a los que más adelante se sumaron los planes de desarrollo y

ordenamiento ecológico, los cuales terminaron conformando una torre de Babel para la gestión pública.⁵⁸

Por otra parte podemos señalar que es la etapa que forma parte del proceso administrativo mediante la cual se establecen directrices, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción, en función de objetivos y metas generales, económicas, sociales y políticas; tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales que permitan establecer un marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio determinado.⁵⁹

La planeación se puede realizar de manera global, sectorial, institucional o regional y su cobertura puede ser, temporal que comprende el corto, mediano y largo plazo, además ésta se desarrolla a través de los planes.

El término plan como uno de los conceptos centrales del Derecho Urbanístico, “adquiere una significación equivalente a la de plano, aludiendo, por lo tanto, a una cierta forma de representación gráfica de una realidad determinada y, más concretamente, de lo que en el aspecto material quiere hacerse con esa realidad a resultas del concreto programa de acción al que el plan responde”.⁶⁰

En México la planeación se concibe como el medio para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país,

58 Rébora Togni, M. Alberto Jorge, op. cit. nota 54, p. 89.

59 Glosario de Términos de Finanzas y Deuda, Boletín Financiero, Instituto para el desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 2003, <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Glosario/p.htm>

60 Fernández, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 20ª ed., Madrid, La Ley, 2007, p. 46.

corresponde al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional del desarrollo, entendida esta como la ordenación racional y sistemática de acciones que tiene como propósito la transformación de la realidad nacional, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la Constitución y las leyes establecen.

Mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

Además de lo anterior el planeamiento en el derecho urbanístico comprenderá una serie de facultades entre las que destacan “el emplazamiento de los centros de producción y residencia en orden a la mejor distribución de la población en todo el territorio nacional, la división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, el establecimiento de zonas de diferente utilización y la fijación de las condiciones concretas de las construcciones a realizar en ellas, la formulación del trazado de las vías públicas y medios de comunicación, la determinación del sistema de espacios libres y zonas verdes, la localización y caracterización de los centros y servicios de interés público, la limitación del uso del suelo y de las edificaciones, orientación de la composición arquitectónica de las edificaciones y la regulación de sus características éticas, etc.”⁶¹

El planeamiento urbanístico “se trata, dicho de una manera gráfica, de pintar por dónde va a crecer la ciudad en el suelo que no está urbanizado y qué cosas se van hacer en los próximos años en el suelo urbano que ya está urbanizado, protegiendo como suelo no urbanizable aquella parte del

61 *Ibidem*, p. 47.

término municipal que, por diversas razones, no se incorporará de inmediato al proceso urbanizador.”⁶²

Para el derecho urbanístico, la elaboración y aprobación del plan urbanístico constituye uno de los instrumentos más importante para llevar a cabo la ordenación urbanística y es por ello que nos atrevemos a afirmar que es el cimiento principal sobre el cual se estructura el sistema jurídico urbanístico.

En la legislación inglesa se emplean los términos “planning law” para indicar que se trata de leyes aprobatorias de un plan. Otras piezas jurídicas utilizadas para la ordenación de los usos de la tierra son las llamadas por los Americanos Ordenanzas de zonificación (zoning). Pero en la actualidad, el urbanismo integra esta pieza dentro del planeamiento. En términos generales, escribe Pérez Botija “la legislación urbanística equivale a planning, o si se requiere, a planning mas zoning”.⁶³

El planeamiento urbanístico es la primera fase de actuación de las Administraciones Públicas en orden a la construcción de la ciudad, que es el objetivo básico que persigue el urbanismo. En esta fase se puede decir que se dibuja la ciudad además de ser importante ya que en ella se deciden cuestiones esenciales para su futuro, tales como por dónde se pretende ampliarla, cómo se va a llevar a cabo esa ampliación, si hay que rehabilitar determinadas zonas ya consolidadas por la edificación o no.⁶⁴

62 Alonso Timón, Antonio Jesús, *Introducción al derecho urbanístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2008, p. 9.

63 Nuñez Ruiz, Miguel Ángel, op. cit., nota 44, p. 126.

64 Alonso Timón, Antonio Jesús, op. cit., nota 62, p. 19.

Debemos dejar muy claro que la relevancia del planeamiento urbanístico no es cosa menor ya que forma parte de la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana materializada a través de los planes.

Como expresión de la política urbanística el plan cumple varios cometidos. En primer lugar, el plan, respondiendo a la concepción estatutaria de la propiedad y a la consideración del urbanismo como una función pública, delimita y concreta el contenido del derecho que corresponde a cada propietario urbano como por ejemplo la utilización del suelo y, en especial su urbanización y edificación, deberá producirse en la forma y con las limitaciones que establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios.

En segundo lugar el plan establece un diseño de la ciudad o del concreto espacio territorial que él ordene.

Por último el propio plan predispone los instrumentos necesarios para emprender las transformaciones que él requiere, pues determina cuales serán las actuaciones jurídicas precisas para llevar a término las previsiones contenidas en el plan, así como la secuencia y prioridad temporal de las mismas.⁶⁵

Mediante los planes urbanísticos se atribuye una aptitud inicial para la edificación de un terreno. Pero este derecho no se consolida sino mediante el cumplimiento de una serie de obligaciones y cargas que se imponen al propietario y que han de cumplirse dentro de los plazos previstos en el propio plan.

65 Rebollo Puig, Manuel (coord.), op. cit., nota 42, p. 190.

Las expectativas del destino urbano de unos terrenos se producen escalonadamente en varios momentos. En un primer escalón, mediante el planeamiento general, se realiza una separación entre los terrenos a los que se otorga esa aptitud inicial para ser edificados suelo urbano y urbanizable y los que van a preservarse del proceso de desarrollo urbano suelo no urbanizable.

En un segundo escalón encontramos el planeamiento urbanístico de desarrollo programas de actuación urbanística y planes parciales, en el suelo urbanizable, y planes especiales o estudios de detalle, necesarios en determinados supuestos para la incorporación de los terrenos de que se trate al proceso de urbanización, en el urbano el que concreta mediante el cumplimiento de los deberes urbanísticos en cada caso exigibles – sesión, equidistribución y urbanización en los plazos previstos por el propio plan – la expectativa urbanística – aprovechamiento urbanístico – de los terrenos.⁶⁶

En el caso de nuestro país, durante los últimos 30 años el Estado mexicano se ha ocupado de la planeación urbanística, generando diversos planes en los que se ha recargado básicamente esta tarea, no obstante lo anterior, debemos señalar que la cantidad y diversidad de instrumentos de planeación, en nuestra opinión ha generado confusión y cierta apatía para tomarlos en consideración y en el plano de la realidad no han cumplido con su objetivo.

Lamentablemente ahora después de tres décadas es muy común escuchar que nuestro país se ha quedado rezagado de manera muy importante en el tema de la regulación del urbanismo, cuando en los años 70s fue pionero y ejemplo a seguir en Latinoamérica.

66 Estévez Goytre, Ricardo, op. cit., nota 40, pp. 37 y 38.

Como podemos observar los planes constituyen una parte substancial en la conformación del derecho urbanístico y es por ello que debemos tener especial cuidado en señalar el modelo que debiera seguir el derecho urbanístico mexicano.

En la parte final de este tema de planeación, cabe hacer referencia precisa al marco en el que deben existir los planes urbanístico, es decir conforme al sistema nacional de planeación que en nuestro país tenemos establecido.

El sistema nacional de planeación lo encontramos previsto en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que adelante revisaremos, no obstante apuntaremos que este artículo 25 de la propia Constitución, señala el fundamento de la obligación del Estado para llevar la rectoría del desarrollo nacional, el cual deberá realizar en términos reales mediante una planeación perfectamente definida.

Dicho lo anterior enunciaremos las características que deberá tener el Sistema Nacional de Planeación y que son contempladas por el ordenamiento jurídico que hemos citado.

Como un principio fundamental encontramos que el garante del desarrollo nacional que se busca mediante la planeación es el Estado mexicano puesto que le corresponde encabezar este ejercicio mismo que deberá ser integral enfocado a fortalecer la soberanía nacional y el régimen democrático del país.

También deberá buscar el crecimiento económico, que impacte en el empleo, pero sobretodo que logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con que se cuenta en el país.

Además de lo anterior debe garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad se debe proteger como un objetivo fundamental del Estado

Así, entonces en el marco de libertades establecidas por nuestra Carta Magna, y conforme al interés general, el Estado encabezará las actividades de Planeación y orientación de la actividad económica nacional.

Para efectos de nuestra investigación, debemos enfatizar que en las actividades de planeación el Estado llevará la rectoría, sin embargo, también participarán de manera conjunta el sector público, el sector social y el sector privado, logrando con esto que sean tomadas en consideración todas las demandas de la sociedad mexicana.

Cabe destacar que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, además alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y de esta manera contribuyan al desarrollo económico nacional, en los términos que la propia Constitución establecerá.

Además de lo anterior, el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo de nuestro país, con la finalidad de garantizar el crecimiento de la economía, logrando con esto la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

La Constitución determinará los objetivos de la planeación dándole el calificativo de democrática debido a la participación de los diversos sectores sociales, lo hará a través del plan y los programas de desarrollo, como instrumento principal establece la existencia de un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas gubernamentales.

El poder Ejecutivo es quien establecerá los procedimientos de participación y consulta popular además de los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

También se determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución, sin dejar de mencionar que el Congreso de la Unión también participará en este proceso, en los términos señalados en la propia ley de Planeación.

Podemos considerar que en el caso mexicano, el Sistema Nacional de Planeación Democrática es producto de la evolución y modernidad del estado nacional, que como manifestación directa de su poder, y de su intervención en todas las tareas prioritarias para la nación, el 3 de febrero de 1983 en una reforma publicada al artículo 25 de la Constitución Política Federal, se declaró rector del desarrollo nacional, pretendiendo que en esta prioritaria actividad, se fortaleciera la soberanía nacional, el régimen democrático, y que permitiera el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos.

De la misma manera, como ya vimos en el artículo 26 de la Constitución Nacional se establecen las bases para que el Estado conduzca la planeación y oriente la actividad económica nacional. Por lo que normativamente, la Planeación Nacional del Desarrollo se entiende como la orientación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como

propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

Finalmente podemos concluir señalando que, el Sistema Nacional de Planeación Democrática establecido por la Carta Magna, se constituye en un conjunto de relaciones entre diversas dependencias de diferentes ámbitos y órdenes de gobierno así como por las agrupaciones e individuos de la sociedad civil que intervienen en éste, por lo que fomenta las relaciones intergubernamentales tan importantes hoy en día.

Así podemos concluir que los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, derivan de la facultad establecida a las Entidades Federativas tanto en los artículos 25 y 26 de la Carta Magna, así como de la Ley Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, además de las propias leyes locales que son publicadas en razón de la facultad constitucional señalada en el artículo 73. Dichos Planeas deberán estar acorde con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano que deriva del Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo que hace a los Planes de desarrollo Urbano Municipal, son derivados de la facultad constitucional establecida en los artículos 25, 26 y 115, así como de la Ley de Planeación y Ley General de Asentamientos Humanos, Estos Planes deberán elaborarse acorde con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano derivado del Plana Nacional de Desarrollo y con los Planes Estatales de de Desarrollo Urbano, mismos que serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano de cada entidad.

III. Gestión Urbanística

Inicialmente debemos señalar que la palabra gestión es muy familiar al Derecho público, y hace referencia siempre a una actividad por así decir derivada, en el doble sentido de lo conceptual (algo accesorio, o ancilar, a lo principal) y lo cronológico (que viene después). Una actividad en esencia, consistente en llevar a la práctica, en materializar <<sobre el terreno>> aquello que hay que hacer.⁶⁷ Por lo tanto debemos considerar a la gestión como la actividad que debe realizar la Administración Pública y que previamente se encontraba establecida en el Plan Urbanístico.

Al hablar de la ejecución de la planeación y la urbanización nos estamos refiriendo a la segunda gran etapa o principio del derecho urbanístico, a la gestión urbanística, término más comúnmente usado en distintos países.

Ahora bien, por gestión urbanística, entendemos la ejecución de la planeación urbanística que en la primer etapa se realizó, ya en el capítulo tercero de esta investigación, en donde desarrollamos con profundidad el tema del derecho urbanístico señalamos todas sus características, alcances y modalidades, por ahora en este apartado, nos dedicaremos únicamente a establecer el estado que guarda ésta, siendo la ejecutora la administración pública mexicana.

En nuestro país, podríamos señalar que los entes que mayormente realizan la gestión urbanística, son de orden municipal o delegacional para el caso del Distrito Federal, sin embargo, en ocasiones se llega a realizar por los particulares quienes se benefician de esto, apartándose de la legalidad, como se explicara más adelante.

67 Rebollo Puig, Manuel (coord.), op. cit., nota 42, p.335.

En países como España, existe la figura de la ejecución del planeamiento de índole concertada o negociada, es decir ejecutada por los particulares en cada una de las operaciones urbanísticas; no obstante siempre se hace conforme a la norma que así lo establece y la iniciativa e impulso es programado y regido por el interés público.

Figuras jurídicas como la anterior las retomaremos más adelante como propuestas formales para el desarrollo de nuestro derecho urbanístico.

Continuando con el tema de la gestión urbanística, podemos decir que una vez aprobado el planeamiento el que deberá ser preciso en cada suelo, se hace necesario llevar a la práctica sus disposiciones, lo que deberá hacerse no sólo edificando los terrenos según los usos y aprovechamientos establecidos, sino también, dotándolos de la correspondiente infraestructura (calles, parques y jardines públicos, etc.)

Naturalmente serán mayores las obligaciones y cargas que han de soportar los propietarios de los terrenos que se urbanizan a comparación de los propietarios de suelo rural. A esta actividad la llamamos gestión urbanística o ejecución del planeamiento.⁶⁸

De acuerdo con el profesor Alonso Timón podríamos decir que la gestión urbanística consiste en pintar la ciudad una vez que ya esté dibujada por el planeamiento. Es decir, nos hallamos ante una segunda fase principio o apartado del urbanismo. Se le conoce también con el nombre de ejecución del planeamiento, que quizás, sea más gráfico y expresivo, ya que, precisamente, está referida a ese hecho, que no es otro que llevar a la práctica las previsiones contenidas en los instrumentos de planeamiento o

68 Estévez Goytre, Ricardo, op. cit., nota 40, p. 104.

también “donde llevamos a cabo materialmente el proceso de transformación del suelo tal y como ha sido diseñado por el planificador.”⁶⁹

La gestión urbanística también se considera como la parte ejecutoria del planeamiento urbanístico, es por ello que en la doctrina podemos encontrar que es llamada de esta manera. Con esta etapa, el derecho urbanístico, hace realidad lo que anteriormente era un esquema o un prototipo de ciudad.

En un sentido amplio ejecutar el plan es poner en marcha o en obra lo que establece, sus determinaciones, lo cual implica una pluralidad de acciones de muy distinto carácter que van desde la urbanización hasta la edificación.

Esta última actividad (es decir, la edificación) es básicamente una actividad privada, que la Administración se limita a controlar. La primera en cambio, que es la que la legislación urbanística se refiere específicamente cuando trata de la ejecución del planeamiento, se ha considerado siempre una función pública, una responsabilidad de la Administración, ya que de ella dependen la operatividad y eficacia de las bases de las mismas del sistema entero.⁷⁰

En la fase de gestión se trata de conseguir la efectiva realización del modelo territorial fijado en la fase de planeamiento, ahora bien, como está visto, esta ejecución es una tarea compleja y además extensa que no puede llevarse a cabo en un solo acto y es por ello que deben considerarse distintas etapas para su implementación.

El análisis de la normatividad urbanística de España nos será útil para alcanzar los objetivos de la presente investigación a reserva de profundizar

69 Alonso Timón, Antonio Jesús, op. cit., nota 62, p. 29.

70 Fernández, Tomás-Ramón, op. cit., nota 60, p.156.

más adelante, por ahora adelantamos que en el caso español cuando el plan no puede ejecutarse en su totalidad en un solo momento es preciso realizarlo por partes, a través de las Unidades de Ejecución, polígonos o unidades de actuación (subdivisión de los ámbitos de carácter superior, áreas de reparto, sectores, etc., de que se trate), a esto se le conoce como “*la actuación sistemática*” y para el caso de las propiedades, fincas, parcelas o solares se le conoce como “*las actuaciones asistemáticas*” claro siempre en suelo urbano. Este apartado será retomado en la parte de las propuestas de esta investigación.

De acuerdo con lo anterior, la ejecución del planeamiento se podrá realizar directamente por la Administración actuante (normalmente municipal), como gestión pública directa o por un ente privado que al efecto la Administración Pública determine mediante el proceso correspondiente, llamado agente urbanizador.

El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de ejecución privada subsidiaria, donde la iniciativa y la legitimación son públicas, pero donde la financiación y ejecución material son en beneficio y a costa de los propietarios.

En España la competencia para urbanizar es la administración municipal, que puede ejecutarla por sí misma o indirectamente a través de personas privadas, mediante concesión subsidiaria a los propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública.

La ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y en el principio de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados. Esto quiere decir que si se urbaniza una determinada área, los distintos propietarios se benefician de diferente manera de la urbanización dependiendo del lugar en el que se

encuentra su predio, así los propietarios que quedan al frente o que colindan con las principales vías de acceso se ven más beneficiados y los de la parte trasera menos, para evitar esa inequidad se establece un sistema de compensación en donde los más beneficiados compensan a los menos beneficiados para equilibrar la situación. Este sistema de compensación lo desarrollaremos más adelante de manera detallada.

El análisis comparativo internacional de la ejecución de los planes urbanos nos permite constatar algunas de las razones que explican la ineficacia de la planeación de los asentamientos humanos de nuestro país, en particular la inexistencia de instrumentos para una eficaz e incluyente gestión gubernamental.

Una primera constatación es la inexistencia práctica de instrumentos que establezcan obligaciones de hacer a los agentes públicos, privados, sociales del desarrollo urbano.

En lo que respecta a los gobiernos locales, aunque la legislación urbana establece que las disposiciones de los planes son obligatorias para las propias autoridades, en la práctica no son observadas en su totalidad o en su caso se realiza de forma discrecional.

Es por lo anterior que se debe vincular la planeación urbana con la programación y presupuestación del gasto público, estableciendo los mecanismos y procedimientos abiertos necesarios para su ejecución pero sobre todo sujetos al control y con la imposición sanciones a las autoridades responsables en caso de incumplimiento, por lo que se hace necesaria la vinculación de las normas urbanas a la de planeación y presupuestación.

Por lo que respecta a los propietarios y desarrolladores, sus obligaciones se circunscriben prácticamente a las de no hacer, en acatamiento de las disposiciones del plan, a demás de las opcionales de dar al interior de los desarrollos o predios, construcción de infraestructura y equipamiento, con la finalidad de incrementar su valor comercial y en su caso poder vender a un mejor precio.

Esta situación contrasta con lo que sucede tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo en los que la gestión básicamente es realizada por los mismos particulares propietarios, ante la necesidad de contar con una vivienda o buscando sus propios beneficios económicos, apartándose muchos veces del interés público que debe de tener.

Es por lo anterior que existe la necesidad de dotar de instrumentos jurídicos y económicos al sector público que en nuestro país realiza la gestión urbanística, para articular las acciones de los agentes públicos, privados y sociales en la tarea de hacer ciudad, asegurando la distribución equitativa de los beneficios y costos.

De acuerdo con la doctrina en función de quién ejecute el planeamiento, aunque la ejecución sea siempre una función pública habrá que distinguir los siguientes tipos.

Por un lado, la actuación privada sobre suelo privado; y

Por otro lado tenemos la actuación pública sobre suelo privado o también conocida como ejecución mixta.

También está la actuación pública sobre suelo público (expropiación puntual o sistema expropiación), identificada como ejecución pública.

Finalmente podemos señalar a la actuación privada sobre suelo público (expropiación a través de concesionario).⁷¹

Siguiendo la obra de Derecho Urbanístico de Andalucía, que dirige el profesor Antonio Jiménez, la ejecución de los instrumentos de planeamiento comprende las siguientes etapas:

- a) La determinación por la Administración actuante del carácter público o privado y de la forma de la gestión de la actividad de ejecución.
- b) La organización temporal de la ejecución y la fijación del orden de las actuaciones, cuando dichas determinaciones no se contengan en el instrumento de planeamiento.⁷²

Desde un punto de vista material, la ejecución del planeamiento se descompone en dos partes:

Una primera de ejecución jurídica, redistribución de las partes comunes o ajustes del derecho de propiedad, en la que se producirá: La justa distribución de los beneficios y las obligaciones del planeamiento (como su propia elaboración), la regularización de la configuración de las fincas y la situación del aprovechamiento en zonas aptas para la edificación conforme al plan. En definitiva esta primera fase suele conocerse con la expresión de “*la equidistribución*”.

Una segunda fase de ejecución material, referida a las obras de urbanización u ordinarias transformando a las diversas parcelas, en

71 Barrionuevo Bellido, María et al., *Derecho administrativo II parte especial*, 2ª ed., Madrid, Universitas, 1998, pp. 858 y 859.

72 Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Antonio et al., *Derecho urbanístico de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, p. 280.

solares, para que pueda materializarse el derecho-deber de la edificación conforme al plan, tanto posterior como simultáneamente a la urbanización.⁷³

Los procesos de gestión urbanística o de ejecución del planeamiento, en consecuencia, tratan de lograr que las previsiones jurídicas del planeamiento se conviertan en realidad física sobre el terreno.

La definición de los papeles correspondientes a los agentes públicos y privados en el desarrollo de la actividad urbanística no es tarea fácil. Establece el deber de los propietarios de contribuir a la urbanización o apoyar a los entes públicos.

A diferencia de México en España la Administración Pública y propietarios ostentan por igual la facultad de iniciar procesos de desarrollo urbano, pero su control corresponderá en todo caso sólo a la Administración Pública.⁷⁴

IV. Disciplina Urbanística

La disciplina urbanística es el tercer gran bloque en el que podemos dividir al derecho urbanístico. Una vez que el planeamiento ya ha procedido a diseñar la ciudad y que la ejecución ha llevado a cabo la urbanización y edificación de lo previsto en el planeamiento, las Administraciones públicas, no sólo la responsable directa del planeamiento y de la ejecución sino todas, deben encargarse de la vigilancia de la concordancia entre lo que establecía el planeamiento y lo realmente construido. Incluso los ciudadanos también son garantes de la legalidad urbanística, es decir del respeto a la ley, ya que se reconoce en el ordenamiento jurídico (español)

73 Ídem.

74 Bermejo Vera, José et al., *Derecho administrativo parte especial*, 6ª ed., Navarra, Thomson, 2005, p. 630.

una acción pública en defensa de la legalidad urbanística.⁷⁵ Dicho concepto será explicado más adelante.

En pocas palabras podemos decir que tanto los poderes públicos como los privados, pueden verificar la defensa de la legalidad urbanística, ya que pueden ocuparse de contrastar que lo que se ha urbanizado coincide con lo que realmente se diseñó en la fase previa del planeamiento.

La disciplina urbanística es la vigilancia del cumplimiento de los deberes y limitaciones que impone el Derecho urbanístico. Esta vigilancia, con comprobación *in situ* de las actividades de los administrados, es la que realiza la inspección, orientada a una función de prevención general y sobre todo, a preparar el posible ejercicio de las potestades administrativas de restablecimiento de la legalidad y sancionadora. No es una simple actividad material o técnica de la Administración sino el ejercicio de una potestad que los inspectores ejercen con la condición de agentes de la autoridad y con facultad para exigir información y colaboración de particulares y Administrados.⁷⁶

De acuerdo con el experto en esta disciplina, el profesor Luciano Parejo Alfonso "de nada servirá el delicado y complejo entramado de instituciones y técnicas puesto al servicio de la racionalización del uso y aprovechamiento del suelo, el perfecto desarrollo del proceso urbanístico conforme a la secuencia planificación – ejecución (urbanización, de ser necesaria, y, en todo caso, edificación e implantación y desarrollo de usos), si no quedara luego asegurada permanentemente la observancia de la ordenación material reguladora de los usos y aprovechamientos, de los actos de utilización del suelo y de las edificaciones, construcciones e instalaciones. El sistema debe contar, para su compleción, con

75 Alonso Timón, Antonio Jesús, op. cit., nota 62, p. 43.

76 Rebollo Puig, Manuel (coord.), op. cit., nota 42, p.476.

instrumentos adecuados para hacer frente a la infracción.”⁷⁷ Es por ello que se explica la importancia y razón de ser que tiene la disciplina en la configuración del urbanismo como rama jurídica.

La edificación y otras formas de utilización urbanísticas del suelo, vuelo (balcones o marquesinas en México) y subsuelo son actividades privadas a diferencia de la urbanización que es de carácter público.

Los particulares en cuanto tales y no como colaboradores en una función pública, tienen derecho a realizarlas o, incluso, a veces, el deber de hacerlo, aunque sólo cuándo y cómo lo permita la legislación y el planeamiento urbanísticos.

Para garantizar esa conformidad con la legalidad urbanística se atribuye una serie de potestades a la Administración para que con base en los deberes, límites o prohibiciones establecidos por el Plan Urbanístico, se determinen una serie de sanciones para lograr que se cumplan las disposiciones o en su caso para reaccionar en caso de incumplimiento, a esto se le conoce como disciplina urbanística.

Así podemos encontrar por ejemplo que la legislación andaluza toma en consideración las siguientes potestades administrativas.

a) La intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo; incluidos el subsuelo y el vuelo (en México llamados Balcones o Marquesinas) en esencia, esa intervención se concreta en la licencia.

b) La inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.

⁷⁷ Parejo Alfonso, Luciano, *La disciplina urbanística*, Madrid, Iustel, 2006, p. 13.

c) La protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado, (y que, como se verá, obliga a distinguir entre actuaciones sin licencia y con licencia ilegal).

d) La sanción de las infracciones urbanísticas.⁷⁸

De acuerdo con la obra coordinada por el profesor Manuel Rebollo Puig, la materia englobada bajo la denominación disciplina urbanística, aborda el estudio de la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y protección de la legalidad urbanística, un conjunto variado de tradicionales instituciones urbanísticas e instrumentos de control y reacción frente a la actividad de transformación de la legalidad física cuya específica finalidad no es otra sino la de asegurar el cumplimiento de la legislación y ordenación urbanística.⁷⁹

Este conjunto de herramientas destinadas a preservar la legalidad urbanística engloba tres aspectos principales:

Por un lado la intervención preventiva de los actos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo; por otro lado la inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva; y finalmente, la protección de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico perturbado.⁸⁰

De acuerdo con don José Bermejo, la disciplina urbanística es la protección y restauración de la legalidad urbanística, la corrección de las actuaciones

78 Rebollo Puig, Manuel (coord.), op. cit., nota 42, p.446.

79 Ídem.

80 Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Antonio et al., op. cit., nota 72, p. 519.

contrarias a la ordenación urbanística y el restablecimiento de la legalidad infringida.⁸¹

Conforme a todo lo anterior podemos observar que el objetivo principal de la disciplina urbanística es lograr la legalidad urbanística, es decir que el actuar tanto de los ciudadanos como de las autoridades se realice conforme a la legislación aplicable.

El término disciplina tiene en Derecho urbanístico español una significación amplia, comprensiva tanto de los mecanismos preventivos de control de la observancia de la ordenación urbanística (las técnicas de intervención de los actos de edificación y uso del suelo: la licencia y la orden de ejecución) como de los de protección de la legalidad del mismo carácter una vez vulnerada ésta (técnicas de restauración del orden jurídico conculcado y de restitución de la realidad física alterada) y de las de represión o sanción de las conductas por daños y perjuicios.

Es incorrecta la identificación del Derecho sancionador con la disciplina urbanística. El Derecho sancionador urbanístico constituye únicamente una parte de la disciplina urbanística perfectamente precisa: la que tiene por objeto la represión o sanción de las conductas típicas infractoras.⁸²

De acuerdo con el profesor Alonso Timón, podemos dividir el ámbito de la disciplina urbanística en dos grandes apartados: la protección de la legalidad urbanística y el régimen urbanístico sancionador.

El primero se compone de protocolos de actuación tendentes a la disuasión, mientras que el segundo contempla una serie de medidas

81 Bermejo Vera, José, op. cit., nota 74, p.663.

82 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit., nota 77, p.122.

destinadas a resolver las discrepancias consumadas entre el planeamiento y la urbanización o edificación.

La protección de la legalidad urbanística pretende tener un carácter preventivo, mientras que el régimen urbanístico sancionador goza de un carácter mucho más paliativo. Se configura como el último estadio del proceso urbanizador. Más allá no hay nada más que el ilícito penal.⁸³

De acuerdo con el profesor Estévez Goytre para la protección de la legalidad urbanística, la primera medida a adoptar ante una infracción urbanística es la del restablecimiento del orden jurídico vulnerado. Dicha medida es independiente y compatible con el ejercicio de la potestad sancionadora.⁸⁴

Complementando lo anterior podemos citar lo que señala el Dr. Luciano Parejo, “la legalidad urbanística es la adecuación de la transformación proyectada a las leyes, reglamentos y Planes urbanísticos, así como a las ordenanzas de edificación, <<que dan entrada a aspectos morfológicos, incluidos a los estéticos >> así como a <<disposiciones sectoriales reguladoras de la seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, y de la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural o paisajístico>>.”⁸⁵

Por otra parte el Derecho Urbanístico Sancionador puede ser definido como aquella parte del Derecho Urbanístico que tiene por objeto la regulación de las distintas infracciones urbanísticas y sus sanciones. Está integrado por disposiciones y reglas que participan del doble carácter de ser urbanísticas y de ser sancionadoras, forman un complejo conjunto de normas

83 Alonso Timón, Antonio Jesús, op. cit., nota 62, pp. 44 y 48.

84 Estévez Goytre, Ricardo, op. cit., nota 40, p. 222.

85 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit., nota 77, p. 458.

reguladoras de las infracciones urbanísticas y de sus sanciones del que puede predicarse su autonomía.⁸⁶

Decíamos que tan importante como es la planeación y la gestión urbanística es la disciplina urbanística, pues con ella cerramos el ciclo que le da integridad al derecho urbanístico, además de considerar que cada una de ellas es consecuencia de la anterior.

Con la disciplina urbanística nos aseguramos de que lo planeado y realizado o gestionado de cumpla cabalmente como lo dicta el interés público.

El aseguramiento de la disciplina social en esta materia constituye una de las claves, teniendo en cuenta la vocación de efectividad, la justificación por los objetivos perseguidos sobre las que descansa por entero. El incumplimiento significativo o relativamente generalizado significa aquí, más que en ningún otro sector del ordenamiento pérdida, de sentido y aun de la legitimidad.

Sin perjuicio de ulteriores señalamientos, la respuesta del sistema urbanístico al fenómeno patológico de su vulneración o conculcación puede y suele comprender las tres coordenadas propias de todo ordenamiento administrativo:

a). La reintegración del orden transgredido, a fin de hacer desaparecer del mundo jurídico los actos ilegalmente producidos y de reponer las cosas al ser y estado anteriores a la trasgresión.

b). La sanción de la conducta ilícita, cuando la trasgresión esté tipificada como tal ilícito administrativo.

⁸⁶ Estévez Goytre, Ricardo, op. cit., nota 40, p. 209.

c). La exigencia de responsabilidad patrimonial extracontractual por los daños o los perjuicios ocasionados.

A la administración pública se le debe dotar de las correspondientes potestades para hacerla efectiva la legalidad urbanística, lo que se da desde luego en los países con sistemas de derecho administrativo, para que esta se convierta en uno de los sectores del ordenamiento general más característicos de desviación del principio de monopolización por el juez penal de la tutela del orden jurídico. Porque aquí, en efecto, la administración no está protegiendo ni su organización y sus medios personales y materiales, como tampoco actúa sobre la base de una supuesta relación de supremacía especial respecto del infractor. La tutela es del orden jurídico general y en relación con el ciudadano no singularizado, situado en la posición genérica de tal.⁸⁷

De ahí que en esta materia se haga presente la cuestión de la justificación en manos de la administración pública de una potestad sancionadora general, paralela a la que sustenta el juez penal.

En España la elección entre la sanción penal y sanción administrativa debe basarse en dos principios concurrentes: el de proporción y el de subsidiariedad.

El primero alude a la gravedad del hecho ilícito (sobre la base de la idea de que, por principio, ambas sanciones asumen connotación desde distinta gravedad, pues sólo la penal está destinada a reflejarse directa o indirectamente en la libertad personal). Y requiere que se dé a dicho hecho

87 Parejo Alfonso, Luciano, op. cit., nota 77, p. 15.

un tratamiento sancionador proporcionado a su gravedad (sólo esta proporción permite alcanzar el fin reeducativo inherente a toda sanción)⁸⁸.

El segundo supone la legitimización del recurso a la sanción penal sólo en el supuesto de inexistencia de técnicas de control social provistas de adecuada eficacia. La sanción penal (en cuanto vinculada a la incidencia sobre la libertad personal y teniendo en cuenta que esta es en principio inviolable), constituye, pues, la última ratio, que entra en juego una vez agotada toda posibilidad de tutela a través de instrumentos sancionadores no incidentes en un bien de rango tan elevado como la libertad personal.⁸⁹

Para concluir este apartado podemos concluir que existen diversas herramientas o instrumento de los que se auxilia la administración para garantizar el cumplimiento de la normativa. Un instrumento fundamental para ello es la inspección urbanística o la acción pública urbanística que traen como consecuencia las sanciones e infracciones que revisaremos con detenimiento a continuación.

1. Inspección Urbanística

La inspección es la acción y efecto de verificar, vigilar o revisar algún acto con la finalidad de corroborar que se haya realizado conforme a las reglas establecidas.

La inspección en la materia administrativa, es la denominación que, por disposición gubernamental, tienen las funciones consistentes en vigilar el estricto cumplimiento de las normas administrativas así como todas aquellas disposiciones que se desprendan de ordenamientos colaterales y reglamentarios, proporcionar información técnica a los órganos de vigilancia, para hacer del conocimiento de las autoridades respectivas, las

88 *Ibíd*em, p. 16.

89 *Ídem*.

violaciones y deficiencias que observe en la ejecución de los actos de las administración pública.

También podemos considerar que es el examen o comprobación directa que realiza la autoridad competente para verificar hechos o circunstancias, cuya descripción se consigna en actas administrativas, para dar fe de su existencia, así como de las personas, cosas o lugares que participaron en la realización de los actos.

En el derecho urbanístico la inspección es una herramienta fundamental para lograr que se de el cumplimiento del planeamiento urbanístico y que es ejecutado a través de la gestión urbanística, que debe traer consigo la legalidad urbanística que se busca; es también una herramienta que permite iniciar los procedimientos sancionadores para aquellos agentes urbanizadores particulares o públicos que no han cumplido con las normas antes señaladas.

La inspección en materia administrativa en general tiene las características siguientes:

- a) Vigilar el cumplimiento de las normas y reglamentos administrativos;
- b) Facilitar información técnica y asesorar sobre la manera más efectiva de cumplir las normas y reglamentos;
- c) Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y violaciones a las normas que se observen; y
- d) Realizar los estudios y acopiar los datos que se soliciten por cualquier autoridad para procurar la armonía de las relaciones entre autoridad y gobernado”.⁹⁰

90 Barajas Montes de Oca, Santiago, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, v. IV, p. 563.

Cabe señalar que para el caso de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y que apliquen al Distrito Federal, el Presidente de la República, tiene la facultad de inspección de su exacta observancia, según lo dispuesto en la fracción IV del apartado B del artículo 122.

Para la realización de lo establecido en el anterior precepto constitucional ejecutivo federal, apoya su labor en las secretarías de estado y en los diferentes organismos descentralizados, de conformidad con lo establecido por el artículo 1°, 3° y 11, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 1° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. De tal manera que estos organismos tienen suficientes facultades para aplicar lo dispuesto por las leyes administrativas.

Cuando las atribuciones se traduzcan en actos administrativos de vigilancia surge la figura de inspección, resumida en una serie de actos dirigidos a satisfacer los mandatos atribuidos legalmente a la autoridad.

De lo anterior se puede establecer que la facultad de vigilancia es inherente a la función administrativa, y sobretodo que es muy importante para que el actuar de los particulares y de las autoridades administrativas se realice con forme a lo establecido en las normas.

2. Infracciones y sanciones urbanísticas

La disciplina urbanística como tercera y última parte del derecho urbanístico se hace posible o se materializa a través de las infracciones y sanciones urbanísticas.

Las “infracciones urbanísticas, son aquellas conductas antijurídicas, típicas, culpables y, como tales, sancionables en los términos en la legislación aplicable, todas las demás actuaciones que incidan en una vulneración del ordenamiento urbanístico de signo diferente constituirán, desde luego, una

ilegalidad, que arrastrará, entre otras consecuencias, la obligación de restaurar el orden alterado (a lo que, por ningún caso, puede renunciar la Administración), pero no llevarán aparejada sanción alguna propiamente dicha (carácter que, en ningún caso, puede darse la indemnización de los daños y perjuicios que haya podido producir a terceras personas la conducta de que se trate, cuya exigencia derivará, en su caso, de los principios aplicables con carácter general en materia de responsabilidad civil, cuestión obviamente distinta”.⁹¹

En el Derecho Español, las infracciones urbanísticas se clasifican genéricamente en graves y leves, en atención a la entidad o importancia de las mismas.

Graves son las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas sobre parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situaciones de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de las parcelas, es decir, a todas aquellas que incidan sobre los elementos determinantes del aprovechamiento urbanístico de los terrenos⁹² por el contrario las leves son todas aquellas restantes del catálogo de infracciones.

La sanción más típica es la multa, y no debemos considerar en ningún caso que la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor.

La comisión de una infracción, en efecto, lleva aparejada la obligación del infractor de reponer los bienes y situaciones a su primitivo estado y reparar los daños causados. De acuerdo con la legislación española, el coste de esta restauración del orden urbanístico alterado es calculado a estos efectos, de tal forma que la sanción sólo podrá imponerse por la diferencia

91 Fernández, Tomas-Ramón, op. cit., nota 60, p. 248.

92Ibídem, p. 249.

entre el referido coste de reposición y el beneficio total, es decir únicamente por aquella parte proporcional a la que no tenía derecho, no por él total.

En los supuestos, en cambio, en que, dada la naturaleza de la infracción, no se haya producido alteración física –y, por lo tanto, no sea necesaria actividad material de reposición alguna-, ni daño a terceros, no hay cantidad alguna que deducir del beneficio final por lo que la sanción propiamente dicha podrá elevarse hasta el límite de éste.

La sanción puede ser, sin embargo, superior al beneficio. En el derecho español la cuantía de las multas se fija normalmente en porcentajes sobre el valor de los terrenos afectados, de las obras proyectadas o realizadas, de lo destruido por la actividad que se sanciona o de las obras que sea necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, dentro de unos límites, máximo y mínimo que permite adaptar la cuantía final de las mismas a las circunstancias en cada caso.

De acuerdo con la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía, agravan la responsabilidad el hecho de prevalecerse de la titularidad de un oficio o cargo público, la utilización de la violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario competente o mediante soborno, la alteración de los supuestos de hecho o la falsificación de los documentos aportados, el aprovecharse o explotar en beneficio propio una gran necesidad pública o de particular o particulares perjudicados y la reiteración o reincidencia.

En sentido opuesto a lo anterior, atenúan, la responsabilidad, la falta de intención de causar un daño tan grave como el producido y el proceder motu proprio a repararlo o disminuirlo.

La agravan o atenúan, según los casos, el mayor o menor conocimiento técnico de los pormenores de la actuación, de acuerdo con la profesión o actividad habitual del culpable y el mayor o menor beneficio obtenido o el haberla realizado sin consideración alguna del posible beneficio.⁹³

La comisión de una infracción siempre da lugar a la imposición de una sanción, pero en ocasiones no solo a una sanción. A veces el ordenamiento prevé, junto a la sanción, otras consecuencias jurídicas tales como la restauración del orden alterado, la indemnización de daños y perjuicios.⁹⁴

El derecho urbanístico español cuenta con el respaldo de verdaderas sanciones cuando así está previsto legalmente para los casos en que la acción además de antijurídica y culpable, este legalmente tipificada como infracción.⁹⁵

Los órganos competentes y procedimientos para la imposición de las sanciones, así como la escala de las sanciones se establecen por las leyes autonómicas en función de la categoría de las infracciones (leves, graves o muy graves), estableciéndose en unos casos límites máximos y en otros mínimos o ambas cosas a la vez.

En el caso español, la tramitación de los expedientes sancionadores se remite, por lo demás, como es obligado, a la legislación general reguladora del procedimiento administrativo, sin embargo las multas que se impongan a los distintos responsables de la infracción son independientes entre sí.⁹⁶

93 *Ibidem*, p. 254, 255 y 256.

94 Alonso Timón, Antonio Jesús, *op. cit.*, nota 62, p. 61.

95 Rebollo Puig, Manuel, *op. cit.*, nota 42, p. 497.

96 Fernández, Tomás-Ramón, *op. cit.*, nota 60, p. 257.

El derecho urbanístico sancionador, es inspirado por disposiciones y reglas que participan del doble carácter de ser urbanísticas y de ser sancionadoras, forman un complejo conjunto de normas reguladoras de las infracciones urbanísticas y sus sanciones del que puede predicarse su autonomía.

De acuerdo con lo anterior, podemos llamar a la parte de la disciplina urbanística, como el derecho urbanístico sancionador, y lo definiríamos como aquella parte del derecho urbanístico que tiene por objeto la regulación de las distintas infracciones urbanísticas y sus sanciones tanto para los particulares como para los servidores públicos.

Por otra parte las infracciones urbanísticas propiamente dichas, son aquellas acciones que vulneran las determinaciones del ordenamiento jurídico urbanístico relacionadas con el uso del suelo y la edificación, se encuentran tipificadas por la legislación urbanística con independencia de aquellas otras que han sido elevadas a la categoría jurídica de delito en el código penal como en el caso de España.

Dichas sanciones deberán contar con algunas características para ser consideradas como tales, por ejemplo, la tipicidad, concebida como la necesidad de que la infracción este claramente determinada por la legislación urbanística; anti juridicidad, es decir que la acción sea contraria al derecho urbanístico; culpabilidad, como límite de la potestad sancionadora, ya que en ningún caso la sanción puede rebasar la medida de la culpabilidad.⁹⁷

La imposición de una sanción urbanística a los infractores, se determina en función de la aplicación al caso concreto de una serie de reglas que,

97 Estévez Goytre, Ricardo, op. cit., nota 40, pp. 209.

tomadas del derecho penal, resultan plenamente aplicables al derecho urbanístico sancionador.⁹⁸

Finalmente recordemos que no todo incumplimiento de la normativa está tipificado como infracción, para considerarse con tal deberá contar con las características que ya hemos citado, es decir las conductas antijurídicas tipificadas como tales.

V. El Derecho de Propiedad y el Derecho Urbanístico

Un tema que sin duda es elemental para esta investigación es el de la propiedad, ya que este derecho se encuentra estrechamente ligado al derecho urbanístico. En particular es importante referirnos a la propiedad de los inmuebles que son parte de la urbanización, que está sujeta a las modalidades que el interés público impone para su ejercicio.

En este apartado desarrollaremos de manera cronológica la evolución de la propiedad como institución, para posteriormente ligarla al derecho positivo mexicano y su inter relación con las disciplinas que nos interesan.

Dicho lo anterior, podemos iniciar señalando de manera general, que el derecho de propiedad “es el derecho real por excelencia, que cuenta con los tres derechos subjetivos fundamentales, el uso, el disfrute y la disposición de la cosa, materia de la misma.”⁹⁹

98 *Ibidem*, p. 210.

99 Burgoa, Ignacio, *Las garantías Individuales*, ed. 28ª, México, Porrúa, 1996, p. 540.

1. La propiedad en el derecho romano

Ya que la propiedad es una institución básica para la organización económica y política de una sociedad y repercute fundamentalmente en el derecho urbanístico, a continuación la analizaremos con detenimiento desde sus orígenes.

En un breve análisis de la evolución histórica del concepto del derecho de propiedad del suelo, el concepto individualista romano del derecho de propiedad consistía básicamente en un poder dispositivo casi absoluto del dueño sobre la cosa objeto de su derecho (recuérdese que, en el derecho romano, hasta los esclavos tenían la consideración de “cosa”). En el caso de que la cosa fuera el suelo, el dominio consistía en el poder más amplio para hacer con él y en él lo que el propietario tuviera por conveniente, y no sólo en su lámina específica, sino también en lo que se refería al espacio o al subsuelo.¹⁰⁰

De acuerdo con el profesor Ricardo Panero, en el derecho Romano se establecía que la propiedad otorgaba a su titular las más amplias facultades sobre la cosa. Por ello, se consideraba que era un derecho general ya que comprendía todas las facultades que pudieran ejercerse sobre ella aunque no es una suma de facultades de las que ninguna pueda faltar, ya que la propia voluntad del dueño puede hacerle desprenderse de algunas o de su mayor parte – caso del usufructo- y subsistir la propiedad aunque prácticamente desnuda.¹⁰¹

Según el catedrático Juan Iglesias, la propiedad en el derecho romano es “la señoría más general, en acto o en potencia sobre la cosa. Como señoría

100 Barrionuevo Bellido, María et al., op. cit., nota 71, pp. 811 y 812.

101 Panero Gutiérrez, Ricardo, *Derecho romano*, 3ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 352.

la propiedad entraña un poder tan amplio, que no es posible reducir a un cuadro la serie de facultades que encierra: derecho de usar, de disfrutar, de enajenar, de reivindicar, etc. En principio, la cosa se somete entera y exclusivamente al dueño y éste puede traerla sin cortapisa alguna a toda clase de destinaciones, dentro de un mundo económico- social que se encuentra siempre en incesante camino”.¹⁰²

Es importante destacar que desde la época del imperio romano, gracias a las exigencias sociales tanto públicas como privadas, existió la preocupación por imponer restricciones a los derechos de propiedad para pasar de un régimen de absoluta libertad a otro solidario. Así por ejemplo encontramos que por motivos de estética, vivienda y urbanismo, se prohibía la demolición de casas para vender sus materiales.¹⁰³

También lo contempla de esta manera el profesor Juan Iglesias, al señalar que la propiedad romana tenía limitaciones de varias índoles que eran impuestas por la norma jurídica para tutela de un interés público o privado, cuando no surgen de la existencia de vínculos o derechos concurrentes: servidumbres, prohibiciones de enajenar, o de reivindicar, pertenencia de la cosa en común –copropiedad-, etc. Fuera de tales limitaciones, el propietario podía actuar libremente, y tan pronto como desaparecieran, la propiedad retornaba automáticamente a su estado de plenitud –elasticidad de la propiedad-, como dicen los modernos.¹⁰⁴

Posteriormente esta noción romana de propiedad, retomado por el pensamiento liberal en el siglo XIX, “va a ver alterada la base misma de su esencia por dos nuevas realidades diferentes que se producen en un

102 Iglesias Santos, Juan, *Derecho romano*, 16ª ed., Barcelona, Ariel, 2007, p. 155.

103 *Ibidem*, p. 358.

104 Iglesias Santos, Juan, *op. cit.*, nota 102, p. 156.

mismo período histórico y se influyen recíprocamente: la revolución industrial y su secuela de concentraciones urbanas –de una parte- y la extensión –de otra- de ideas que, incluso, llegan a negar la legitimidad misma de la propiedad privada (PROUDHON llega a la conclusión de que “la propiedad es un robo”), en clara oposición a quienes sostienen la utilidad social de su existencia como impulsora del desarrollo y el progreso, al garantizar no sólo el mantenimiento, sino el aumento de los recursos disponibles.”¹⁰⁵

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar, que el modelo jurídico de propiedad absoluta que se desarrolló en el derecho romano y el liberalismo del siglo XIX, con el paso del tiempo también evolucionó hasta incorporar restricciones encaminadas a resaltar la importancia de la sociedad como conjunto.

2. Evolución de la propiedad

Es fundamental delimitar de manera clara el régimen de propiedad establecido para México, ya que de éste depende, en buena medida, la regulación que da el derecho urbanístico a los predios que posteriormente formaran las grandes zonas urbanas del país.

El régimen de propiedad desde una perspectiva económica “define las reglas de apropiación de los bienes y la asignación de los recursos disponibles para el aprovechamiento productivo; asimismo, el régimen de propiedad determina los alcances y límites para ejercer el control sobre los bienes apropiables y las condiciones de circulación y transferencia de los bienes de unas manos a otras, así como los incentivos o inhibiciones para su explotación y, por tanto, las condiciones de existencia y funcionamiento del mercado. Desde la perspectiva política, el régimen de propiedad define

105 Barrionuevo Bellido, María et al., op. cit., nota 71, p. 812.

quienes y en qué medida tienen el control sobre bienes y recursos disponibles y por tanto, determina su margen de autonomía frente a otros actores y también su capacidad para influir y orientar a la comunidad en su conjunto. En buena medida, el régimen de propiedad existente en una sociedad determina el equilibrio de fuerzas que están en la base de todo Estado”.¹⁰⁶

A lo largo de los años se ha dado una intensa discusión sobre el origen de la propiedad, las diversas corrientes fundamentan de distinta manera su obtención con gran trascendencia, así por ejemplo tradicionalmente encontramos la corriente liberal y la corriente social.

La primera de ellas tuvo auge entre los siglos XVIII y XIX, se pronunciaba por la separación entre el Estado y los particulares, sobretodo en sus relaciones recíprocas, así como por la lucha para la igualdad de los ciudadanos y el absolutismo de la propiedad como ya antes ocurría en el derecho romano.

Esta corriente, establecía que la propiedad era un derecho del individuo y que su finalidad era la satisfacción de sus intereses personales, ya que, la libertad de éste, para tener algún bien, se deriva de un orden natural y por tanto, se entendía que este derecho eran una parte más de la persona.

Con lo anterior vemos que la propiedad era un derecho subjetivo que se encontraba por encima del Estado ya que éste no debía tener intervención en las relaciones entre los particulares que ejercían este derecho de manera libre y absoluta.

106 Serna de la Garza, José María, “Régimen constitucional de la propiedad en México”, en Serna de la Garza, José María (coord.), *Derecho comparado Asia-México; culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 473.

Esta concepción la vemos surgir con la creación de los estados liberales de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX como ya hemos hecho referencia y que plasmaron en sus textos constitucionales un concepto de propiedad privada como un derecho fundamental a lado de la libertad y la igualdad.¹⁰⁷

Así, bajo esta visión “la propiedad se convierte en un derecho inviolable y absoluto que debía beneficiar exclusivamente a su propietario y garantizar su “subsistencia” o en su caso, el beneficio común quedaba únicamente bajo el orden ético y moral (del propietario), lo que acotaba en gran medida la actuación estatal para limitar esta institución.”¹⁰⁸

Esta manera de concebir a la propiedad fue desarrollada en los preceptos normativos civiles, como derecho de propiedad privada, que más adelante desarrollaremos y que se inspiró básicamente en el código Napoleónico de 1804, el cual establecía su disponibilidad de manera absoluta.

Como consecuencia de este sistema de propiedad absoluta, se generaron grandes problemas, entre otros, la falta de beneficios para la población que en su mayoría estaba empobrecida y que por el contrario, había una minoría dueña de la riqueza de los diversos sectores, como el económico, el industrial y sobretodo de la tierra.

Estos grandes problemas derivaron en el auge de la corriente social que promovió la modificación del sistema de propiedad absoluta para dar lugar a un sistema de propiedad privada regida por la intervención estatal con la finalidad de darle prioridad a los asuntos de interés general.

107 *Ibíd*em, p. 474.

108 Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 109.

Dicha corriente tiene una “estructura jurídico – pública y establece que el contenido de la propiedad lleva implícito un límite superior identificado como “función social”. De ahí que la propiedad tiene un marcado fin público superior y por ende, oponible al interés individual por “disposición constitucional”¹⁰⁹

Podemos identificar claramente a la corriente social cuando nos encontramos con un sistema de propiedad que responde a los intereses colectivos por encima de los particulares, configurándose con esto la función social de la propiedad.

De acuerdo con el profesor Bermejo Vera, la función social tiene una importante incidencia sobre la propiedad hasta el punto de que por medio de ésta, el legislador priva de ciertas facultades al propietario, condiciona su ejercicio u obliga a ejercer otras forzosamente,¹¹⁰ siempre que se trate de favorecer a la colectividad.

La función social de la propiedad implica que se otorgue el poder sobre la cosa para que mediante su adecuado uso se desempeñe dicha función en beneficio de la Comunidad. El ejercicio de este derecho se da para la satisfacción de las necesidades del propietario pero que esta satisfacción sea acorde con las convivencias de la Comunidad, mediante el establecimiento de límites a las facultades del propietario y de deberes a cargo del mismo.¹¹¹

109 *Ibíd*em, p. 111.

110 Bermejo Vera, José et al., *op. cit.*, nota 74, p. 587.

111 Albaladejo Manuel, *Derecho civil III derecho de bienes*, 10ª ed., Madrid, Edisofer, 2004, p. 235.

La función social de la propiedad del suelo es la que va a justificar el progresivo desplazamiento de la normativa civilista por la regulación administrativa, en cuanto que esta función será señalada en cada caso por la Administración o por la Ley, lo que se justifica por el mayor intervencionismo del Estado¹¹²

En México el congreso constituyente de 1916 insertó en el artículo 27 de la Carta Magna este sistema de propiedad con límites fundamentado en la función social como detallamos un poco más adelante.

3. La propiedad como derecho constitucional

Según la Constitución Política mexicana, la propiedad de las tierras y aguas que se encuentren dentro del territorio, corresponde originariamente a la Nación, misma que tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.

De lo anterior se desprende que los particulares tienen en todo momento la libertad de adquirir en propiedad un predio, para los fines que estimen pertinentes, de acuerdo con las modalidades establecidas y siempre que no contravengan el interés público.

Como podemos observar el derecho de propiedad mexicano está basado en límites de conformidad con las modalidades impuestas por el Estado, e interponiendo el interés público ante el privado.

En concreto podemos decir que las modalidades son el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de extinción de los tres atributos de la propiedad (*uti, fructi, abuti*) en correspondencia con los dictados del interés público. En atención a que el interés público no es ni

112 Barrionuevo Bellido, María et al., op. cit., nota 71, p. 812.

universal, ni intemporal, las modalidades no pueden establecerse limitativamente y de una vez para todas, pues al modificarse las exigencias del interés público deben variar también las modalidades. De esta manera las modalidades, que en todo caso deberán estar establecidas en la ley, se traducen generalmente en restricciones o limitaciones que se imponen al propietario, en forma temporal o transitoria, para usar, gozar y disponer de la cosa de su propiedad; pero sin extinguirla. Ejemplos de modalidades son las obligaciones de explotar colectivamente la tierra o de dedicarla a determinados cultivos. Hay modalidades cuando todos o uno de los atributos de la propiedad (usar la cosa, aprovechar sus frutos y disponer de ella) se limitan o restringen; mas no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad y los demás atributos de este derecho, pero limitados.¹¹³

También debemos tener en consideración que algunas veces la modalidad puede no ser una limitación o restricción a la propiedad, sino por el contrario, una ampliación o protección especial para el derecho de propiedad, como por ejemplo la inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación o la propiedad ejidal que es inembargable e imprescriptible, constituyéndose un beneficio para el propietario.

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. Para mayor

113 Madrazo, Jorge, "Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional", *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, p. 527.

detalle sobre los pronunciamientos de la Corte, en el apartado de jurisprudencia incorporamos algunas de importante utilidad.

Podemos considerar de gran relevancia el derecho de propiedad para la nación mexicana ya que está contemplado en la misma Constitución Política en el artículo 27 y además dentro de las garantías individuales (ahora derechos humanos) por lo que tiene el carácter de fundamental para la nación.

A decir del profesor García Ramos, los desafíos del tema de la propiedad como una cuestión constitucional en el México contemporáneo, giran en torno a la necesidad de tener un debate constitucional sobre la propiedad dado el hecho de que los académicos mexicanos constitucionales no han prestado atención a la amplia gama de problemas que han surgido en la últimas siete décadas, en torno a los derechos de propiedad en México.¹¹⁴

Es también importante destacar que en México el amplio derecho de propiedad se constituye no solamente por las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, sino también por los recursos naturales con los que contamos y que son parte fundamental para la existencia y desarrollo de los núcleos de población, recursos que hoy en día lamentablemente se encuentran amenazados en su existencia como consecuencia de su mal aprovechamiento.

Ahora bien, a la luz de algunos expertos revisaremos las diversas definiciones de propiedad para determinarla de manera muy clara ya que del buen ejercicio de ésta depende la posibilidad de tener edificaciones acordes con los planes desarrollo urbano

114 García Ramos, Domingo, "Planificación y urbanismo" Revista la justicia, México, tomo XXIV, núm. 410, junio de 1964, pp. 39-44.

Para el maestro Gonzalo Fernández de León, el Derecho a la propiedad es aquel que nos permite usar, disfrutar y disponer libremente de bienes materiales externos, es el Derecho de disponer libremente de una cosa con exclusión de los demás. También señala que es el “derecho de una persona sobre una cosa, según todos los fines racionales de utilidad posibles, inherentes a su sustancia. (Arhens). Conjunto de condiciones precisas al nacimiento, permanencia y desarrollo de aquella relación del hombre con la naturaleza (Sánchez Román). Las partidas definen este derecho, como el de gozar y disponer libremente de nuestras cosas, en cuanto las leyes no se opongan”.¹¹⁵

Recordemos que tradicionalmente es considerado como el Derecho real de más amplio contenido, ya que comprende todas las facultades que el titular puede ejercer sobre las cosas, además de ser un derecho autónomo, por cuanto no depende de ningún otro, es aquel en el que el dominio más general que se puede ejercer sobre las cosas.

Lo anterior nos lleva a realizar diversas reflexiones en torno a la propiedad como por ejemplo que el derecho a la propiedad es la facultad que corresponde a una persona llamada propietario para obtener directamente una cosa determinada, y toda la utilidad real que sea susceptible de proporcionar.

Por otra parte el derecho de la propiedad debe considerarse como el conjunto de normas del derecho positivo aplicables y destinadas a regular su adquisición, goce, enajenación y demás beneficios que nos pueda proporcionar.

115 Fernández De León, Gonzalo, *Diccionario jurídico*, 3ª ed., Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, t. II, p. 291.

Lo anterior nos permite establecer la gran importancia que tiene la propiedad en la vida cotidiana de los individuos y que uno de los ejercicios más importantes de este derecho, con el que contamos todos los mexicanos, es el referente a la vivienda.

Ahora bien debemos señalar que hasta el momento, nos hemos dado cuenta de que las disposiciones que regulan este derecho son de carácter civil por cuanto hace a la voluntad de los particulares y de carácter público por lo que se refiere a las decisiones gubernamentales o administrativas.

La regulación que en nuestro país existe sobre el derecho de propiedad, sin duda establece de manera importante las limitaciones que tenemos los particulares para ejercer libremente de este derecho, ya que en todo momento el Estado podrá intervenir para limitarlo, cuando esté de por medio el interés público.

No obstante que la parte que nos interesa más aun del tema de la propiedad es la cuestión jurídica y sobre todo a nivel constitucional, debemos dejar claro que existen problemáticas que no son necesariamente jurídicas y que podemos dejar muy claras con las aportaciones que hace el reconocido investigador Antonio Azuela de la Cueva en el sentido siguiente.

En México se ha estudiado el tema de la propiedad desde un punto de vista constitucional como un derecho de los individuos, sin embargo hay la necesidad de analizarlo desde un punto de vista sociológico, apoyándonos en las ciencias sociales que deberían tener mayor énfasis.¹¹⁶

116 Azuela de la Cueva, Antonio, "Property in the post-post-revolution: notes on the crisis of the constitutional idea of property in contemporary Mexico, Texas Law Review, Austin, Texas, EUA, vol. 89, núm. 7, junio de 2011, pp. 1915-1942.

Según el maestro Azuela de la Cueva, en más de siete décadas, del estudio del modelo posrevolucionario de la propiedad, se ha realizado desde un punto de vista estrictamente jurídico y ha traído como consecuencia el ignorar una amplia gama de problemas que no pueden ser resueltos por el orden jurídico, nuestro modelo constitucional deriva de diferentes procesos sociales, por lo tanto su comprensión va más allá de la movilización de las teorías legales.

Para demostrar esta situación se exploró en la web más de 340 textos sobre propiedad, encontrándose que ninguno de los estudiosos que abordan el tema lo discutieron como un problema, esto demuestra que la crisis en el régimen de propiedad de México que se describe, ha sido ignorada por los estudiosos de la Constitución, con la excepción de Antonio Azuela de la Cueva y Martín Díaz y Díaz quien si tomo en cuenta la problemática existente.¹¹⁷ Además claro de las importantes aportaciones del maestro Azuela de la Cueva.

La Propiedad puede ahora ser vista como una cuestión constitucional, por porque se trata de algo que los textos constitucionales deben abordar, incluso si es sólo para afirmar que la propiedad es un derecho fundamental. De hecho, el aspecto más difícil de pensar acerca de la propiedad como una cuestión constitucional es la de reconstruir la relación dinámica entre los cambios en las relaciones de propiedad (como las relaciones sociales) y su significado en el mundo de la constitución. Esto no significa que debamos pasar por alto la importancia de los textos constitucionales como tal, son relevantes ya sea porque describen los acuerdos que ya existen o porque prescriben cómo transformarlos.

México es un buen ejemplo de esto último, es el texto constitucional, pues contiene lo que se conoce comúnmente como "un proyecto nacional". Pero

117 Idem.

el Estado posrevolucionario, tal como lo conocíamos, no apareció al día siguiente de la promulgación de la constitución en febrero de 1917, fue el resultado de una gran variedad de interacciones entre agentes del Estado y los actores sociales (campesinos, las corporaciones, las elites locales, etc.) a través del otorgamiento de concesiones, procedimientos de expropiación y asentamientos de todo tipo, un proceso que tomó varias décadas.¹¹⁸

Es de gran trascendencia el estudio de la propiedad ya que hoy podemos señalar que uno de los grandes retos del derecho urbanístico es la creación de suelo urbano que deberá realizar el Estado Mexicano apoyado en el derecho que tiene de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, entendida esta parte como es aspecto jurídico, además de la parte sociológica que muy poco se ha tenido en consideración en los últimos tiempos.

4. La propiedad como derecho civil

La palabra propiedad viene de la latina *proprietas*, derivadas de *proprius*, lo que pertenece a una persona o es propio de ella, vocablo que, a su vez, procede, de *prope*, cerca, indicando en su acepción más general una idea de proximidad y adherencia entre las cosas. Así, en un sentido filosófico, propiedad equivale a cualidad distintiva de una cosa o de una esencia: en un sentido vulgar y objetivo, significa las cosas sometidas al poder del hombre; y en un sentido económico-jurídico, la relación de dependencia en que se encuentran respecto del hombre las cosas que a éste sirven para satisfacer sus necesidades. Propiedad es toda relación jurídica de apropiación de un bien cualquiera, corporal o incorporeal. Se entiende por propiedad cualquier relación jurídica de apropiación, plena o limitada, de las cosas corporales. La propiedad es un derecho real cuyo ámbito se circunscribe en un doble sentido, en cuanto sólo recae sobre cosas

118 Idem.

corporales o incorporales, y en cuanto, a diferencia de los demás derechos reales, atribuye a su titular un poder general y pleno sobre las cosas.¹¹⁹

Debemos señalar que al referirnos al derecho de propiedad desde un punto de vista civil, es hablar del derecho que tiene una persona para disponer libremente de una cosa y de gozar de la utilidad que pueda brindarle con la finalidad de satisfacer sus necesidades.

En ocasiones la palabra la utilizamos en dos sentidos uno impropio y otro propio, en el primer sentido, se refiere, en general, a los bienes y derechos patrimoniales. Cuando se habla entonces de propiedad, se alude a todos aquellos o a cualquiera de ellos. Así, al decir, por ejemplo, que nuestro Ordenamiento jurídico reconoce la propiedad privada, o que existen delitos contra la propiedad, se expresa la idea de que están acogidos y protegidos no sólo el derecho de propiedad rigurosamente hablando, sino también el usufructo, las servidumbres, la hipoteca, los créditos etc.

En el segundo sentido, significa uno de los derechos patrimoniales sobre los bienes: el máximo posible. En este sentido la propiedad puede ser definida como el poder jurídico pleno sobre una cosa.¹²⁰

Para el profesor Diez-Picazo, la propiedad no es solamente una institución jurídica, sino que es objeto de estudio por diversas ramas: la economía, la sociología, la política, la filosofía, jurídica, etc. La propiedad y su regulación jurídica en gran medida no son más que una superestructura de las ideas sociales, políticas y económicas que en un período determinado sacuden a las naciones. El Código de Napoleón en los artículos 544 y 545 declaran que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa del modo

119 Castan Tobeñas, José, *Derecho civil español, común y foral*, 13^a. ed., Madrid, REUS, 1987, t. 2, pp., 89 - 95.

120 Albaladejo Manuel, op. cit., nota 111, pp. 231 y 232.

más absoluto sin otras limitaciones que las legales, y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por su expropiación, fundada en causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización, en realidad lo que hace es consagrar uno de los resultados de la Revolución de 1789; también señala que se ha definido la propiedad doctrinal como el señorío más pleno que se puede tener sobre una cosa.¹²¹

La legislación civil es la encargada de regular el derecho de propiedad que tienen las personas ya que estrictamente hablando se trata de un derecho privado, de un derecho real que se regula por normas de tal carácter.

De acuerdo con el código civil el derecho de propiedad está considerado como aquel derecho de usar, gozar y disfrutar de un bien susceptible de apropiación, sin mayor limitación que la establecida por las leyes. Esta manera de considerar este derecho, está inspirada en la corriente liberal que influyó determinadamente en el código civil mexicano de 1828, no obstante está marcada influencia con el paso del tiempo se ha moldeado para dar consistencia al actual derecho de propiedad que contempla las limitaciones que el Estado puede imponer.

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que el derecho de propiedad es un derecho real pleno ya que otorga un dominio pleno sobre la cosa, que consiste en poder someterla a voluntad del titular, en todos sus aspectos y poder obtener de ella toda la utilidad que pueda prestar en cualquiera de ellos.

No obstante lo anterior no podemos decir que el poder pleno sea sinónimo de poder total ya que la propia legislación impone límites o fronteras que el titular no podrá rebasar. Estos límites se establecerán en diversos sentidos

121 Diez-Picazo, Luis y Gullón, Antonio, *Sistema de derecho civil*, 7ª. ed., Madrid, Tecnos, 2004, p. 139 y 140.

pero siempre justificados en el interés público o función social como ya antes lo hemos señalado.

Ahora es momento de hacer una precisión importante, no debemos confundir las normas que regulan el derecho de propiedad estrictamente civil, con aquellas normas que regula el derecho administrativo y que limitan el uso de la propiedad del suelo, que tiene como finalidad realizar edificaciones que impacta en la urbanización y que deben realizarse conforme a los planes respectivos.

Por cuanto hace al Código Civil Federal el derecho de propiedad es aquel mediante el cual una persona es dueña de una cosa que puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fije la propia ley.

Una de las características de la propiedad marcadas por la legislación civil establece que no puede ser ocupada contra la voluntad del dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Ahora bien el Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como útiles al interés público, de acuerdo con la ley especial correspondiente.

Podemos señalar que básicamente en el código civil federal, se establecen algunas de las disposiciones que deben atenderse en torno a la expropiación de bienes. Lo anterior obedece a que el derecho de propiedad es una materia que se legisla de manera local y cada una de las entidades, cuentan con sus códigos civiles que regulan esta materia detalladamente.

5. La propiedad ante el derecho administrativo

Al igual que otros derechos subjetivos, el de propiedad, aunque reconocido y regulado en su esencia por la legislación civil, de acuerdo con la Constitución, no se sustrae a la legislación administrativa, que atiende a la tutela de los intereses generales y prevé un conjunto de intervenciones de las Administraciones públicas para conciliar con tales intereses el ejercicio de aquel derecho. Antes al contrario, puede decirse que la incidencia del Derecho Administrativo en el régimen de la propiedad es, sí cabe, más intensa que en el de otros derechos constitucionales. Por un lado, excluye de la propiedad privada y del tráfico jurídico determinadas clases de bienes, llamados de dominio público; por otro, conforma el contenido y define los límites intrínsecos del derecho de propiedad sobre ciertos bienes en atención a la exigencias del interés general; finalmente por razones justificadas de utilidad pública o de interés social, permite que la Administración acuerde con carácter unilateral y vinculante la limitación o privación singular de la propiedad de un bien o de otros derechos patrimoniales de titularidad particular, mediante su expropiación.¹²²

Podemos considerar que tanto los medios de producción como el derecho de propiedad, nunca han escapado a la influencia del Derecho público sobre todo si se trata de los bienes de mayor importancia, como la tierra u otros inmuebles ya que constituyen uno de los fundamentos, más significativo, del sistema económico y social de una nación.

Por lo tanto la propiedad no es sólo un derecho subjetivo de naturaleza privada, sino que siempre ha tenido y tiene una dimensión institucional u objetiva, asumida y regulada por el ordenamiento administrativo.

122 Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo parte general*, 4ª. ed., Madrid, Tecnos, 2008, pp. 699 y 700.

Si recordamos, la corriente liberal se abandona en gran medida en el siglo XX, a consecuencia de las transformaciones económicas, sociales y políticas de esta época que trae como consecuencia sensibles alteraciones del régimen jurídico del derecho de propiedad, que viene de la mano de una profusa legislación administrativa y a demás logra plasmarse en los textos constitucionales.

Toda esta legislación tiene como guía la necesidad de conciliar (o subordinar) el derecho de propiedad privada, que se mantiene y tutela, con la exigencias del interés general, que son crecientes en razón de los valores de solidaridad y justicia social que inspira la política económica así como, ya en un período posterior, por las necesidades de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, que cobran mayor importancia en la conciencia social. Ello se traduce, por un lado, en un impulso superior de protección de los bienes de dominio público y de algunas propiedades colectivas; por otro, en una ampliación considerable de las causas que legitiman la expropiación y de las modalidades de ejercicio de esta potestad pública; y, en tercer lugar y sobre todo, en la definición de los límites del contenido mismo del derecho de propiedad sobre algunos tipos de bienes, en su mayoría inmuebles, en razón de su función social, es decir, del uso o destino que socialmente les corresponde. La propiedad queda así definida y regulada por las leyes en atención a esa función social, elemento este que quiebra el concepto individualista, casi absoluto y abstracto, del derecho de propiedad privada de la legislación civil decimonónica.¹²³

De acuerdo con el profesor Sánchez Morón, las leyes administrativas establecen un régimen peculiar de determinados bienes y propiedades, tales como la propiedad agrícola y forestal, la propiedad urbanística, la de los espacios naturales protegidos y otros recursos naturales o de interés

123 *Ibidem.*, p. 702

ambiental, el patrimonio histórico-artístico, etc., y delimitan caso por caso y de manera diferente las facultades de uso y de libre disposición de los propietarios, para salvaguardar los intereses públicos afectados por el destino de estos bienes.¹²⁴

Por otro lado, si bien es cierto que el interés público a través de la legislación administrativa, justifica los límites impuestos a la propiedad, habrá que ser muy cuidadoso para establecer hasta qué punto se puede matizar o limitar sin que ello suponga la desaparición pura y simple del derecho mismo o su mutilación parcial, que exigiría la correspondiente indemnización al propietario.

Así podemos afirmar que la relación del derecho administrativo con el de propiedad, se establece básicamente en función de los matices o condiciones que establece éste al particular sobre sus bienes inmuebles, siempre que se justifique que se realizan por interés público, lo que configuraría la función social de la propiedad.

6. El ejercicio de la propiedad del suelo.

La propiedad en México y sus instituciones se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece en el tercer párrafo de su artículo 27 que... “la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”, lo que implica que todo derecho transmitido a los particulares es derivado y por tanto puede ser pleno o precario a voluntad de la nación al momento de trasladarlo, por ser ésta la única titular del derecho originario.

124 Ídem.

Asimismo señala el artículo 27 , que ... “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con 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”, preceptos que se han mantenido inalterados desde su expedición en 1917.

Finalmente con la reforma del año 1976, se estableció en la Constitución que se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas prohibiciones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población esta visión fundamenta el derecho de propiedad de suelo urbano, sujeto a modalidades y regulaciones. Esta es la base de la legislación urbanística nacional, que pretende conferirle a la propiedad una “función social”.

En lo que respecta a la “función social” de la propiedad” resulta pertinente considerar que el referido tercer párrafo del artículo 27 constitucional – aunque reconoce a la propiedad un interés público y le confiere un beneficio social- es impreciso y queda sujeto a las interpretaciones de los diversos actores urbanos.

Dicha imprecisión da lugar a controversias administrativas y judiciales respecto al sustento constitucional de las regulaciones urbanísticas, mismas que en el capítulo final de esta investigación analizamos y citamos en el anexo correspondiente.

En complemento podemos decir que las imprecisiones, limitan a la planeación de los asentamientos humanos a la regulación de los usos del suelo, mediante la zonificación, con preceptos de no hacer, los cuales no comprenden obligaciones de hacer o de dar que asegure la función social de la propiedad.

En México no existe un estatuto urbanístico de la propiedad inmobiliaria que determine con precisión los derechos y obligaciones de los propietarios para urbanizar y edificar, situación que complica un poco el ejercicio de este derecho.

Podemos decir que existen dos regímenes de propiedad del suelo con sub regímenes diferenciados que inciden en el desarrollo urbano: la propiedad pública y la propiedad privada; la propiedad privada se clasifica en propiedad particular y propiedad sujeta al régimen agrario, muchas veces bajo la influencia o control de los gobiernos municipales, lo que escindió las competencias gubernamentales en materia de suelo.

Como consecuencia de lo anterior, la propiedad urbana en México se rige por la Constitución, por la ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil Federal y la legislación agraria, así como los correspondientes códigos civiles y leyes de bienes inmuebles de los estados de la federación; dichas disposiciones se suman a las de la planeación urbana-consagradas en la legislación nacional de los asentamientos humanos- y las del ordenamiento ecológico- consagradas en la legislación nacional ambiental-, así como las correlativas a los gobiernos de los estados en su conjunto. Las disposiciones referidas definen los derechos y obligaciones de la propiedad inmobiliaria en los centro de población y en consecuencia su contenido económico.¹²⁵

125 Rébora Togno, M. Alberto Jorge, op. cit., nota 54, pp.139-146.

7. La intervención del Estado

En todo Estado siempre tendrá gran relevancia o importancia la intervención de la administración pública, por lo que a continuación se procede a hacer un pequeño esbozo de las funciones de intervención y de los instrumentos jurídicos utilizados por esta en el desempeño de su papel interventor.

Cabe señalar que por la naturaleza de la función a quien corresponde realizar la actividad interventora, es al poder ejecutivo, titular de la administración pública, siempre en ese carácter de responsable del desarrollo del Estado.

La actividad limitadora de los derechos y actividades de los particulares que lleva a cabo la administración, se realizan con la pretensión de posibilitar el normal funcionamiento del sistema económico y social; en última estancia, se trata de garantizar el orden público y la estabilidad social, así siempre la característica principal de la actuación administrativa es su fin.

De acuerdo con la Dra. Carla Huerta, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la actividad administrativa se contempla tradicionalmente con una triada: policía, servicio público y fomento. Las medidas policiales se caracterizan por la posibilidad de la utilización de la coacción y se justifican en la necesidad de mantener el orden público. La noción de servicio público ha ido ampliando su ámbito de actuación con el paso del tiempo al incluir dentro del tradicional concepto de servicio, la posibilidad para la administración de realizar actividades económicas y de proporcionar bienes al mercado.¹²⁶

126 Huerta Ochoa, Carla, "La intervención administrativa en el Estado contemporáneo", *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho*

Del análisis de la forma de actuación de la administración pública se puede deducir que actualmente sus acciones se ubican esencialmente en dos categorías, las de intervención y las de servicio o prestación. Dichas categorías no son de ninguna manera excluyentes, sino por el contrario se complementan para ser eficaces las unas a las otras. En ocasiones la intervención es necesaria para el establecimiento de un servicio o para el otorgamiento de prestaciones, y dichas intervenciones pueden verificarse aunadas a medidas de fomento que incentiven el cumplimiento de aquellas.

El intervencionismo estatal en materia económica es una forma de actuación que se manifiesta indispensablemente, pero que debe conocer límites para impedir que los derechos de los ciudadanos sean anulados; por lo tanto, deben coordinarse y delimitarse las esferas de competencia tanto de la iniciativa pública como de la privada. Esto puede lograrse mediante la ordenación general de la economía y a través de la aplicación efectiva de principio de concurrencia.¹²⁷ Entendido este último como la participación de diversos entes u órdenes de gobierno en un solo tema o asunto.

Cabe señalar que fundamentalmente nos interesa el tema de la intervención del Estado por la estrecha relación que guarda el derecho urbanístico con el tema del derecho de propiedad y como consecuencia las modalidades de este como instrumentos de intervención del estado.

Más adelante en el desarrollo del tema de la propiedad, señalamos ampliamente las límites que el Estado le impone haciendo uso de esta facultad de intervención.

Administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 139.

127 Ídem.

La intervención del Estado como todo, debe contener límites, su objeto es sujetar a una intensa regulación jurídico administrativa determinado sector o actividad en razón del interés público, pero sin excluir de ellas la participación total de los particulares ya que si se diera esto y la intervención fuese impedir la actuación de los particulares se llevaría a cabo una publicación o reserva total del sector donde se estima inconveniente la actuación de los particulares; la administración pública se haría cargo entonces de los servicios públicos de manera exclusiva.¹²⁸

A decir del la Dra. Carla Huerta, las actuaciones de la administración pública se deben regir en todo momento de conformidad con tres principios básicos:

1.- El de igualdad, que debe entenderse ante todo como igualdad de trato, la ausencia de discriminación o de concesión de privilegios arbitrarios. La discrecionalidad y la libertad de apreciación que conserva la administración pública le permite elaborar balances de la conveniencia del ejercicio de in derecho o de su limitación, pero de ninguna manera debe configurarse como un poder arbitrario.

2.- El segundo principio es el de proporcionalidad y congruencia de la intervención con los objetivos que la justifican, principio que se traduce un una valoración de la necesidad de la medida, es una ponderación de la carga impuesta y del fin perseguido.

3.- El tercero se refiere al respeto de la libertad individual, es un deber que emana de ordenamiento jurídico mismo y al que tendrá que conformarse la actividad administrativa.¹²⁹

128 Ibídem, p. 140.

129 Ibídem, p.142.

La actividad interventora se manifiesta sobre todo al través de la reglamentación de las actividades respectivas, a pesar de que anteriormente enfatizamos que la actividad administrativa debe ser concreta. Pero así como los reglamentos pueden regular con carácter general los derechos y las libertades de los ciudadanos, pueden también establecer limitaciones a los mismos directamente efectivas sin necesidad de un acto de concretización; en este caso constituyen actividades de intervención directa. La facultad limitadora del reglamento deriva de las previsiones establecidas en la constitución y en la ley que fundamenta, pues se trata de una potestad normativa secundaria respecto de la ley. La intervención limitadora proviene de la regulación a consecuencia de la evaluación del bien o interés público que esta persigue; de esta clasificación depende su eficacia.¹³⁰

Como instrumentos que sirven para que el Estado intervenga o guíe la materia urbanística encontramos a los planes urbanísticos que ya en apartados anteriores analizamos.

VI. El Derecho a la Vivienda y el Derecho Urbanístico

El derecho a la vivienda es un derecho ligado al tema del derecho urbanístico por varios motivos, entre otros por que las viviendas se encuentran edificadas en predios objeto de regulación urbana.

En orden a la jerarquía de normas que conocemos, revisaremos las disposiciones tanto nacionales como internacionales, que señalan el derecho a la vivienda.

130 *Ibidem*, p.145.

La constitución federal establece en su artículo 4° "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo"

La Ley de Vivienda, publicada en el diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006, señala en su artículo 1° que la ley tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En cuanto al marco jurídico internacional encontramos los siguientes ordenamientos:

Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo. 11 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a

este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. ...exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. ...no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.

Así pues, el concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes: a) Seguridad jurídica de la tenencia; b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) Gastos soportables; d) Habitabilidad (...en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes); e) Asequibilidad; f) Lugar (la vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo,

los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales... De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes); g) Adecuación cultural (la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos).

Es importante establecer que uno de los fines primordiales del derecho a la vivienda es dar un nivel de vida adecuado al ciudadano, en tal sentido debemos establecer como fundamental también el derecho a un nivel de vida adecuado.

Al respecto la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, establece en su artículo 1° que se debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social y como parte importante de este el Derecho a la Vivienda.

Lo anterior en virtud de que también se encuentran estrechamente ligados a las políticas públicas en materia de derecho urbanístico.

En el aspecto internacional encontramos la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala en su artículo 25, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda,

la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

EL Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece en su artículo 11, que los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Sin duda alguna el tema de la vivienda en México está estrechamente ligado al de las disposiciones normativas de Derecho Urbanístico, pues no podemos concebir la construcción de vivienda de cualquier tipo de que se trate, incluyendo la de interés social sin respetar estas normas que de fondo deben prever la armonía con todas las disposiciones que permiten el desarrollo tanto económico como social de nuestro país.

VII. El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado y el Derecho Urbanístico

Otra de las disciplinas jurídicas que cuenta con una estrecha relación con el derecho urbanístico es el derecho a un medio ambiente adecuado, en virtud de la necesidad del buen aprovechamiento de los recursos naturales que son explotados en los núcleos de población.

El derecho a un medio ambiente adecuado, en comparación con los demás derechos fundamentales, en la actualidad vivimos en una realidad

verdaderamente desafortunada, en lugar de progresar para tener una vida mejor, plena y adecuada, vamos en retroceso por el grave daño ocasionado al medio ambiente, por la propia mano del hombre, la urbe va en crecimiento en pasos acelerados y no se tiene un orden adecuado para el desarrollo de una buena urbanización.

No debemos olvidar que el deterioro de los ecosistemas y la irracional explotación de los recursos naturales, son sin duda, algunos de los problemas más graves a los que se enfrenta el país. La contaminación del aire y del agua, la deforestación de grandes extensiones del territorio nacional y la depredación de flora y fauna, no sólo continúa, sino que van en aumento de manera alarmante, a pesar de la legislación y la aplicación de políticas ambientales.¹³¹

El deterioro del medio ambiente al que nos referimos, que se menciona con anterioridad y en relación a lo expuesto por el autor que antecede, los resaltamos para dar mayor referencia a ellos y tomar conciencia de cuidar los recursos naturales que nos ofrece la propia naturaleza y aquellos actos que cometemos para dañarla como: la sobre explotación de los recursos naturales, el agua, la devastación de los bosques, el crecimiento desmedido de la urbe, tala de las selvas y aunado a esto la industrialización y con ello la contaminación ambiental en varios aspectos, el ruido, la contaminación del agua por residuos tóxicos, y el aire que respiramos.

131 Cantón Zetina, Óscar, "El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado y la Comisión Nacional de Derechos Ambientales en México", *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Derechos Fundamentales y Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 167.

A continuación observamos datos estadísticos que reflejan la realidad de nuestra actualidad y que son realmente alarmantes pues señalan el grave deterioro de nuestros ecosistemas.

“El país sufre una degradación constante: los mantos acuíferos reducen su nivel año tras año- Según datos de la Comisión Nacional del agua, sólo el 6.9% del total del agua tiene el estatus de aceptables, únicamente el 2% de las aguas residuales son tratadas o recicladas. El 60% del agua se destina a riego agrícola y de esa cantidad se desperdicia el 55%, Todo ello da como resultado que 12 millones de mexicanos carezcan de agua limpia.

Pensemos que uno de los principales servicios públicos que tiene que prestar el gobierno es el de agua potable, con estas malas noticias realmente se debe preocupar el Estado por dar solución a esta problemática.

“En los últimos cuarenta años se han perdido el 30% de los bosques y selvas. Cada año se pierden aproximadamente 600 mil hectáreas, 382 áreas críticas están sujetas a la tala ilegal y al saqueo de flora y fauna.”¹³²

Podemos observar opiniones de autores como la Dra. Carmona Lara señalando que “todo derecho nuevo aporta con su presencia no solo deberes, sino también restricciones en las esferas iniciales de adecuación de otros derechos. Dentro del bloque de los derechos humanos puede, a su vez, considerarse que determinados derechos serán más sensibles que otros a la irrupción de un nuevo interés protegido. Así, parece que los derechos de carácter económico y cultural pueden resultar en mayor

132 *Ibíd*em, p. 168.

medida invadidos por el derecho al ambiente que los tradicionales derechos civiles y políticos”.¹³³

Esta investigadora de la UNAM establece que toda disciplina, debe tener derechos y obligaciones, como legislación accesible pero no flexible, es decir, dar permisos para construcción de una vivienda digna, pero con ciertas características y sobre todo en lugares permisibles y no en lugares destinados para reserva ecológica ocasionando el desorden urbano, es decir siempre respetando los diversos planes urbanos.

Podríamos decir que el derecho a un ambiente supera la importancia de cualquier otro derecho civil, político, social o cultural ya que es primordial vivir adecuadamente para ejercer nuestros demás derechos fundamentales.

“El fenómeno de la globalización sitúa a México dentro de un mundo cada vez más pequeño y cercano que intercambia información, permite el acceso a más y mejores productos y servicios, derribando no sólo barreras comerciales, sino también culturales. Este acercamiento lleva también a la certeza de que la acción u omisión de cualquiera de los miembros de la comunidad global tiene un efecto sobre todos los demás.

Así, a pesar de que México es muy diferente a otros países en ecología, clima, nivel de desarrollo y producto nacional bruto, comparte con otros, sobre todo de Latinoamérica, problemas ambientales de severa contaminación atmosférica y del agua, carencia de equipo para tratamiento y eliminación de residuos peligrosos, inadecuada eliminación de desechos tóxicos, deforestación y destrucción de hábitats naturales; al mismo tiempo que se encuentra inmerso en el reto de alcanzar mejores niveles de

133 Carmona Lara, María del Carmen, “El Derecho a un Medio ambiente Adecuado en México Evolución, avances y perspectivas”, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, pp. 223-224.

producción e investigación que lo hagan competitivo en el contexto mundial”.¹³⁴

El avance tecnológico de la industrialización hace que nuestro país cuente con mejores servicios y productos para la comodidad del ser humano, y en ocasiones provoca un retroceso en el cuidado del medio ambiente, sabemos que México es rico en recursos naturales a diferencia de otros países, pero el abuso en la explotación de estos, está provocando que vivamos en un mundo deteriorado.

La mayoría de los problemas ambientales que México, junto con Latinoamérica, enfrenta hoy en día, son consecuencia de una urbanización desordenada y acentuada por una extrema pobreza. La revolución tecnológica ha producido cambios rápidos y profundos acelerando la degradación ecológica a escala mundial, sin proporcionar todos los beneficios económicos y sociales esperados.

Todo ello hace necesario formular una política ambiental en el marco de un proceso social de transformación, en que será preciso decidir entre el corto y el largo plazo, entre lo privado y lo público, entre la economía de mercado y la planificación, teniendo como eje la necesidad de lograr la armonía entre la conservación de la naturaleza y el avance económico por que la industrialización del país no está reñida con el cuidado de la naturaleza y el avance económico por que la industrialización del país no está reñida con el cuidado de la naturaleza.¹³⁵

El tema del medio ambiente es objeto de regulación en varios artículos constitucionales:

134 Cantón Zetina, Óscar, op. cit., nota 131, p. 169.

135 Ídem.

En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4° establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

En segundo lugar, en su artículo 25 párrafo sexto, se refiere al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos de los sectores social y privado.

Por su parte, el artículo 73 constitucional, que define las facultades del Congreso, en su fracción XXIX establece la facultad para establecer contribuciones, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27.

Más importante aún es la fracción XXIX-G del propio artículo 73 constitucional, en la cual se faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Además, debemos mencionar diversas leyes secundarias que tienen el mismo objetivo de cuidar y preservar el derecho al medio ambiente, como las existentes que ahora enumeramos:

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (fecha publicación en DOF, 28 de enero de 1988).

Ley General de Vida Silvestre (fecha publicación en DOF, 3 de julio del 2000)

Ley de Aguas Nacionales (fecha publicación en DOF, 29 de abril de 2004).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (fecha publicación en DOF, 25 de febrero de 2003).

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (fecha publicación en DOF 26 de diciembre de 2005).

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (fecha de último decreto 19 de junio de 2007).

Todas estas normas ligadas de manera importante al derecho urbanístico, es más muchas de ellas contemplan normas urbanísticas.

En el aspecto internacional solo señalamos los ordenamientos que contemplan estos derechos al medio ambiente.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Protocolo Adicional a la Convención Americana, "Protocolo de San Salvador".

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972.

Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

Plan de Acción Mundial Agenda 21, 1992.

Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992.

Declaración sobre Bosques, 1992.

Convención Marco sobre Cambio Climático, 1992.

Protocolo de Kioto, 2005.

El derechos a un medio ambiente adecuado, es otro de los derechos relacionados con el Urbanístico, quizá podríamos decir que como derecho fundamental es el mas importantes, lo anterior debido a que el medio necesario para la existencia de la materia que regula el Derecho Urbanístico (el suelo) justamente es parte fundamental del medio ambiente.

No podríamos preocuparnos por el Derecho Urbanístico sin importarnos el medio ambiente y mucho menos el buen aprovechamiento de los recursos naturales, hoy en día no contamos ya con estos recursos de manera ilimitada, es por eso que desde el Derecho Urbanístico debemos también coadyuvar con la sustentabilidad de los recursos naturales, es decir pensar el ciudades que cuenten con esa característica tan necesaria en la actualidad.

VIII. El Derecho al Patrimonio Cultural y el Derecho Urbanístico

Para hablar del derecho al patrimonio cultural, primeramente haremos unas puntualizaciones del los derechos culturales.

Los Derechos Culturales son una parte fundamental de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Sin embargo, en nuestra visión no han sido estudiados, conceptualizados y comprendidos con toda profundidad.

Como podemos comprender las manifestaciones culturales de un pueblo son muy diversas, en la mayoría de las ocasiones, cuando se habla de derechos culturales se hace referencia al reconocimiento de los derechos

colectivos de las minorías, principalmente de los pueblos indígenas y estos deben ir más allá.

Los derechos culturales contribuyen a la protección de la pluralidad de ideas que indican el sentido de pertenencia de una persona y de un pueblo, asimismo ayudan a construir y reafirmar las identidades particulares y colectivas.

En el ámbito internacional el derecho a la cultura es reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que establece en su artículo 5 el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, además reafirma el derecho de autor e instruye a los Estados Partes a adoptar medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

En nuestro país en materia de derechos culturales, nos interesa fundamentalmente lo referente a los inmuebles considerados como patrimonio histórico que se encuentra protegido por la “Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, misma que procura la protección y correcto uso y mantenimiento de estos, así como el acceso y disfrute de ellos para los ciudadanos mexicanos como instrumentos de difusión de su cultura.

Aunque contamos con dicha ley, desde hace más de quinientos años el hacer y quehacer cultural producido por los pueblos indígenas ha sido desestimado, menospreciado, destruido y saqueado o cisionándole con esto una grave afectación.

En la actualidad a pesar de la existencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), organismo encargado de velar por la

protección y conservación de los vestigios arqueológicos y culturales de los pueblos indígenas, el derecho a la conservación del patrimonio cultural se ve constantemente amenazado.

Una muestra de estas amenazas son los constantes saqueos que los residentes de los lugares que cuentan con inmuebles patrimonio cultural realizan cuando extraen piedras para construir sus viviendas por ejemplo.

Si bien es cierto que puede hablarse de un tema de fondo que es la pobreza de estos habitantes y la falta de oportunidades educativas, o laborales, entre otras, que los obligan a recurrir a destruir los vestigios de las culturas antiguas más importantes del país.

Otro ejemplo de la falta de visión por parte del gobierno sobre el valor e importancia de conservar el patrimonio arqueológico, arquitectónico, histórico y cultural del país, y que se relaciona con la conservación de la identidad es el permitir el uso de las zonas arqueológicas como una mercancía disponible para venta o renta debido a su potencial turístico.

Desafortunadamente el patrimonio cultural nacional es expuesto como mercancía, y en ocasiones pudiendo se vende al mejor postor, ya sea nacional o extranjero, pues se considera que el patrimonio cultural debe ser explotado entre otros "nichos de mercado". Situación que se debe hacer con sumo cuidado y con gran responsabilidad contemplando siempre su conservación.

El Estado llega a error de incumplir su obligación de proteger el derecho al disfrute del patrimonio cultural, arqueológico e histórico de los pueblos indígenas o comunidades vecinas, cuando permite que terceros, como las empresas privadas, ya sean turísticas o de cualquier otra índole, destruyen, limitan el acceso o privatizan las zonas culturales, provocando con esto la

violación del derecho de las personas a l acceso a la cultura como un legado construido a través del tiempo por los pueblos, y que adquiere un sentido simbólico de su identidad.

Los derechos culturales no se limitan sólo a la defensa de la autodeterminación y el actuar de los pueblos indígenas. Se refiere también a la protección del patrimonio cultural que se ha formando a través del tiempo, como parte de la riqueza histórica y de la identidad de un pueblo.

Esta labor debe ser tomada en consideración por las entidades urbanísticas que deben regular la explotación de estos recursos culturales.

CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA MEXICANA.

I. Integración del Derecho urbanístico como sector de normas en México.

1. Conformación histórica y evolución

Para referirnos a la conformación del Derecho urbanístico como sector de normas en México, no podemos señalar que exista un marco normativo que agrupe las disposiciones relacionadas con esta materia; claro que esto no quiere decir que no existan dichas disposiciones, pues como ya señalamos en párrafos anteriores existen preceptos constitucionales, y diversas leyes que conforman esta sub-rama del Derecho.

No obstante lo anterior estamos conscientes de que no es posible señalar con certeza el momento de la aparición del derecho urbanístico en México, aunque sí “podemos sostener que este aparece cuando se dan los jalones en el largo proceso de dar normatividad sistemática a asuntos urbanos básicos y en consonancia con un propósito común”,¹³⁶ tal como lo fueron algunos fenómenos que adelante detallamos y que trajeron como consecuencia final, las reformas de 1976.

No cabe duda que mayormente en la década de los setentas a consecuencia de la existencia de fenómenos como por ejemplo la contaminación ambiental, la idea de la planeación de las ciudades, la regulación de los asentamientos humanos, la planificación familiar, la demanda de vivienda urbana, así como la racionalización y desarrollo de las ciudades bajo la dirección e impulso del Estado, se ha dado el surgimiento de estas disposiciones.

136 Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., nota 43, p. 21.

Así durante dicha década surgieron la mayoría de los preceptos que conformaron el derecho urbanístico mexicano como por ejemplo: en 1971 se introduce a la Constitución lo relativo a la contaminación ambiental, así como la expedición la ley reglamentaria respectiva; en 1972 se crearon los fondos de vivienda, con la finalidad de resolver el problema habitacional; en 1974, se establecieron las bases constitucionales para la planificación familiar, así como la nueva Ley General de Población; en 1975, constitucionalmente se introdujeron las bases para resolver la problemática de los asentamientos humanos, y consecuentemente, la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976 y complementariamente durante los siguientes tres años, la Administración Pública Urbana es objeto de amplio fortalecimiento.

Posteriormente se crean numerosas dependencias encargadas del seguimiento y ejecución de los aspectos ya regulados con anterioridad, para dar una mayor consolidación al derecho urbanístico de nuestro país.

Como ya hemos dicho en México esta rama del Derecho, tiene sus antecedentes más remotos desde principios del siglo XX ya que se tienen antecedentes normativos de la planeación como actividad fundamental del Estado, no obstante esto, comenzó a perfilarse como sub rama del derecho administrativo a partir de los años setenta en los que la planeación del desarrollo de las ciudades se revela como asunto de imperante atención¹³⁷, como a continuación los señalamos.

Es a partir de las reformas del 6 de febrero de 1976 a los artículos 27, 73 fracción XXIX C y 115 fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se atribuye al Estado mexicano la responsabilidad de ordenar los asentamientos humanos, así como planear

137 Acosta Romero, Miguel, Segundo curso de derecho administrativo, 2ª ed; actualizada, México, Editorial Porrúa, 1993, p.822-835.

y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y de manera concreta, el desarrollo urbano.

A decir de Antonio Azuela de la Cueva, es de suma importancia hacer notar que las adiciones y reformas constitucionales de 1976 no sólo son importantes para la planeación urbana sino que significaron una modificación constitucional sin precedentes, ya que constituyen una excepción al principio de división de competencias establecido en el artículo 124 de la propia Constitución.¹³⁸

Como consecuencia de dichas reformas de 1976, se da la promulgación de la entonces Ley General de Asentamientos Humanos, la de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y el Plan General del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ordenamientos que provocaron que se generara la expedición de leyes y planes estatales y municipales en esa misma materia.

Al respecto el Maestro Azuela de la Cueva opina que “en el año de 1976 se estableció por primera vez en nuestro país un sistema nacional de planeación urbana. A través de una serie de adiciones y reformas a los artículos 27, 73 (fr. XXIX-c), y 115 constitucionales y de la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, se establecieron las bases a las cuales debía ajustarse la planeación de los centros urbanos en todo el territorio nacional”.¹³⁹

138 Azuela de la Cueva, Antonio, *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, México, El Colegio de México, 1999, p. 66.

139 Azuela de la Cueva, Antonio, “Obedézcase pero no se cumpla la reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana”, *Revista Alegatos*, México, núm. 10, septiembre-diciembre de 1988, p. 9.

También en 1976 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, sustituida en 1977 por la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la que se le atribuye, entre otras cosas, la función relativa a la formulación de programas de urbanismo; la conformación de Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados; y varias comisiones de conurbación, diversas secretarías generales, direcciones, comisiones, entidades paraestatales, estatales y municipales. Para 1979 se conforma la Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento a la Vivienda.¹⁴⁰

A finales de los años setentas el Estado mexicano reconoce la trascendencia de la regulación del desarrollo urbano a partir de un fenómeno demográfico y económico, generado por la migración campesina a las grandes ciudades, así como por la dispersión territorial de los centros urbanos, dando como consecuencia la inminente presencia del Derecho Urbanístico por primera vez en nuestro país.

Las reformas constitucionales de 1976 tuvieron objetivos diversos, tales como el ordenamiento de los asentamientos humanos, el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, el fraccionamiento de latifundios, la organización y explotación colectiva de ejidos y comunidades, la pequeña propiedad agrícola, la creación de centros de población agrícola en tierras y aguas, el fomento de la agricultura, pero sobre todo, la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población rurales y urbanos.¹⁴¹

140 Ruiz Massieu, José Francisco, op. cit., nota 43, p.22.

141 Diccionario Jurídico Mexicano, 11^a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, t. A-CH, p. 239.

Es importante destacar que con la regulación constitucional y legal del desarrollo urbano de aquél entonces se da de manera muy clara la existencia de la nueva rama del derecho mexicano, denominada Derecho Urbanístico, distinta a la de los asentamientos humanos que ya existía.

Una vez que hemos señalado los principales antecedentes o fenómenos por los que fue constituido el Derecho Urbanístico en nuestro país, procedemos a establecer cuáles han sido las principales evoluciones que han tenido dichos ordenamientos.

Después de las importantes reformas de 1976 que ya hemos citado en varias ocasiones y que dieron origen al Derecho Urbanístico, durante los siguientes seis años destacaron las acciones siguientes:

1). Se procedió con el inicio del ordenamiento territorial, para lo cual se formularon los primeros planes de desarrollo urbano de las principales ciudades del país.

2). Posteriormente en materia territorial desapareció el Instituto Nacional del desarrollo de la comunidad (INDECO), y las pocas reservas territoriales que había logrado constituir, fueron traspasadas a los institutos de vivienda de los estados, con la responsabilidad de crear nuevas reservas territoriales con los recursos presupuestales de los gobiernos estatales.

3). En materia de titulación de lotes de asentamientos irregulares, la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) continuó su labor a un ritmo moderado y que consistía en promover y beneficiaria de expropiaciones de terrenos ejidales, con objeto de titular a las familias que compraron irregularmente lotes en terrenos ejidales.

Esta labor fue realizada a la par de las actividades realizadas por el Instituto Nacional de la vivienda que fue creado, con el objetivo de crear reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, lo que dio origen a una competencia por la hegemonía en la formulación y conducción de las políticas para incorporar terrenos rurales al desarrollo urbano entre esas dos instituciones.

Los siguientes seis años se caracterizaron por el refuerzo de la gestión gubernamental en materia de suelo urbano. Esta reorientación de la acción gubernamental obedeció a la evidencia del crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares, a la percepción de sus causas y efectos, y a la propuesta de una forma de erradicarlo.

Para lograr dicha gestión gubernamental, fueron modificadas las leyes generales de Asentamientos Humanos y de Bienes Nacionales y la Federal de Reforma Agraria, a fin de permitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), actuar como promovente y beneficiaria de expropiaciones ejidales y comunales en la periferia de las ciudades para la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, asignándosele recursos fiscales para pagar las indemnizaciones.

El programa de reservas territoriales conducía a que las indemnizaciones fueran cubiertas con fondos federales, y una vez ejecutadas las expropiaciones, el Gobierno Federal cedía las reservas a los gobiernos de los estados mediante convenios que los obligaba a establecer los programas de desarrollo urbano correspondientes, a introducir las redes primarias de infraestructura urbana, a vender las reservas a desarrolladores inmobiliarios en grandes lotes, y a crear fondos con el

producto de la venta como capital semilla, para que las nuevas reservas fueran creadas con recursos estatales.¹⁴²

Entre 1988 y 1994 se logró la significativa creación de reservas territoriales, pero en los tres primeros años se impulsaron las actividades de la CORETT como parte del Programa Nacional de Solidaridad.

La CORETT entregó en ese sexenio del orden de un millón de títulos a las familias con vivienda en los asentamientos irregulares mientras, en contraparte, sólo se crearon reservas territoriales por el orden de seis mil hectáreas.

En el mes de junio de 1991 se hizo del conocimiento público que se estaba analizando la reforma al artículo 27 constitucional y la expedición de una nueva ley agraria.

El anuncio de las reformas, se decía, que preveían en lo fundamental la posibilidad de privatización del ejido y la extinción de la tutela gubernamental sobre los ejidatarios, a fin de darles la libertad de disponer libremente de su propiedad y liberar en consecuencia las fuerzas productivas del campo, situación que generó un amplio debate nacional.

En lo que se refiere al impacto urbano que se esperaba de la reforma propuesta, se generaron diversas declaraciones como por ejemplo que se auguraba la apropiación inminente del ejido por los especuladores inmobiliarios, el rebase de la capacidad gubernamental de regulación urbana y de prestación de los servicios básicos, y se reconocía la

142 Covarrubias, Francisco, et al., *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano, México*, UNAM-Facultad de Arquitectura División de Estudios de Posgrado e Investigación Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria, 1995.

necesidad de ampliar el debate legislativo, hasta ese momento con una tónica exclusivamente agraria.

Aprobadas las modificaciones al artículo 27 constitucional en diciembre de 1991 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1992, el debate se centró en la discusión de la nueva Ley Agraria.

Una vez iniciada esta discusión pronto quedó claro que, aunque era justificado considerar sus previsibles efectos negativos, la solución al problema urbano ambiental no radicaba en la ley que se discutía, sino en la legislación urbana y ecológica que en nuestra opinión no se encontraba acorde a las necesidades del momento.

La nueva Ley Agraria mantiene la figura de la expropiación, pero abrió la posibilidad de incorporar al desarrollo urbano tierra proveniente del régimen ejidal mediante otros procedimientos, particularmente para la creación de reservas territoriales, procedimientos que, se consideró, abrirían nuevos mercados de suelo en la periferia de las ciudades que, se temía, permitirían a los desarrolladores inmobiliarios acaparar tierras.

Así con la nueva ley agraria cambiaron las condiciones para adquirir propiedades incluyendo los siguientes supuestos previstos en la sección sexta de dicha ley:

- 1). La adquisición de tierras parceladas en las que se adopte el dominio pleno.

- 2). La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil, únicamente por ejidatarios o con la participación de terceros de los sectores privado, público o social.

Debe reconocerse que la reforma del régimen agrario constituye un hecho histórico, y corresponde al sector urbano gubernamental la última palabra en la adecuación y desarrollo de las instituciones responsables de la incorporación del ejido al desarrollo urbano, a lo que se abocó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), aunque de forma limitada, con la reforma de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1993, que en su artículo 38 estableció que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a los dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Es importante destacar que la ley agraria, por su parte, en su artículo 87, determina que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

Dicha incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Esta ley agraria en su artículo 23 fracción VII, también prevé que la mancha urbana alcance al asentamiento humano del ejido, por lo que establece que la asamblea tendrá competencia exclusiva para el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización, atendiendo a las normas técnicas que emita la Secretaria de Desarrollo Social y considerando la intervención de las autoridades municipales correspondientes.

En 1995 se estableció el Programa de Incorporación de Suelo Ejidal al Desarrollo Urbano¹⁴³ (PISO), con el propósito de coordinar las acciones de las secretarías de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social del Gobierno Federal para generar la oferta de suelo barato y legal para la vivienda y el desarrollo urbano, hasta alcanzar las 150 mil hectáreas previstas como necesarias para el efecto en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, así como propiciar la participación de los núcleos agrarios en los beneficios de la aportación de tierras a los proyectos urbanos a través de las inmobiliarias ejidales, de las cuales serían socios los ejidos o los ejidatarios, inversionistas privados y los municipios.

Del informe del PISO para el período 2000-2006, se desprende que las tierras ejidales expropiadas apenas alcanzaron el 23% del total destinado al desarrollo urbano previsto por 80 mil hectáreas, descontadas las 25 mil destinadas a la regularización, el 69% fue por la vía de la compra de parcelas en dominio pleno, y sólo el 8% fueron tierras aportadas a las llamadas inmobiliarias ejidales, lo cual permite afirmar que la vía que mejor satisface a los ejidatarios y desarrolladores es la de la compra de parcelas.

La vía de la expropiación entró en un proceso de desuso creciente, entre otras razones, por falta de recursos fiscales para pagar las indemnizaciones, por razones políticas y sociales que se expresan en manifestaciones en contra de ella.

Y más todavía, conforme al artículo 49 de la Ley Agraria, los núcleos ejidales y los ejidatarios que, en cualquier momento, consideren haber sido o sean privados ilegalmente de sus tierras y aguas podrán acudir,

143 Programa de Incorporación de Suelo Social, *Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000*, México, SEDESOL, 2001.

directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el Tribunal Agrario y posteriormente al amparo para solicitar la restitución de sus bienes, independientemente del tiempo transcurrido desde que se ejecutó la expropiación.

Después de analizar toda la parte conceptual anterior, hemos llegado a la conclusión de que, el Derecho Urbanístico en la actualidad tiene varios aspectos que fortalecer, o retos por cumplir, como por ejemplo, regular el mejor aprovechamiento de los recursos naturales e igual de importante, el cómo crear suelo urbano.

Ya hemos dicho que a principios del siglo XX el 80 % de la población de nuestro país vivía en las zonas rurales y el 20 % restante en las zonas urbanas, en la actualidad esta proporción se ha invertido, a consecuencia de la inseguridad, el desempleo, la falta de crédito, la improductividad de las tierras, la falta de oportunidades, así como la necesidad de educación y el deseo de superación entre otros.

A consecuencia de estos últimos fenómenos se ha generado la falta de suelo urbano y las tierras fueron ocupadas de manera ilegal, de la siguiente manera.

Al no encontrar suelo urbano y vivienda, en los centros urbanos, las familias provenientes de las zonas rurales, se ubicaron en la periferia de las poblaciones a lo largo de los principales ejes de circulación del Área Metropolitana ocupando suelos ejidales, comunales, particulares o del Gobierno, todos estos sin servicios públicos, y en ocasiones en zonas de peligro, por inundaciones, deslizamiento de suelos arenosos o rocosos, de hundimiento por cavernas, o bien invadiendo derechos de vía Federal, Estatal o Municipal.

Lo anterior tuvo como consecuencia la creación de zonas marginadas no solo al margen de la Ley, sino también carentes de los Servicios Públicos indispensables para vivir; teniendo la tenencia del suelo pero sin el reconocimiento público de la Propiedad, que hasta la actualidad permanecen.

Es por eso que es muy importante que el Estado responda a la necesidad de la población para tener un lugar apropiado para vivir en las zonas urbanas de nuestro país.

Si bien es cierto que a lo largo de los últimos treinta años el Estado Mexicano ha realizado acciones encaminadas a la regularización de los predios ocupados por el crecimiento de la mancha urbana, no se ha logrado un factor primordial que es crear lugares que reúnan las condiciones y servicios necesarios de una zona urbana para vivir.

La acción administrativa para crear suelo urbano, o mejor dicho la transformación de suelo rural a suelo urbano, es una actividad compleja que deberá tomar en cuenta los siguientes factores:

- 1).El crecimiento demográfico de la población; con la finalidad de establecer el alcance o dimensiones del proyecto a desarrollar y que verdaderamente cobra las necesidades que se encuentran presentes.
- 2).La existencia de un desarrollo económico desigual; se deberá prever que en la sociedad existen personas con distintos niveles de ingresos económicos y los proyectos a desarrollar deberá contemplar tanto a los individuos con escasos recursos como a los que tienen ingresos mayores.
- 3).La concentración y dispersión de los habitantes; se deberá contemplar que los habitantes deberán situarse de tal manera que se facilite el uso de

los recursos pero que al mismo tiempo no se de una sobre población de dichos lugares.

4).Los problemas de equipamiento, infraestructura y servicios de las ciudades; se deberán establecer centros de población en donde con anterioridad de hayan creado los mecanismos y condiciones para la prestación de los servicios públicos de tal manera que no se cause un daño al erario público de forma tal que no sea sostenible.

5).La falta de recursos económicos, sobre todo a nivel municipal; es un aspecto que deberá tomarse en consideración puesto que de los distintos ordenes de gobierno, el municipal es el que cuenta con menos recursos para realizar proyectos, esto quiere decir que la carga al menos en su aspecto económico deberá estar inclinada mayormente en el gobierno federal.

Como podemos ver en el derecho urbanístico influyen aspectos tan importantes como el crecimiento demográfico de la población, la existencia de un desarrollo económico desigual, la concentración y dispersión de los habitantes, los problemas de equipamiento, infraestructura y servicios públicos de las ciudades, así como el empobrecimiento de los gobiernos, sobre todo a nivel municipal.

Para lograr el objetivo de transformar suelo rural a suelo urbano jurídicamente primero se deberá establecer de manera muy clara el régimen jurídico del suelo donde se pretendan crear núcleos de población urbana.

2. Relación del Derecho Urbanístico con otras ramas del derecho

Como la mayoría de las ramas del derecho, e incluso el derecho en general, es necesaria su interacción con otras disciplinas jurídicas y no jurídicas, esto para cumplir con sus fines y lograr sus objetivos particulares.

Así podemos enumerar primeramente con que ramas del derecho se relaciona el derecho urbanístico.

a) Derecho Constitucional. Debido a que da el fundamento al derecho urbanístico, además de que éste es preponderantemente público (artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal).

b) Derecho Administrativo. Regula la competencia y organización de la autoridad urbana.

c) Derecho Fiscal. Trata sobre el sistema de financiamiento del desarrollo urbano.

d) Derecho Civil. Contiene materias como la propiedad inmueble, posesión y derechos reales en los centros de población.

e) Derecho Agrario. Algunos de sus temas están relacionados con el derecho urbanístico, como los terrenos ejidales y comunales que requiere el desarrollo urbano por vía de expropiación o incorporación de reservas territoriales, la delimitación de zonas de urbanización ejidal, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de nuevos centros de población ejidal.

f) Derecho Internacional Público. Conferencias internacionales como la de Vancouver, Canadá en 1976 y la de Estambul, Turquía en 1996, han tratado la materia urbanística y los temas de asentamientos humanos.

g) Derecho Mercantil. Las transmisiones inmobiliarias son actos de comercio. Las compañías inmobiliarias normalmente se organizan como sociedades mercantiles. Para el desarrollo urbano se constituyen fideicomisos y regularmente las operaciones inmobiliarias se garantizan con títulos de crédito.

h) Derecho Laboral. En este Derecho se contempla la obligación patronal de dotar de vivienda a los trabajadores por medio de organismos destinados a ese fin.

i) Derecho Penal. Algunas infracciones a la legislación urbana constituyen delitos, como el fraude por fraccionar sin autorización o el delito contra la economía pública por especular con vivienda de interés social.

j) Derecho Procesal. Abarca juicios civiles, mercantiles, administrativos, fiscales y de amparo, como los de apeo y deslinde o informaciones de dominio.

k) Derecho Económico. La planeación del desarrollo urbano, debe ser congruente con la planeación del desarrollo socioeconómico, ya que ambas son partes sectoriales de la planeación del desarrollo integral.

l) Derecho Ecológico. Trata de resolver problemas urbanos como el de la contaminación del ambiente y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

Además de la relación con las ramas del derecho también el derecho urbanístico se relaciona con otras disciplinas que ahora enumeramos.

a) El Urbanismo. El derecho urbanístico se nutre del Urbanismo y al mismo tiempo lo formaliza jurídicamente.

b) La Economía Urbana. Estudia las características y necesidades económicas de las ciudades.

c) La Sociología Urbana. Estudia las características e influencias de las relaciones humanas en las ciudades.

d) La Administración Urbana. Permite administrar las ciudades.

e) La Ecología Urbana. Estudia la relación entre la ciudad y su ambiente.

f) La Estadística Urbana. Proporciona los datos estadísticos para resolver problemas urbanos.

g) La Demografía Urbana. Estudia la población en relación a las ciudades.

h) La Arquitectura y la Ingeniería. Son ciencias que permiten construir y preservar las ciudades.

i) La Historia Urbana. Muestra como determinados hechos influyen en el desarrollo urbano y han moldeado la evolución del concepto de ciudad.¹⁴⁴

144 López Velarde Vega, Oscar, op. cit., nota 45, p. 23.

3. Autonomía del Derecho Urbanístico como disciplina jurídica

En relación a la autonomía del Derecho Urbanístico, es decir considerarlo como una nueva rama de la Ciencia del Derecho, señalaremos lo siguiente:

Existen diversos autores que dividen sus opiniones, algunos están a favor de la autonomía de este derecho y otros niegan la existencia de esta, lo anterior obedece al estudio que se hace de la disciplina en distintos países, pues en algunos como se encuentra muy desarrollado se está a favor y en otros como el nuestro se está en contra.

Así en nuestro país después de estudiar la escasa bibliografía en torno al Derecho Urbanístico, nos damos cuenta que se niega la autonomía de éste, en virtud de que no está consolidado ni suficientemente estudiado; e inclusive, lo ubican como un apartado del Derecho Civil e Inmobiliario, y para la mayoría de los opositores es básicamente un apartado especial del Derecho Administrativo.

Nosotros nos encontramos en la última postura señalada, afirmando que es una rama del derecho administrativo. Ahora bien apoyándonos en lo señalado en algunas conferencias por el profesor Oscar López Velarde, consideramos que para que una rama de la Ciencia de Derecho tenga independencia, debe poseer tres clases de autonomía:

a) Didáctica; que se imparta como asignatura independiente en las universidades, como es el caso de la Autónoma de Aguascalientes, Iberoamericana, La Salle, la Autónoma Metropolitana y otras tantas instituciones de educación superior nacionales y sobre todo extranjeras, que han hecho evidente su justificación didáctica.

b) Jurídica; que tenga su propio cuerpo de leyes y disposiciones jurídicas, doctrina nacional o extranjera, principios generales del Derecho y jurisprudencia.

Respecto de la autonomía jurídica del derecho urbanístico queda comprobada en nuestro país a partir de 1976, cuando se modificaron los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, se expidió la primera Ley General de Asentamientos Humanos y se promulgaron las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano.

Las disposiciones de referencia, fundamentan la estructura básica de las normas jurídico-urbanísticas en México, y como consecuencia otorgan un contenido particular y específico de regulación a dichas materia.

Es importante señalar, que si bien es cierto, que las normas jurídicas que integran el derecho urbanístico de nuestro país se encuentran dispersas en la legislación federal, estatal y municipal pero con un buen ánimo de evolución, la doctrina nacional es incipiente y sus principios generales del Derecho y la jurisprudencia se están gestando debido a la grave problemática urbana por la que atraviesa el país.

Es de nuestra opinión la necesidad de dar mayor evolución a normas de derecho urbanístico ya que debemos recordar que contamos con una de las zonas metropolitanas más grande y conflictivas del mundo, por lo cual no debemos dudar de la importancia y necesidad de fortalecer esta nueva rama de la ciencia jurídica, la cual es el principal instrumento de ordenación y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos de nuestro país.

Por las características del Derecho Urbanístico, algunos tratadistas españoles e italianos, como Jesús González Pérez, Fueyo Lanieri y Martín

Blanco, con los que compartimos su opinión, sostienen que se trata de un Derecho especial que, participando de normas de Derecho privado y público, ofrece cierta peculiaridad que le distingue de éstos. Asimismo, se le ha considerado, como una rama jurídica interdisciplinaria y social, que formaliza jurídicamente al Urbanismo e integra un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, que tienen un objeto de regulación común.¹⁴⁵

c) Científica; que tenga su propio método y principios técnicos, y se apoye en una ciencia auxiliar.

La autonomía científica del Derecho Urbanístico se funda en los procesos de investigación que permiten conocer e identificar de una manera objetiva y sistematizada a las normas jurídico-urbanísticas.

El método, desde un punto de vista general, es el camino a seguir para llegar a un determinado fin o para conocer la verdad científica. El método jurídico es una serie ordenada de los medios por los cuales se llega al conocimiento profundo del contenido de las normas jurídicas.

El jurista mexicano Miguel Villoro Toranzo, establece que los métodos jurídicos son de dos tipos:

a) Métodos Directos: la Construcción, la Interpretación, la Integración y la Sistematización de las normas jurídicas.

b) Métodos Indirectos: los utilizados por la lógica, el Inductivo (de lo particular a lo general) y el Deductivo (de lo general a lo particular).¹⁴⁶

145 Ídem.

146 Ídem.

No podemos dejar de señalar que el derecho urbanístico, se apoya y fundamenta en los principios técnicos que se derivan de su ciencia auxiliar, el Urbanismo, actividad que se regula jurídicamente por sus principios y criterios técnicos.

II. El Derecho Urbanístico en México como sector de normas positivas

Previo al desarrollo de este apartado en cuanto a los temas constitucional, legal y municipal, dedicaremos un espacio para señalar con claridad el fenómeno que propicio el surgimiento del modelo de regulación urbanística de nuestro país, cuáles fueron sus características, su evolución y finalmente sus debilidades que propiciaron la importante reforma de 1993 que trajo como consecuencia la actual Ley General de Asentamientos Humanos.

Lo anterior, debido a que el modelo construido en 1976, sentó las bases del modelo de regulación jurídica del urbanismo que en la actualidad tenemos y que se critica y propone mejorar con esta investigación.

Dicho lo anterior, podemos señalar que, en México en la década de los 70s se acentuó un fenómeno que impacto a nivel mundial a las sociedades, el referente al acelerado proceso de urbanización derivado de crecimiento de la población y del proceso de industrialización.

Globalmente a principios del siglo la mayor parte de la población era rural, para los años 70s se equilibrio y llego a ser prácticamente la mitad rural y la otra urbana, para el caso de nuestro país, el fenómeno fue aún mayor derivado del fuerte proceso de industrialización que trajo como consecuencia que en México fuera un porcentaje superior al del 50 por ciento que posteriormente para los años 90s llego a ser del 70 por ciento de la población.

El fenómeno anterior trajo consecuencia el crecimiento desordenado de los centros de población del país, que generó impactos negativos en la calidad de vida de la población, como por ejemplo, la insuficiencia de equipamiento e infraestructura urbanas, el alto costo de prestación de los servicios públicos, la insatisfecha demanda de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda, la irregularidad en la tenencia de la tierra; la falta de calidad de transporte, la subutilización de recursos humanos y materiales, así como el deterioro del ambiente y de los recursos naturales.

Por lo anterior, fue una necesidad regular los asentamientos humanos de nuestro país y de esta manera evitar que siguiera perdiéndose la calidad de vida de los mexicanos.

Muestra de esta pérdida de calidad de vida, podemos señalar que, en nuestro país el problema de la vivienda crece día con día, pues al estar en vías de desarrollo la industrialización ha ido en aumento y junto con esto la demanda de los trabajadores obreros por una vivienda decorosa. El problema tiende a agravarse, en virtud de que la evolución de México muestra una tendencia a transformar el país, de esencialmente agrícola a una Nación preponderantemente urbana.¹⁴⁷

Durante el período que va de 1970 a 1976 se observa un incremento en la intervención del Estado en la problemática del desarrollo urbano, debido a la presión social y política que ella ha venido significando para el aparato público. Consecuentemente, se agudizó la proliferación de leyes, aumentaron las contradicciones entre éstas y se multiplicó, a veces en

147 Rodríguez Ruíz, Napoleón, "Urbanismo y derecho", *Tla-Melau. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, México, año IV, núm. 5, febrero de 1993, p. 68.

forma caótica, la estructura administrativa relacionada con el desarrollo urbano.¹⁴⁸

De acuerdo con Ramírez Navarro, 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).¹⁴⁹

Además de lo anterior, una consecuencia de la forma como se realiza el proceso de desarrollo urbano en nuestro país, es el desperdicio de recursos. Este desperdicio de los escasos recursos del país obedece a diversas razones: la primera la constituye la forma anárquica en que se desarrolla el proceso de crecimiento y cambio de nuestras ciudades, que produce un incremento importante en el costo de establecimiento de nuevos habitantes urbano; una segunda consecuencia es la destrucción de recursos valiosos tales como bosques y tierras agrícolas de difícil y costosa sustitución; una tercera se origina en las diseconomías en la prestación de los servicios públicos, tales como el incremento del costo de transportación con motivo de la inadecuada traza de nuestras ciudades.¹⁵⁰

Ahora bien, podemos decir que por parte del gobierno, la respuesta fue en dos vertientes importantes, la primera arranco con una importante reforma

148 Azuela de la Cueva, Antonio, "El derecho urbanístico", *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, t. I, núm. 10, julio de 1978, p. 595.

149 Ramírez Navarro, Víctor et al., "Notas para el conocimiento del derecho urbanístico", *Revista vivienda*, vol. 6, núm. 6, noviembre-diciembre de 1981, p. 539.

150 Reborá, Alberto y Alarcón, Andrés, "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, diciembre de 1976, p. 1390.

constitucional que permitió insertar en el máximo ordenamiento jurídico del país las bases para ordenar los asentamientos humanos, así como para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La segunda parte de este proceso se dio con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, misma que estableció un modelo de regulación urbanística con características que a decir de la doctrina eran necesarias para hacer frente a la problemática que hemos establecido anteriormente y que ahora señalaremos de manera detallada.

Como primer característica destaca la importancia de la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en la atención de la problemática urbanística, todos con facultades complementarias con la finalidad de no dejar descubierto algún sector que requiriese atención en cualquiera de los rubros o apartados que hemos establecido esenciales del derecho Urbanístico Mexicano, Planeación, Gestión y Disciplina.

Así podemos decir que el objeto es establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

De acuerdo con la doctrina a lo anterior se le consideró como el primer intento gubernamental que se realiza en México para regular el fenómeno urbano desde una perspectiva nacional, permitiendo una intervención definitiva a los Estados y Municipios dentro de un orden normativo jerárquico que, además, está animado por el espíritu de hacer partícipes de

los beneficios del desarrollo urbano a los sectores mayoritarios de los asentamientos humanos.¹⁵¹

Como segunda característica del modelo de regulación, encontramos la agrupación de las disposiciones urbanísticas en una ley rectora que combata la dispersión de las normas y su escasa observancia. Situación que se dio con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos del 26 de mayo de 1976.

Al respecto opina Azuela de la Cueva que existía “la necesidad de integrar un conjunto sistemático de regulación del fenómeno urbano, la idea de una ley rectora que a nivel federal fije objetivos, instrumentos y, sobre todo, establezca competencias a las diversas esferas gubernamentales. Por ello, la función que se esperaba de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, era actuar como elemento integrador del sistema normativo urbanístico”.¹⁵²

Una tercera característica del modelo de regulación urbanística está constituida por la intervención del Estado en el derecho de propiedad de los particulares, fundamentado en la función social de la misma.

Lo anterior debido a que la propiedad, como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico, sino que es una creación del mismo; la propiedad es fuente de obligaciones y su uso debe servir para el bien de la comunidad, por lo cual en esta vinculación social de la propiedad, radica la negación de su concepto individualista y

151 Azuela de la Cueva, Antonio, “La iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos. Primeras impresiones”, Anuario del departamento de derecho de la universidad iberoamericana, México, núm. 8, julio de 1976, pp. 165-178.

152 Ídem.

absoluto, como lo estableció en su momento la exposición de motivos de la Ley que ahora estudiamos.

Una cuarta característica de nuestro modelo es la relativa a la ejecución mediante los planes como instrumentos normativos.

Finalmente una quinta más del modelo, lo encontramos en la armonización de los preceptos con los disposiciones de carácter ambiental que propician el desarrollo sustentable y el buen aprovechamiento de los recursos naturales.

Al respecto la Dra. Sonia Venegas señala que “la relación entre ambiente y desarrollo es cada vez más difícil, por lo que se ha creado el concepto de desarrollo sustentable para que sirva de base para la construcción de una relación más armónica entre estos dos aspectos: el ambiental y el desarrollo urbano”,¹⁵³ cuestión que caracteriza a nuestro sistema de regulación urbanística mexicana.

Es por lo anterior que en los planes de desarrollo urbano deberá contemplarse la conservación de la flora y la fauna silvestre, además al planearse la creación de nuevos centros de población, es importante calcular la capacidad de carga del ecosistema en el manejo del agua para el uso urbano y la capacidad regenerativa de la cuenca o subcuenca hidrológica correspondiente.¹⁵⁴

153 Venegas Álvarez, Sonia, “El derecho a un medio ambiente sano en el marco del derecho urbanístico”, *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p.279.

154 Venegas Álvarez, Sonia, “El derecho a un medio ambiente sano en el marco del derecho urbanístico”, *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 2007, p.279.

Es importante señalar que después de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, se publicaron algunos documentos en los que la doctrina estableció sus críticas en torno al modelo de regulación urbanística que se creó con la publicación de la citada ley, entre los que destacamos algunos a continuación.

Así pues, una de las consideraciones de la normativa urbanística está definida por el gran proceso de acumulación de leyes y reglamentos, que no conforma un verdadero sistema normativo, pues todas estas normas regulan, desde una perspectiva aislada, diversos aspectos de la problemática urbana, situación que ha provocado la ineficacia del sistema jurídico urbanístico mexicano,¹⁵⁵ pese a la existencia de la ley rectora.

Otro aspecto considerado es la ausencia de normas aplicables a ciertos aspectos de la realidad urbana, situación que no implica negar la existencia del derecho urbanístico mexicano.

En cuanto a la ley rectora según el doctor Azuela de la Cueva, se señalan los aspectos siguientes:

Se dice que los objetivos que persigue son plausibles, pero demasiado ambiciosos si se les compara con los instrumentos legales que en el resto del articulado se proponen, dado el limitado alcance de estos instrumentos.

La ley se caracteriza por la falta de precisión de sus disposiciones, que no parecen estar apoyadas en estudios jurídicos suficientemente técnicos.

Se da la clara intención de hacer participe en el desarrollo urbano a todas las esferas gubernamentales, pero no se establecen con precisión las competencias de cada una de estas esferas.

155 Azuela de la Cueva, Antonio, op. cit., nota 151, pp. 165-178.

Se definen los conceptos de destinos, usos, provisiones y reservas de manera clara, aunque no del todo correcta.

Se consideran como de las principales deficiencias al hecho de no resolver con claridad las competencias que, en materia urbana, tienen los distintos niveles gubernamentales y no definir con precisión algunos de los conceptos (como es el caso de los planes de desarrollo).¹⁵⁶

1. El régimen Constitucional

La materia urbana en nuestro país se encuentra regulada en diversos ordenamientos jurídicos de distinto nivel jerárquico y de diversa materias a los que podemos llamar Ordenamiento Jurídico Urbanístico mismo que en este apartado tiene dedicado un espacio para su análisis, de tal manera que dejaremos claramente identificados sus criterios de regulación y características, que lo identifican.

De acuerdo con el profesor Jiménez Dorantes, podemos decir que el régimen jurídico urbanístico consiste en el conjunto de normas jurídicas que regulan los procesos urbanos de planificación, urbanización, edificación y vigilancia o, como dispone la Constitución Federal, aquellas normas que se encargan de “planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.¹⁵⁷

La Constitución es suprema a todo el orden jurídico mexicano y todas las disposiciones normativas y los actos de autoridad deberían ajustarse a lo establecido en su contenido, entre ellas, las normas del derecho

156 Ídem.

157 Jiménez Dorantes, Manuel, op. cit., nota 108, p. 33.

urbanístico mexicano, razón por la cual iniciamos con este marco Constitucional.

La propia Constitución en su artículo 133 señala esta jerarquía normativa, estableciendo en la parte más alta a la propia Constitución y hacia abajo las leyes y demás instrumentos normativos que analizamos en apartados posteriores al que nos encontramos.

Sin embargo, no podemos omitir que en la actualidad contamos con el reconocimiento constitucional del derecho internacional de los derechos humanos, y en virtud de esto se ha propiciado el debate sobre la estructura del mencionado orden jurídico y sobre el sistema de fuentes de este orden en el que los instrumentos internacionales tienen un lugar determinado.

Para dejar claro el orden o lugar en el que se encuentran los instrumentos internacionales, dedicaremos algunas líneas para ubicarlo claramente y de esta manera dar coherencia al orden que estamos siguiendo.

Así, en primer término, iniciaremos señalando, que los Tribunales de la Federación se han encargado de explicar que reside en el artículo 133 constitucional el principio de jerarquía normativa en los siguientes términos:

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS),
ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL.

... El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas está constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior,

cuya creación es prevista, a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales...

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 233/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1o. de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.¹⁵⁸

Según esta tesis jurisprudencial, necesariamente habrá una norma superior que determina la creación de la inferior, y así hasta culminar con la Constitución que se considera la norma primaria o fundamental y que representa la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Criterio que

158 Tesis Aislada, 8a. Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación*, I Segunda Parte, enero-junio 1988, p. 394, registro: 231 542.

se inspira en la ideas de Hans Kelsen al concebir la *Grundnorm* que “...sirve de fundamento de validez de todo orden jurídico positivo, es decir, del orden coactivo, eficaz en general, instaurado mediante actos humanos.”¹⁵⁹

Dicho lo anterior, dejamos claro el motivo por que iniciamos este análisis con las Constitución Federal, así como la firme idea de que no existe dentro del marco jurídico urbanístico mexicano norma con mayor jerarquía que la propia Constitución.

Ahora bien tomando como fundamento este orden jerárquico, damos paso al análisis de las disposiciones que establece nuestra Carta Magna, en cuanto a la materia urbana.

Así, en México nuestra Constitución Federal, prevé un sistema descentralizado de regulación del urbanismo, que se fundamenta en los artículos 27, párrafo tercero; 73, fracción XXIX-C, el cual se complementa con lo dispuesto en los artículos 115 que otorga facultades a los municipio y el 122 que faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a legislar en la materia.

159 Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 13a. ed., trad. Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2003, p. 228. En este orden de ideas explica el profesor de Viena: “...la norma que representa el fundamento de validez de otra norma es, en su respecto, una norma superior; pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito... Tiene que concluir en un norma que supondremos la última, la suprema. Como suprema tiene que ser presupuesta, dado que no puede ser impuesta por una autoridad cuya competencia tendría que basarse en una norma aún superior. Su validez no puede derivarse ya de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez. Una norma semejante, presupuesta como norma suprema, será designada aquí como norma fundante básica (*Grundnorm*).

Respecto del nivel constitucional, podemos establecer que el régimen jurídico está conformado por los artículos que acabamos de citar y enunciar el tema de sus contenidos, sin embargo, para hablar de régimen jurídico del urbanismo debemos contemplar un universo mayor de normas de los siguientes niveles jerárquicos inferiores que analizamos en el siguiente apartado.

Además hay que advertir que en el texto constitucional federal no se hace ninguna mención expresa sobre la materia de urbanismo. No obstante, eso no implica que la ordenación de los centros de población haya quedado olvidada en la Constitución.

Lo anterior obedece a que existe otro título competencial que se identifica claramente con el urbanismo y que la Constitución define como “asentamientos humanos”. Este es el caso de la fracción III del artículo 27 de la propia Constitución, que contempla que, dentro de la función social de la propiedad se encuentra el “ordenar los asentamientos humanos”.¹⁶⁰ Para lo cual de manera concreta se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos a la que le dedicaremos un apartado específico un poco más adelante.

Por lo anterior podemos aseverar como dice el profesor Jiménez Dorantes que el urbanismo es por disposición constitucional, de naturaleza pública, por lo que el Estado (lato sensu) está obligado a controlar la utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general, mediante los instrumentos jurídicos (especialmente normas y planificación).¹⁶¹

160 Jiménez Dorantes, Manuel op. cit., nota 108, p. 33.

161 *Ibidem*, p. 45.

La idea debe quedar muy clara, la urbanización al igual que en el Derecho Español debe ser de carácter pública, atendiendo al interés social y más aún debe quedar muy claro que dentro del proceso urbanístico, la urbanización debe de ser una acción previa a la edificación, es decir previa a la aparición de centros de población, por lo que además no se deben confundir estos dos procesos debido a que se dan en momentos distintos y el primero es de carácter público y el segundo de carácter privado.

Es a partir de las reformas del 6 de febrero de 1976 a los artículos 27, 73 fracción XXIX C y 115 fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se atribuye al Estado mexicano la prerrogativa que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Dichas reformas, inician un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reorientación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana que con mayor acentúa la idea de la función social de la propiedad, que ya se tenía previsto desde el congreso constituyente de 1916.

Una parte importante de esa función social es velar por los intereses de los ciudadanos y uno de esos intereses que por cierto es muy importante, es la calidad de vida de los ciudadanos, que la propia Constitución contempla en su artículo 27, tema que ha sido escasamente abordado por la doctrina y deficientemente desarrollado por las decisiones judiciales, a decir del profesor Jiménez Dorantes con quien coincidimos plenamente después de realizar esta investigación.

El importante tema de la calidad de vida de la población en países como España es un principio rector de la actuación del Estado frente al ciudadano, sería impensable que en cualquier norma urbanística no se contemplara la repercusión que tendrá la regulación que se realiza, en la calidad de vida de los ciudadanos.

Dicho lo anterior en nuestro país, la calidad de vida, debe ser punto de referencia de las actuaciones públicas en materia de ordenación del suelo para asegurar que el progreso social y económico tenga como objetivo primordial elevar las condiciones de vida de la población.¹⁶²

Como ya antes decíamos la máxima norma jurídica mexicana establece en el artículo 27 el reconocimiento de la potestad estatal para determinar en cualquier momento las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada. Lo anterior implica el reconocimiento de un dominio eminente del Estado sobre el territorio, y de manera concreta sobre las tierras. Según se prescribe, el Estado puede intervenir en el régimen de la propiedad privada a efecto de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como para llevar a cabo 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.

Para que se concrete tal objetivo, el Estado dicta medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio

162 *Ibíd*em, p. 90.

ecológico,¹⁶³ que sin duda traen como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin duda la calidad de vida está estrechamente ligada al derecho de propiedad que está contemplado en la misma Constitución Política en el artículo 27 dentro de las garantías individuales (ahora derechos humanos) y se considera fundamental para la nación.

Por lo anterior es importante destacar que en México el amplio derecho de propiedad se constituye no solamente por las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, sino también por los recursos naturales con los que contamos y que son parte fundamental para la existencia y desarrollo de los núcleos de población, recursos que hoy en día lamentablemente se encuentran amenazados en su existencia como consecuencia de su mal aprovechamiento.

Por otra parte este tema tan importante de la “función social” de la propiedad” resulta pertinente considerar que el referido tercer párrafo del artículo 27 constitucional – aunque reconoce a la propiedad un interés público y le confiere un beneficio social- es impreciso y queda sujeto a las interpretaciones de los diversos actores urbanos.

Dicha imprecisión da lugar a controversias administrativas y judiciales, mismas que señalamos en el anexo denominado “Jurisprudencia”, además del análisis de la resolución de dos casos, que incorporamos en el último apartado, ambos de esta investigación, situación que en el terreno de los hechos, limita la planeación de los asentamientos humanos, la regulación de los usos del suelo, mediante la zonificación, que asegure la función social de la propiedad inmueble.

163 Báez Silva, Miriam, op. cit., nota 50, p. 509.

Finalmente debemos considerar que la modificación al artículo 27 de la Constitución Federal y la expedición de la Ley Agraria en 1992 y de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1993, permiten regular la incorporación y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano, situación que en el plano de la realidad ha generado problemáticas importantes debido a que se ha dado una muy importante incorporación de predios destinados a las labores del campo al universo de los suelos urbanos cuando muchas de las veces no son aptos para urbanización generando unas de las problemáticas más importantes de la materia urbanística de nuestro país.

Ahora bien, continuando con éste análisis de los preceptos constitucionales, de manera general podemos señalar que, por lo que se refiere al artículo 73, fracción XXIX, el Congreso de la Unión tiene la facultad para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos...”.

Es decir, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, motivo por el cual se ha expedido la Ley General de Asentamientos Humanos.

Respecto de este precepto constitucional debemos dejar muy claramente establecido la trascendencia de la concurrencia, como característica del proceso urbanístico mexicano, ya que al facultar al Congreso a legislar en esta materia y en uso de esa facultad éste ha expedido la Ley

correspondiente que detalla las facultades que corresponden a los distintos órdenes de gobierno que intervienen, considerando estas facultades como concurrentes, mismas que encontramos en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte y que en nuestro anexo correspondiente citamos.

Ahora bien, continuando con el análisis constitucional debemos señalar que otro precepto que también cobra especial relevancia en materia urbanística es el 115 el cual en su fracción II, prevé la facultad legislativa municipal para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Cabe destacar que en materia de urbanismo la fracción V, en el inciso a), establece que los municipios pueden formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. En el inciso d) se prevén las facultades para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, y en el inciso f), para otorgar licencias y permisos para construcciones en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

Dicho lo anterior debemos tener claro que los municipios son el orden de gobierno que cuenta con el vínculo de mayor cercanía a los habitantes, puesto que es el encargado de ejecutar las normas de carácter operativo o funcional del Derecho Urbanístico Mexicano.

Cabe señalar que “la explicación de las disposiciones legales aplicables a la problemática urbana debe hacerse, pues, a partir de una serie de conceptos que unan el fenómeno jurídico con la realidad socio-económica,

ya que el análisis de los términos y disposiciones de las leyes referentes al tema no puede hacerse de manera abstracta mostrando sólo sus características formales: sus constitucionalidad, su bilateralidad, obligatoriedad, ámbito territorial de aplicación, etc.”¹⁶⁴

Por cuanto hace a las facultades de los Municipios, debemos señalar que independientemente de las que establece la Constitución y que acabamos de mencionar, las leyes locales les asignan un cúmulo importante y de todas ellas destacamos la facultad para expedir reglamentos que ejecutan las disposiciones legales y constitucionales que hacen posible la operación del derecho Urbanístico.

Otra de las facultades relevantes, a es la de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, situación que en el terreno de los hechos, ha traído consigo una importante complicación para los Municipios en diversos sentidos, como por ejemplo la dificultad presupuestaria para la elaboración de tan importante plan puesto que su elaboración requiere contar con un equipo multidisciplinario de profesionales en la materia o bien los recursos económicos para cubrir los honorarios de quien está en posibilidad de realizarlo, entre muchos otros.

Finalmente el artículo 122, a su vez, en su base primera, fracción V, inciso j), establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos, por ejemplo.¹⁶⁵

164 Álvarez Vázquez, Joaquín, El proceso de juridización del suelo urbano, Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, t. I, núm. 10, julio de 1978, pp. 612.

165 Huerta Ochoa, Carla, op. cit. nota 126, p. 466.

Su operación se da en los términos de las demás entidades federativas y su vínculo con las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, en los mismos términos que el caso de los Municipios.

Ahora bien después de revisar el apartado constitucional, consideramos relevante hacer referencia a los ordenamientos internacionales que de alguna manera impactan en el Derecho urbanístico Mexicano, por lo cual hacemos referencia a su lugar dentro de esta jerarquía que hemos tratado.

Así, por cuanto hace al lugar en el que se encuentran los ordenamientos internacionales, podemos señalar otra tesis de los Tribunales de la Federación que se ha encargado de especificar el lugar que tienen dentro del orden jurídico mexicano:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales.

A partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las

leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Caín México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.¹⁶⁶

Sobre esta temática, la jurisprudencia mexicana ha señalado que los tratados internacionales sobre derechos humanos deben recibir una aplicación particular. En este sentido: "...cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales

166 Tesis Aislada, 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007, núm. de tesis P.IX//2007, p. 6, registro: 172 650.

que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.”¹⁶⁷

Por lo anterior podemos aseverar que el orden estructural tiene ubicado en su vértice a la Constitución, jerárquicamente abajo de ésta y por encima de las leyes generales, federales y locales, se ubican a los tratados internacionales a los que hacemos referencia muy breve y específica.

Visto lo anterior, queda claro que los instrumentos internacionales se encuentran en un segundo lugar dentro de ese orden jerárquico y como ejemplo del impacto que tienen las disposiciones de carácter internacional, hemos tomado en consideración algunas convenciones o pactos relacionados con el Derecho a la Vivienda que como ya hemos señalado antes, guarda un vínculo muy estrecho con el Derecho Urbanístico, en tanto éste es el responsable de establecer las condiciones para la edificación de las referidas viviendas.

Así entonces la situación jurídica del derecho a una vivienda adecuada está determinada principalmente por las siguientes disposiciones internacionales, de las cuales a demás de señalar su denominación, establecemos el texto referente:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

El artículo 25.1 establece que: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;

167 Tesis Aislada, 9a. T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XX, septiembre de 2004, núm. de tesis I.4o.A.440 A, p. 1896, registro: 180 431.

tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Con este precepto se pretende garantizar el derecho de toda persona y a su familia a vivir con dignidad humana, condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos fundamentales como el de libertad o igualdad.

- Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

En su Artículo 21 indica que En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Con forme a la anterior convención los refugiados que se encuentren legalmente en diferentes Estados, son personas que requieren de la protección de sus derechos humanos para vivir de manera digna y decorosa, y los Estados que se encuentran suscritos a esta convención están comprometidos a proporcionarles vivienda y un trato más favorable en igualdad de condiciones que a un extranjero.

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).

Artículo 5 (e) (iii): “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ... (e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: (iii) El derecho a la vivienda;”

Esta convención que prevé el derecho a la no discriminación, incluso lo hace explícito en materia de vivienda.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Artículo 11.1: Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

En este pacto podemos destacar la importancia del tema de la garantía a un nivel de vida adecuado, mismo que se encuentra directamente ligado al derecho a una vivienda digna y está regulado en parte por el Derecho Urbanístico, mismo que también tiene como principio velar por la calidad de vida de los ciudadanos.

- Convención Sobre Los Derechos de las Personas Con Discapacidad (2008)

Esta convención en su Artículo 2 : Por "ajustes razonables" se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Artículo 5.3: A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

Artículo 9.1 (a): A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, (...).Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a: a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo.

Artículo 19 (a): Los Estados Partes en la presente Convención reconocen el derecho en igualdad de condiciones de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las de las demás, y adoptarán medidas efectivas y pertinentes para facilitar el pleno goce de este derecho por las personas con discapacidad y su plena inclusión y participación en la comunidad, asegurando en especial que: a) Las personas con

discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico.

Artículo 22.1: Ninguna persona con discapacidad, independientemente de cuál sea su lugar de residencia o su modalidad de convivencia, será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia o cualquier otro tipo de comunicación, o de agresiones ilícitas contra su honor y su reputación. Las personas con discapacidad tendrán derecho a ser protegidas por la ley frente a dichas injerencias o agresiones.

Artículo 28.1: Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

Artículo 28.2 (d): Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: (...) d) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.

Respecto de esta convención es importante señalar que el derecho urbanístico debe tomar en consideración las medidas pertinentes dentro de

las urbanizaciones para facilitar a las personas con alguna discapacidad su integración a la misma.

- Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

Artículo 10: Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Artículo 21.1: Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Artículo 23: Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 26: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que

hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 27: Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 28: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado 2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 32: 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la

utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. 3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Esta declaración mucho tiene que ver de manera directa con el derecho Urbanístico por cuanto a la regulación de las condiciones de vida de las personas que habitan en zonas rurales que en muchas ocasiones son transformadas a zonas urbanas, afectando con esto los usos y costumbres que dan identidad a estos grupos sociales.

- Convenio N° 117 De La Organización Internacional Del Trabajo (OIT) Sobre Normas y Objetivos Básicos de la política social (1962)

Artículo 2: El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico.

Artículo 5.2: Al fijar el nivel mínimo de vida, deberán tomarse en cuenta necesidades familiares de los trabajadores, de carácter esencial, tales como los alimentos y su valor nutritivo, la vivienda, el vestido, la asistencia médica y la educación.

Cabe señalar que parte de mejoramiento del nivel de vida de la población, tiene que ver con aspectos urbanísticos y es por ello que esta convención cobra especial relevancia.

- Recomendación N ° 115 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Sobre la Vivienda de los Trabajadores (1961).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado su interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos sobre el derecho a una vivienda adecuada en las siguientes observaciones generales:

Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Observación General No. 7: El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Como ya hemos dicho antes, sin duda el derecho a la vivienda impacta directamente en el Derecho Urbanístico por lo cual es importante tener presente recomendaciones como esta por parte de la organización Internacional del Trabajo.

2. Régimen legal

a. La Ley General de Asentamientos Humanos

Como ya hemos mencionado, las modificaciones Constitucionales de 1976 marcaron el rumbo de la legislación en materia urbanística, no sólo por las modificaciones al texto de nuestra Constitución Federal, sino además porque en ese mismo año se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, ley que sin duda marcó un gran avance en la materia para dicho momento.

Esta Ley general intentó organizar y sistematizar todo el ordenamiento jurídico en materia urbana existente en México, los avances de esta norma fueron, sin duda, significativos, ya que estableció las normas básicas para planear los centros de población, además de diseñar un sistema de planeamiento del uso del suelo sistematizado, mediante un programa sectorial de desarrollo urbano (federal), programas estatales de desarrollo urbano, programas de ordenación de zonas conurbadas, además de los planes y programas municipales.

De acuerdo con lo anterior, el concepto “plan” o “programa”, fue la característica más importante de la nueva forma de pensar al urbanismo, se ubicó como un icono del proceso urbanístico mexicano, ya que en particular propicia que se desarrollen estas determinaciones en las leyes (federales y estatales) e intentan diseñar el modelo territorial (nacional, estatal y municipal) a aplicar en el futuro.¹⁶⁸

Estructuralmente hablando aún cuando no sea lo más importante, cabe señalar para efectos comparativos, que la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, contaba con 47 artículos, distribuidos en cuatro

168 Jiménez Dorantes, Manuel op. cit., nota 108, p. 28.

capítulos. El primer capítulo estaba destinado a las Disposiciones Generales; el segundo capítulo correspondía a la Concurrencia y Coordinación de Autoridades, entre éstas se establecían las competencias de la Secretaria de la Presidencia, de los Poderes de las entidades federativas y de los Ayuntamientos; en el tercer capítulo se regulaban las conurbaciones y, el último capítulo regulaba la Propiedad en los Centros de Población.

La abrogada Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, fue un ordenamiento jurídico de vanguardia en su época, que fomentó el proceso de regulación de los asentamientos humanos en todo el país, ya que a partir de su entrada en vigor, las entidades federativas expedieron sus respectivas leyes, reglamentos, planes o programas y otras disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano; se establecieron órganos federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbanas, y se capacitaron cuadros de profesionales en la materia.¹⁶⁹

Como es común en las normas esta ley de 1976 en algunas ocasiones se modificó por ejemplo mediante el decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, que le adicionó algunas disposiciones, el 7 de febrero de 1984 se volvió a modificar y fue hasta 1992 cuando se comienza la elaboración de la actual Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, modificada por decreto publicado el 5 de agosto de 1994.

La nueva Ley General de Asentamientos que actualmente tenemos vigente, se conforma por 60 artículos que se distribuyen en nueve capítulos denominados: Disposiciones Generales; De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades; De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los

169 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 45, p. 50.

Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población; De las Conurbaciones; De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población; De las Reservas Territoriales; De la Participación Social; Del Fomento al Desarrollo Urbano y Del Control del Desarrollo Urbano.

El objeto de la actual Ley General de Asentamientos Humanos, consiste en establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determinar las bases para la participación social en la materia.

Además de lo anterior en la primera parte de esta ley, se establecen los conceptos básicos que se utilizarán en la Ley, se mencionan los instrumentos mediante los cuales el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población y, establece las causas de utilidad pública.

En el capítulo segundo, denominado “De la Concurrencia y Coordinación De Autoridades”, se establece la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios, en las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población (principio plasmado en los artículos 73 fracción XXIX-C y 115 de la Constitución General de la República). Se establecen las facultades de los tres ámbitos de gobierno (Federación, entidades federativas y municipios).

La Ley otorga a la Federación atribuciones para formular, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Desarrollo Urbano; proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en la materia y determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes, garantizando así que los recursos federales sean utilizados conforme a la política regional y urbana y a la legislación correspondiente.

Así podemos aseverar que el nuevo ordenamiento en su capítulo segundo, le asigna a la Federación atribuciones para participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas interestatales; asesorar a los estados y municipios que lo soliciten en la formulación y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal; proponer la fundación de centros de población, y promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en la materia.¹⁷⁰

Es también menester de esta ley en su capítulo tercero la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros De Población, para lo cual establece los instrumentos a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del

170 López Velarde, Oscar, “El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México”, en Fernández, Jorge y Rivera, Juan (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 18.

desarrollo urbano de los centros de población (programa nacional de desarrollo urbano, programas estatales de desarrollo urbano, programas de ordenación de zonas conurbadas, planes o programas municipales de desarrollo urbano, programas de desarrollo urbano de centros de población, programas de desarrollo urbano derivados de los otros programas y que determinen la propia Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano).

Además se establece la vinculación entre la planeación urbana y el sistema nacional de planeación democrática, como una política sectorial; incorpora los programas de desarrollo urbano de centros de población al sistema básico de planeación del desarrollo urbano, y señala mecanismos que puedan ser convenidos en la planeación regional para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sean zonas metropolitanas o sistemas de población. Asimismo, establece un procedimiento de consulta pública para la aprobación y modificación de programas de desarrollo urbano estatales y municipales, y vincula la planeación urbana a la legislación ambiental, a las normas oficiales mexicanas ecológicas y a las autorizaciones de impacto ambiental.¹⁷¹

Por cuanto hace a las Conurbaciones, entendidas como la unión de dos o más centros de población, aquí en su capítulo cuarto se encuentran las hipótesis en las que la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada; además, se determina el contenido de los programas de ordenación de las zonas conurbadas, que formulará y aprobará la comisión de conurbación que para tal efecto se integrará.

171 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 45, p. 56.

Se sustituye el decreto presidencial para declarar zonas conurbadas interestatales previsto en la Ley abrogada, por un convenio en el que participan la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. En este contexto, la Ley en vigor limita las funciones de las comisiones de conurbación a constituirse en mecanismos de coordinación institucionales y de concertación de acciones e inversiones en problemas comunes al área conurbada.¹⁷²

En el capítulo quinto de la Ley, conforme a lo previsto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, se establecen los principios básicos para la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; acciones de particular importancia, ya que a través de ellas se establecen limitaciones a la propiedad, independientemente de su régimen jurídico.¹⁷³

Se establece en el artículo 29 de la Ley que la fundación de centros de población requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente. Este decreto contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras; ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo y asignará la categoría político administrativa al centro de población.

Se determina que la legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y las disposiciones sobre algunos aspectos que deberán establecerse en esta legislación local, es decir reservados a las entidades, esto en el artículo 32 de la citada Ley.

172 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 170, p. 20.

173 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 45, p. 57.

Los programas municipales, de centros de población y sus derivados establecerán la zonificación, que contendrá los usos y destinos del uso del suelo urbano; y establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas.

Como podemos observar el ámbito más cercano de ejecución del llamado sistema urbano, lo tenemos en los órganos municipales, quienes al ejercer sus atribuciones tocan la parte más delicada del todo el proceso, la parte que tiene contacto directo con el ciudadano y por ende la parte que en el día a día problematiza o simplifica la vida de los centros de población.

Esta ley en el apartado denominado “De las Reservas Territoriales” (artículos 40 a 47), establece disposiciones sobre la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano; se determina que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; se mencionan los requisitos que deberán cumplirse para la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda.

Este delicado tema que ya abordaremos en el apartado de conclusiones, lo consideramos como una de las cuestiones que generó la difícil situación del enajenación de terrenos de índole ejidal, destinados a la agricultura o ganadería, y que han sido transformados en suelos urbanos y que precisamente muchos de ellos no son aptos para este fin.

Este apartado de la ley, además de promover acciones y obras para que haya vivienda digna para todos los mexicanos, trata de evitar que unos cuantos se beneficien con la plusvalía generada por las obras públicas

sufragadas por el pueblo,¹⁷⁴ cuestión que puede ser altamente cuestionable en virtud de los resultados que podemos contemplar en muchos de los centros urbanos que formaron las grandes empresas constructoras, quienes a su conveniencia han marcado los costos de esos suelos y consecuentemente de las viviendas que ofertan.

Otro de las grandes aportaciones de esta ley es la inserción de la llamada “participación social” regulada en su capítulo séptimo artículos del 48 al 50, señalando que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como los términos que comprende la participación social en materia de asentamientos humanos.

Existe también en esta importante norma un apartado destinado a lo que denomina “El fomento al Desarrollo Urbano” regulado con dos artículos en su capítulo octavo, en este se fijan las bases para la coordinación y concertación de acciones e inversiones mediante instrumentos y mecanismos administrativos y financieros, que induzcan el desarrollo regional y urbano, especialmente para la dotación de la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la simplificación de trámites administrativos; el fortalecimiento de las administraciones públicas, estatales y municipales; la modernización de sistemas catastrales y registrales y la protección del patrimonio cultural de los centros de población.¹⁷⁵

174 Fernández Ruiz, Jorge, “Urbanismo y derecho”, en Fernández Ruiz, Jorge, et al., (coords), Régimen jurídico del urbanismo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 713.

175 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 170, p. 21.

Finalmente en su último capítulo, se refiere al control del desarrollo urbano y lo hace a partir del artículo 53 estableciendo las medidas de control del desarrollo urbano que ahora señalaremos:

Entre otras medidas de control destacan la nulidad absoluta tanto de los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan los planes o programas de desarrollo urbano, así como de los actos, convenios y contratos celebrados en contravención de dichos planes o programas o en su defecto contravengan a la propia Ley General o a la legislación estatal en la materia.¹⁷⁶

Es así como se distribuye el contenido de nuestra actual Ley General de Asentamientos Humanos, que como se observa tiene avances significativos en comparación con la Ley de 1976 que antes referimos, entre otras cosas porque ya en ella se incluye la regulación de las reservas territoriales, de la participación social y del fomento y control del desarrollo urbano. Además se establecen las disposiciones de la regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano tema crítico que hemos advertido.

Desde luego, la Ley General de Asentamientos Humanos representa un logro muy importante para la conformación e integración del derecho urbanístico mexicano; sin embargo, no incluye mecanismos que podemos advertir en el derecho comparado para evitar al máximo la llamada “lotería del planeamiento”, entendida como la solución de los conflictos sobre la marcha, y lograr una más justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística de nuestro país.

Dicho lo anterior y en congruencia con la opinión de don Jorge Fernández Ruiz, sin duda sería deseable hacer algunos ajustes a dicha norma como

176 Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., nota 141, p. 714.

por ejemplo mecanismos distributivos como el “aprovechamiento medio” establecido en España en la Ley de Reforma del Suelo, del 2 de mayo de 1975, conservado en el texto refundido del 9 de abril de 1976.¹⁷⁷, mecanismo que más adelante destacamos.

Es importante la discusión que se dio en la doctrina en los años 70s en torno a la regulación de los asentamientos humanos de la que ya hemos hecho mención y que sin duda dan muestra de las ventajas y avances, pero también de las limitaciones de este importante esfuerzo por regular el desarrollo urbano de nuestro país.

Así, de acuerdo con el trabajo publicado por el Investigador Antonio Azuela de la Cueva denominado “Obedézcase pero no se cumpla”, el mayor problema que enfrenta la Disciplina Urbanística en México, se origina por las restricciones que en principio establecían las legislaciones locales para el pleno ejercicio de las atribuciones municipales que les impuso a los Municipio la reforma al artículo 115 constitucional de 1976.¹⁷⁸

Lo anterior es referido a una de las etapas o partes importantes del Derecho Urbanístico mexicano, sin embargo lo mismo podemos establecer de las otras dos etapas en las que han ocurrido cosas similares.

Ahora bien, cabe señalar que a mediados del pasado año 2010, se presentó una Iniciativa con un Proyecto de Decreto por el que se aprobaría una nueva Ley General De Asentamientos Humanos y Ordenación Territorial, misma que abrogaría a nuestra actual Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1993.

177 Ídem.

178 Azuela de la Cueva, Antonio, op. cit., nota 139, p. 9-15.

Dicho proyecto de nueva Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenación Territorial cuantitativamente se proyecta con un total de 118 artículos, (casi el doble de los que tiene la Ley actual) que se encuentran distribuidos en un total de once capítulos (dos más de los que tiene la Ley actual).

Sin embargo, cualitativamente que es lo que más nos interesa, esta iniciativa cuenta con aportaciones importantes en diversos temas que a continuación destacamos.

Se incluye el tema del ordenamiento territorial, que en la anterior ley no se tomaba en cuenta, tema que entre otras cosas, resulta fundamental para la vinculación de los planes urbanísticos de nivel municipal a un plan de mayores dimensiones que considera la ordenación de los factores territoriales que van más allá de las zonas urbanas o que propician la vinculación de distintas zonas urbanas entre sí, como por ejemplo las vías primarias de comunicación o las obras de infraestructura que se ejecutan para más de una demarcación territorial.

Se procura contar con elementos que permitan prever los riesgos que se generan con el crecimiento urbano desmedido que propician el gran deterioro de los recursos naturales y de esta manera contemplar el fenómeno urbano y metropolitano en toda su dimensión, para poder sustentar la adecuada planeación, gestión y coordinación de las ciudades y metrópolis entre sí.

Además de lo anterior prevé la definición de los ámbitos de responsabilidades de los diversos sectores y órdenes de gobierno que intervienen en el proceso urbanístico y de ordenación del territorio.

Así como las bases que dan sustento a las diversas formas de interacción que se dan entre los municipios y las entidades que conforman las distintas zonas urbanas, pues en muchos de los casos la solución de los problemas que se requieren, implican soluciones conjuntas y coordinadas.

Según la exposición de motivos del proyecto se proponen modificaciones y adiciones que permiten recuperar los espacios urbanos para el disfrute de los ciudadanos, así como definir con claridad el fenómeno metropolitano e incorporar su manejo.

También se define la concurrencia y la coordinación de autoridades, de los diversos órdenes de gobierno en la ordenación del territorio y la planeación y gestión del fenómeno metropolitano.

Sientan los principio de las definidas áreas de suelo estratégico, de la infraestructura urbana, las áreas de seguridad, los espacios públicos y las agencias desarrolladoras, refuerzan la importancia de la planeación, de la ejecución y del cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, así como de la congruencia entre los diversos niveles de planeación y proponen también la creación y funcionamiento de nuevas estructuras institucionales participativas, con visión integrada y de largo plazo como los Institutos de Planeación Urbana y los de Planeación Metropolitana.

De manera concreta podemos señalar las siguientes aportaciones de la iniciativa:

- Se incorporan en el Capítulo Cuarto, una Segunda Sección para la atención de las zonas metropolitanas y se adicionan varios artículos dedicados a la definición de zonas metropolitanas y de las materias

específicas para la coordinación intermunicipal, interestatal y transfronteriza.

- Se establecen las bases para generar planes y proyectos interestatales o intermunicipales.
- Se establece la concurrencia y coordinación de los tres órdenes de gobierno, las instancias de planeación, coordinación y gestión metropolitana, considerando los procedimientos para la elaboración y contenidos de los programas, y los mecanismos para la ejecución de obras y prestación de servicios, atendiendo materias como la infraestructura metropolitana, la movilidad urbana y el transporte, el suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento, acciones que en su conjunto requieren de la participación de los distintos órdenes de gobierno y de la sociedad.
- Se define también la importancia del uso, aprovechamiento y custodia del espacio público y se establecen las bases para la concurrencia público privada.
- Se establecen las bases para fortalecer la participación social y para establecer los sistemas de información e indicadores para la evaluación y vigilancia de las políticas de desarrollo urbano, con la participación efectiva de la comunidad científica y la sociedad.

Como podemos observar las modificaciones que se contemplan en el proyecto de nueva ley, son importantes y necesarias para dar mayor solidez a lo que en nuestro país ya debemos considerar como parte del Derecho Urbanístico mexicano, sin embargo, esta iniciativa apunta a una parte que sin duda es necesario reforzar, la de la vinculación entre diversos sectores urbanos en las llamadas Zonas Metropolitanas y en la concurrencia de los distintos actores que participan en estos procesos metropolitanos, sin embargo, hay temas que se han quedado fuera de esta iniciativa considerados como necesarios para dar solides al ordenamiento jurídico urbanístico y que ahora señalaremos.

En cuanto a Planeación se sientan las bases para realizar planeas interestatales o intermunicipales, sin embargo es aun más importante sentar las bases para la categorización de los planes con un rango de ley y que entre otras cosas puedan considerarse obligatorios para todas las esferas de la sociedad.

De acuerdo con el Dr. Azuela de la Cueva, “el plan es una figura que va adquiriendo un carácter normativo (esto es, obligatorio) tanto en la ley como en la jurisprudencia y la doctrina desde antes de 1976 que sigue transformándose en los años siguientes.”¹⁷⁹

En cuanto a la gestión, no podemos advertir que la iniciativa incorpore disposiciones encaminadas a fortalecer esta etapa del proceso urbanístico, sin embargo, consideramos importante incorporar a la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, una Secretaría de Estado encargada de encabezar la estructuración del Derecho Urbanístico mexicano en sus diversas etapas, es decir con áreas de especialización en planeamiento, en gestión y en disciplina urbanística.

De igual manera para el caso de las entidades federativas que dentro de su estructura orgánica no cuenten con dicho órgano, se estima fundamental su incorporación ya que será necesario para ejecutar de manera eficiente la coordinación necesaria para la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno como señalamos líneas antes y no limitarnos a los institutos de planeación urbana y planeación metropolitana que se proponen, ya que estos únicamente verían por el tema de la planeación.

Por lo que respecta a la disciplina urbanística, cabe destacar la necesidad de integrar un apartado de sanciones o infracciones, un catalogo de

179 Azuela de la Cueva, Antonio, op. cit., nota 138, p. 57.

acciones u omisiones que transgredan cualquiera de las normas de derecho urbanístico establecidas en el ordenamiento principal o en las leyes afines que podemos considerar como conexas.

De esta manera, con sanciones o infracciones claras, de acuerdo con su gravedad o con el daño que causen, y con una verdadera aplicación de las mismas se podría atenuar la realización de esas acciones u omisiones que han propiciado los problemas urbanos de nuestras grandes ciudades y en consecuencia disminuido la calidad de vida de una parte importante de la población.

Finalmente además de lo anterior no debemos olvidar que todas estas modificaciones a la ley de referencia, deben ser acompañadas de las respectivas adecuaciones a todo el marco normativo del derecho Urbanístico mexicano, es decir a todas la leyes y reglamentos afines a la materia urbana, y que líneas antes hemos llamado normas conexas, como es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Vivienda entre otras.

b. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Continuando con el análisis de las principales leyes que regulan aspectos inherentes al Derecho Urbanístico, en este apartado dedicamos unas líneas para señalar de manera clara que cuestiones regula esta norma y que son parte del cuerpo normativo u orden jurídico urbanístico que estamos estudiando.

Iniciaremos brevemente señalando su estructura orgánica, únicamente para efectos de referir sus dimensiones y la manera de su organización junto con sus antecedentes de vigencia para así resaltar posteriormente las cuestiones que regula y que son de mayor interés para nuestro tema.

Dicho lo anterior debemos resaltar que se encuentra integrada por 294 artículos repartidos en seis títulos; fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 derogando a su antecesora la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982 del mismo Diario Oficial.

De acuerdo con un importante análisis que hace el Doctor Jorge Fernández Ruiz,¹⁸⁰ esta ley en el título primero expone su carácter reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en nuestro país.

Enseguida, señala los criterios de la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia; así como la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal que intervienen en su aplicación.

Además de lo anterior, en el mismo título primero define diversos conceptos, entre otros: ambiente, contaminación, contaminante, contingencia ambiental, ecosistema, equilibrio ecológico, emergencia ecológica, impacto ambiental y residuos peligrosos. Igualmente se determinan en este título las atribuciones en materia ecológica de la actual Secretaría de Desarrollo Social y se precisan los principios de la política ecológica nacional.

El título segundo se encarga de delineación de la Biodiversidad, al precisar que las áreas naturales protegidas son zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que

180 Fernández Ruiz, Jorge, "Derecho urbano en México. Administración Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año 1994, enero-abril, núm. 79, pp. 44 y 45.

los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas.

Precisamente, este capítulo I sección I artículo 45 la que tiene el objeto de preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos; salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial; asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos; proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio; generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional.

Respecto del tema que más nos importa para efectos de esta investigación, cuenta con disposiciones para proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes, el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y, proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas, que en muchas ocasiones se ven amenazados por la el constante crecimiento de las enormes zonas urbanas de nuestro país.

El título tercero se encarga del aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, en virtud de ello, con relación al agua y los ecosistemas acuáticos se consideran: 1. Que corresponde al Estado y a la sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico; 2. Que el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico; Que para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se debe considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos; y, Que la preservación y el aprovechamiento sustentable del agua, así como de los ecosistemas acuáticos es responsabilidad de sus usuarios, así como de quienes realicen obras o actividades que afecten dichos recursos.

El título cuarto de esta ley se refiere a la protección del ambiente, de manera que sus tres primeros capítulos se encaminan a regular la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del agua y de los ecosistemas acuáticos, y del suelo, respectivamente. Y los cinco capítulos restantes norman las actividades consideradas como riesgosas, el manejo de los materiales y residuos peligrosos, la energía nuclear, además las cuestiones relativas al ruido, a las vibraciones, a la energía térmica, a los olores y a la contaminación visual, temas que se encuentra muchas veces presentes en las zonas urbanas.

Por último, el título sexto determina las medidas de control, las medidas de seguridad, las sanciones administrativas, los recursos administrativos, y además los delitos -y sus penas- del orden federal, en materia ecológica, los cuales han sido derogados mediante Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de diciembre de 1996, no obstante se

contempla la figura de la “Denuncia Popular” de competencia de toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, quienes cuentan con la potestad de denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la Ley en análisis y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Respecto de los artículos, transitorios podemos destacar que la ley comenzó su vigencia el día primero de marzo de mil novecientos ochenta y ocho por lo que su vigencia es ya casi de 25 años atrás.

Como podemos observar esta ley regula uno de los temas muy importantes para el Derecho Urbanístico ya que uno de los temas que convergen con la concentración de las zonas urbanas es el ecológico o ambiental ya que ambas no pueden desatenderse debido a que son fundamentales para la satisfacción de las necesidades humanas.

Desde esta perspectiva, la ley analizada contiene los criterios base de un principio fundamental para los individuos, esto es, el derecho a un medio ambiente, el cual ha sido elevado a rango constitucional en el artículo 4º constitucional del que ya hemos hablado en el apartado correspondiente a la vinculación del Derecho Urbanístico con el Derecho a un Medio Ambiente adecuado.

De esta manera, se abstrae que a nivel constitucional se reconoce el derecho a un medio ambiente “sano” y también se consigna la obligación de garantizarlo por parte del Estado, empero también se considera la consecuencia jurídica en caso de que se atente contra aquél.

Así el desarrollo urbano debe ser cuidadoso en la atención de la temática ambiental o ecológica, precisamente, Jorge Fernández Ruiz señala que puede comprobarse fácilmente que el derecho ambiental o ecológico se encuentra fuertemente imbricado con el derecho urbano o urbanístico, habida cuenta que una parte muy importante de las normas del primero encuentran su principal ámbito de acción en el marco citadino, merced a que dos de las principales fuentes de contaminación ambiental -el tráfico vehicular y la industria- se alojan primordialmente en las ciudades.¹⁸¹

Dicho lo anterior queda muy claro que, la regulación ambiental en una de sus partes, se enfocaría en abatir la contaminación ambiental, fenómeno potencial para reducir la perspectiva “sana” del ambiente y que esta mas que presente en las zonas urbanas sujetas a regulación del Derecho Urbanístico.

Además de lo anterior, se observa que la contaminación en el medio ambiente puede estar presente por las construcciones, al respecto el doctor Julien-Laferrriere menciona lo siguiente:

¿Por qué se restringe el derecho de construir, obligando a todo propietario que pida y obtenga una autorización administrativa antes de emprender una construcción en su propiedad? La razón es que la construcción, aunque sea un atributo de la propiedad, tiene consecuencias sobre el entorno; los efectos de la construcción rebasan los límites de la propiedad sobre la cual se edifica; puede ser nociva para la vecindad, producir molestias olfativas, sonoras, visuales, etcétera. El derecho o la operación de construir no sólo afecta al propietario. Tiene repercusiones sobre la vida social, lo que justifica su regulación por las autoridades públicas; además, es

181 *Ibidem*, p. 47.

conveniente que éstas arbitren los conflictos que ese derecho puede generar.¹⁸²

De conformidad con este autor, unas de las limitaciones impuestas a la elaboración de construcciones se basan en que se perturban el entorno ambiental.

Consecuentemente José Padilla Arellano señala que el derecho urbanístico debe respetarlo aún cuando se enfoque a la delineación de las zonas urbanas ya que este ha de dar respuesta a una serie de necesidades individuales, es decir, de cada uno de los propietarios de las viviendas que van a conformar el núcleo urbano, pero, sin duda, habrá de guiarse por la satisfacción de todas las necesidades sociales que debe proporcionar a la comunidad y por el respeto al medio ambiente.¹⁸³

En tal sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es una base para el urbanismo mexicano, debido a que como expone en su artículo 1o. tiene el objeto reglamentar la garantía del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; de definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; de preservar, la restauración y el mejoramiento del ambiente; de preservar y proteger la

182 Julien-Laferriere, Francois, “La licencia de construcción, instrumento de regulación de la ocupación del suelo”, Fernández Ruiz, Jorge *et al.* (coords.), *Régimen jurídico del urbanismo. Memoria del primer congreso de derecho administrativo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 482.

183 Padilla Arellano, José, “Los servicios públicos municipales y la obra pública”, Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2011, pp. 81 y 82.

biodiversidad, así como establecer y administrar las áreas naturales protegidas; aprovechar de modo sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas; de prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo; de garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; de ejercer las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución; de establecer los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental; y, de establecer medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Por tanto, los criterios que se deben considerar para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, de la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, de conformidad con el artículo 23 de la ley en estudio, son los siguientes:

- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;
- En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de

esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;
- Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;
- Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;
- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;
- El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;
- En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y
- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida de manera sustentable.

Res pecto del tema de la contaminación ambiental, el artículo 134 en su fracción V considera que en los suelos contaminados por la presencia de materiales o residuos peligrosos, deben llevarse a cabo las acciones necesarias para recuperar o restablecer sus condiciones, de tal manera que puedan ser utilizados en cualquier tipo de actividad prevista por el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable.

Con lo anterior podemos afirmar la estrecha relación entre el urbanismo y el medio ambiente, o el importante contenido de normas urbanísticas contenidas en la ley ambiental.

En virtud de lo anterior don Jorge Fernández Ruiz estudioso de amabas materias y de su estrecha relación entre sí, señala que, al derecho urbano, asimilar las normas del derecho ecológico o ambiental, en la medida en que se refieren a la regulación de las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades.

Ahora bien el derecho ambiental puede definirse -en opinión de Raúl Brañes- como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.¹⁸⁴

184 Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., nota 180, p. 46.

Conforme a la anterior definición podemos concluir este apartado resaltando el estrecho vínculo de las dos ramas del Derecho Administrativo, y la enorme necesidad de estar reglamentadas de manera armónica.

Así, por ejemplo, sería conveniente para mejorar la eficacia de las normas ambientales y urbanas, incorporar la figura procesal del interés legítimo para el resguardo del derecho ambiental. Este supuesto sería totalmente compatible con las nuevas figuras en materia de justicia denominadas acciones colectivas y el juicio de amparo en la vertiente que resguarda o tutela a los derechos difusos o colectivos.

c. Ley de Vivienda

En este apartado corresponde el análisis de otra de las leyes fundamentales para el tema urbano, la Ley de Vivienda y como en el apartado anterior, muy brevemente señalaremos su estructura orgánica para dar pauta al análisis de las disposiciones de carácter relevante en la materia.

Dicho lo anterior debemos señalar que se organiza en 97 artículos y cinco artículos transitorios, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006 y su más reciente reforma, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2011, esta ley abrogó a la correspondiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

La Ley de Vivienda es reglamentaria del artículo 4, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el Derecho que tiene toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, que para ser considerada como tal, deberá cumplir las disposiciones en materias de asentamientos humanos y construcción.

Además de lo anterior, menciona que el Mejoramiento de vivienda es la acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propicien una vivienda digna y decorosa, mismas que además deberán realizarse con forme a las normas de carácter urbano.

Como bien lo apunta el Daniel Márquez Gómez en nuestro orden jurídico interno, en distintas disposiciones constitucionales se alude a diversos derechos fundamentales que se relacionan con la urbanización, dentro de los que se encuentran el derecho a una vivienda digna y decorosa entre otros.¹⁸⁵

Además, como ya se dijo en el apartado constitucional que ya antes abordamos, se establece la competencia del Congreso de la Unión para legislar en las materias concurrentes de asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX- C) y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX- G); cuyos temas, sin duda, tendrán un estrecho vinculo con la regulación en materia de vivienda.

Por otra parte el autor Alberto Marín Artajo en su libro “El Derecho a la vivienda” menciona que es de suma importancia el tema de la vivienda por tratarse de un derecho subjetivo en los siguientes términos:

De los bienes necesarios a la sociedad doméstica, hay uno que reviste los caracteres de una exigencia inexcusable: es el hogar, de aquí que haya

185 Márquez, Daniel, “La urbanización como Derecho Público Subjetivo”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de Derecho Urbanístico*, México, UNAM- Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho- Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2011, pp. 77- 91.

nacido lo que llamaríamos el derecho familiar a la vivienda, cuya satisfacción constituye para la sociedad y aun para el Estado, una nueva gravísima preocupación moral y aún un verdadero deber social.¹⁸⁶

Lo anterior, muestra la preocupación del legislador al incorporar este Derecho en nuestra Constitución y en un ordenamiento jurídico específico que regule la materia de vivienda, es decir la Ley de Vivienda que dentro de sus ocho títulos, divididos en diversos capítulos que regulan las siguientes cuestiones relevantes:

Tiene por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa a través de lineamientos específicos que detalla en todo un capítulo a demás de la programación que se contiene en todo un capítulo también.

Por lo que hace a la Política Nacional de Vivienda, se menciona cual es el objeto de la ley y la importancia de cumplir con los lineamientos fundamentales que ahora citamos:

I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;

II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;

III. Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;

186 Martin Artajo, Alberto, "El Derecho a la vivienda", *Revista Internacional de Sociología*, Madrid, julio- diciembre de 1945, p. 74.

IV. Fomentar la calidad de la vivienda;

V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;

VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;

VII. Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;

VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional, y

IX. Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias.

Por otra parte, precisa los programas existentes del sector público en materia de vivienda y del contenido del Programa Nacional de Vivienda y el objeto de la Política Nacional de Vivienda que es propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano.

En su título tercero se establece el Sistema Nacional de Vivienda, constituido como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, que entre otros tienen los siguientes objetos:

Coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda; dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza; promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda; fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como inducir acciones de concertación con los sectores social y privado; y Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda.

También da vida a la Comisión Nacional de Vivienda como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de ejercer las atribuciones que en materia de vivienda que tiene el Ejecutivo Federal además de las competencias que esta ley le confiere a las dependencias y demás entidades de la Administración Pública Federal.

Corresponde a esta Comisión además promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas, así como coordinar, concertar y ejecutar los programas que permitan mejorar sus espacios de convivencia.

Es relevante destacar que como es consecuencia, se regula la concurrencia de facultades tanto del Gobierno Federal, directamente por el Ejecutivo Federal, así como de los Estados y los municipios en materia de vivienda en sus respectivos ámbitos de competencia.

Otra de las figuras administrativas que regula es la de la Comisión Nacional de Vivienda, la del Consejo Nacional de Vivienda, y la de la Comisión intersecretarial de vivienda y de otros organismos que se encargan de darle continuidad a los programas de la política de vivienda.

En un título se regula todo lo relativo al financiamiento para la realización de las acciones de vivienda que se realicen a crédito, los subsidios que para tal efecto destinen el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas así como de los municipios, además del ahorro de los particulares y otras aportaciones de los sectores público, social y privado.

La doctora Sonia Venegas Álvarez en su interesante artículo “Algunos aspectos financieros y tributarios para una vivienda de interés social sustentable” insta la función de la vivienda porque de acuerdo a ella más allá de su importancia económica, la vivienda tienen una función humana trascendente, que es la garantía de la dignidad personal familiar; sin embargo la realización de este derecho básicamente se ve obstaculizado por razones de índole económica.¹⁸⁷ Razon por la cual el financiamiento de la vivienda es concebido como un elemento central de toda política habitacional.

187 Venegas Alvarez, Sonia, “Algunos aspectos Financieros y Tributarios para una vivienda de interés social sustentable” en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de Derecho Urbanístico*, México, UNAM- Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho- Facultad de Estudios Superiores Acatlán, 2011, pp. 353-371.

Algunos autores piensan que los aspectos que deben considerar las opciones de financiamiento para beneficio de la población, por un lado, deben ofrecer rentabilidad a los agentes que participan en el mercado, pues de otro modo no será factible atraer inversión habitacional; y por otro lado, deben ser adecuadas a la capacidad de pago de los potenciales prestatarios.

Aunque en realidad esa afirmación constituye un problema para la población con menores recursos porque quedaría al margen de las operaciones de crédito habitacional, razón por la cual instaura el Derecho Social concebido en este caso como el Crédito para la vivienda que el sector público, con la participación de los sectores social y privado, diseñan, coordinan, concertan y fomentan, de acuerdo a diversas modalidades que se ejecutaran de acuerdo a las necesidades de la población.

Sin embargo, el obstáculo principal para solucionar el déficit habitacional que aqueja al sector más pobre de la población ha sido precisamente su dificultad de acceder a las oportunidades de financiamiento existentes debido a su insuficiente capacidad adquisitiva; su carencia de garantías satisfactorias para obtener los créditos; y su imposibilidad de acreditar ingresos permanentes.

Para tales efectos, es obligación del Ejecutivo Federal concertar con las instituciones del sector financiero, las facilidades y estímulos para implementar los programas de ahorro, enganches y financiamiento para la adquisición de vivienda.

Durante muchos años el Estado ha tenido activa participación en el sector de vivienda, procurando atender a los sectores de menores ingresos; sin embargo, muchas veces esta participación estatal ha desplazado la

incursión del sector privado y, finalmente, no ha logrado atender a la población que es su objetivo.¹⁸⁸

Ahora bien de pues de los anteriores temas, entramos a de mayor relevancia para efectos de nuestra investigación y que se regula en un título denominado “Del suelo” el que se instituye que la adquisición de suelo o la constitución de reservas territoriales destinada a fines habitacionales deberá observar las disposiciones legales en materia de asentamientos humanos, agraria y ambiental aplicables. Incluso se aplicará en actividades inmobiliarias.

Al respecto el escenario hasta aquí planteado apunta, entre otros elementos a un reto, la cuestión de obtener suelo urbano, imprescindible para la producción habitacional y, al mismo tiempo, considerado como un recurso escaso y caro. De hecho, es cada vez más frecuente escuchar a expertos en la materia de planeación urbana que expresen la clara necesidad de lograr un uso más óptimo de un recurso tan escaso, y caro, como es el suelo urbanizado, por lo que propician cada vez más la política de la densificación.

Siguiendo al doctor Miguel Carbonell en su obra “Los Derechos Fundamentales” podemos señalar los parámetros para evaluar los criterios de Digna y Decorosa, por un lado al estudiar la extensión de las mismas en relación con sus habitantes, por otro lado como segundo parámetro sería evaluar si la vivienda cumple con las características que le asigna el texto constitucional de encontrar acceso y dotación de servicios tales como: acceso agua potable, electricidad, drenaje, etcétera.¹⁸⁹

188 *Ibidem*, p. 363.

189 Carbonell, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, México, UNAM-Porrúa- CNDH, 2004, p. 881.

Finalmente la ley en sus apartados finales establece el tema de la producción social de vivienda y junto con ello regula la intervención de las Sociedades Cooperativas de Vivienda, el derecho de la denuncia popular y las responsabilidades y, por consiguiente, el procedimiento que se debe llevar a cabo por cualquier persona que podrá denunciar ante la Comisión o ante otras autoridades competentes todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la citada Ley y que contravengan sus disposiciones y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la vivienda.

Lo anterior sin dejar de lado el aspecto a las responsabilidades, en la que puede incurrir los servidores públicos que intervengan en los programas habitacionales que utilicen indebidamente su posición, para beneficiarse o favorecer a terceros en los procesos de producción y adquisición de vivienda, construcción de obras de infraestructura o en operaciones inmobiliarias; con sus respectivas sanciones conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en su caso por el Código Penal Federal.

Así las cosas podemos aseverar que la vivienda es uno de los bienes más significativos para el ser humano, ya que en ella tienen lugar aspectos de mucha relevancia como el proceso de socialización, desarrollo y desenvolvimiento individual, además de ser un espacio de seguridad y privacidad.

Sin embargo, el hablar de la vivienda es referirnos a un problema que por una parte, se acentúa por la incapacidad económica de una parte considerable de la población para tener acceso a ella, ya sea en propiedad o arrendamiento; y por otra, a la gran cantidad de personas que residen en

viviendas inadecuadas, deterioradas y con pésimas condiciones de habitabilidad.

La habitabilidad de una vivienda, está en función no sólo de la calidad de los materiales utilizados en su construcción, de la superficie habitable o de la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento. También está en relación con la proximidad o la lejanía con el empleo (tiempo y costo del traslado vivienda-trabajo), los equipamientos educativos, de salud y recreativos, de la calidad de los espacios abiertos de encuentro y convivencia. De ahí que el derecho a la vivienda aparezca cada vez más como parte del derecho a la ciudad, y que la política habitacional tenga la tarea de aprender a hacer ciudad, es decir, viviendas en ciudades donde la gente viva, trabaje, estudie y se divierta en un mismo entorno.

La realidad que se vive en el día a día es que las viviendas actualmente se construyen en lugares no aptos para urbanización, es decir en suelos no urbanizados, lejos de los centros de trabajo y de cultura. Es por eso que generalmente alrededor de las zonas metropolitanas existen ciudades dormitorio y habitantes que pasan una buena parte de su vida diaria en diferentes medios de transporte que dicho sea de paso también son de muy deficiente calidad.

El tema de la Vivienda y dentro de esta las necesidades habitacionales también impactan en la transición demográfica puesto que se puede confirmar, en efecto, una importancia cada vez mayor de distintos grupos poblacionales, con necesidades habitacionales específicas, que no corresponden a las de una familia tradicional: hogares unipersonales, hogares dirigidos únicamente por mujeres, hogares de ancianos. Se ha confirmado con estadísticas importantes que la familia tradicional, padre, madre e hijos, representa solamente la mitad de los hogares mexicanos.

De conformidad con el último censo de población, los hogares están sobre habitados, es decir, ya no habitan únicamente la familia tradicional sino que se han integrado otros miembros más de la familia.

Frente a tal situación en los hogares mexicanos, el precepto constitucional según el cual “toda familia” tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, deberá ser revisado, pues quizá convendría plantear la posibilidad de que el artículo 4 constitucional estableciera que todo hogar, y ya no toda familia, tiene derecho a disfrutar de una vivienda, con la finalidad de incluir en este derecho a hogar que no necesariamente están habitados por una familia, como es el caso de los hogares unipersonales.

Por lo tanto, la problemática habitacional que enfrentamos representa un enorme desafío para el desarrollo urbano del país, y para los responsables de planear la evolución del sistema urbano nacional.

Es trascendental hacer conciencia tanto la sociedad como el gobierno porque tal parece que no hemos entendido a cabalidad los retos financieros, de planeación territorial y de gestión innovadora que esta problemática plantea. En todo caso, tenemos que preguntarnos si se tiene las estrategias, los programas, los recursos y los instrumentos para enfrentar un reto de ese tamaño; y de no haberlos encontrarlos ya de manera urgentemente.

Finalmente se puede considerar que el aspecto urbano es el principal ámbito de aplicación de la Ley de Vivienda por esta razón, como considera el Doctor Jorge Fernández Ruiz, se insertan en el derecho urbano la mayor parte de las disposiciones de este ordenamiento legal, junto con la normativa conexas a la vivienda, contenida en diversas leyes y reglamentos, como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los

trabajadores, la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y su Estatuto, entre otras.¹⁹⁰

Así para concluir podemos decir que la ley no va dirigida a toda la población debido a que gran parte de esta no tiene acceso al derecho de tener una vivienda. Incluso el sistema de financiamiento y créditos habitacionales van encaminados a personas que cuentan con ingresos permanentes, y hoy día son muchos los trabajadores que no están bajo ese supuesto.

También se considera necesario establecer una mayor participación del sector privado en el sistema financiero habitacional, debido a que como lo mencionaba anteriormente, al concentrar esa atribución sólo en el Gobierno Federal no cubre un mayor número de la población.

d. Ley Agraria

La Ley Agraria contiene 200 artículos repartidos en diez títulos. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

En los términos de su artículo segundo transitorio, este ordenamiento derogó a la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, y todas las disposiciones que se opusieran a la misma. Y en virtud de lo dispuesto por este precepto transitorio se determinó que en tanto no se expedieran las disposiciones correspondientes, continuarían aplicándose las leyes reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley en estudio.

190 Fernández Ruiz, Jorge, op. cit. nota 174, pp. 705- 739.

Esta ley desde su primer título se refiere a la materia urbanística, y en tal virtud señala que el ejercicio de los derechos de propiedad que regula dicha ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajusta a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.

Además, establece que el Ejecutivo Federal promueve la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

El título segundo se encarga de la regulación del desarrollo y fomento agropecuarios, y precisa que el Ejecutivo federal promueve el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional; además, aquél debe promover y realizar acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes. Y, en los términos que establece la Ley de Planeación, el mismo Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formula programas de mediano plazo y anuales en los que se fijan las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.

El título tercero se encarga de reglamentar a los ejidos y comunidades, a los cuales también nombra núcleos de población ejidales.

De manera general, en dicho título se regulan las siguientes temáticas: 1. Ejidatarios y vecindados; 2. Órganos del Ejido; 3. Tierras Ejidales; 4. Aguas del Ejido; 5. Delimitación y destino de las Tierras Ejidales; 6. Tierras de Asentamiento Humano; 7. Tierras de Uso Común; 8. Tierras Parceladas; 9. Tierras Ejidales en Zonas Urbanas; 10. Constitución de nuevos Ejidos; 11. Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales; y, 12. Las Comunidades. El título cuarto se refiere a las Sociedades Rurales, que tienen por objeto comprender la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras no prohibidas por Ley.

El título quinto determina la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, y describe una serie de conceptos como: I. Tierras agrícolas: los suelos utilizados para el cultivo de vegetales. II. Tierras ganaderas: los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida. III. Tierras forestales: los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

El título sexto refiere a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

El título séptimo regula a la procuraduría agraria.

El título octavo establece el Registro Agrario Nacional cuya finalidad es el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la ley examinada. Dicho Registro se instituye como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscriben los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro

tiene además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

El título noveno contempla a los terrenos baldíos y nacionales. Los primeros son los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos. Los segundos son: I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de ley; y, II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

Por último, el título décimo instituye a la Justicia Agraria. De este modo los juicios agrarios son los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley. Consecuentemente, en este título se configura al proceso agrario, estableciendo las disposiciones preliminares, emplazamientos, el juicio agrario, ejecución de sentencias y el recurso de revisión.

El pasado siglo XX, se consideró el elevar a rango constitucional los derechos sociales, mismos que sirvieron de parámetro dogmático de los órdenes jurídicos de occidente, mismos que han sido considerados como prestacionales, en tanto que su eficacia plena depende del desarrollo Legislativo y de la actividad administrativa del Ejecutivo.

De este modo, dentro de aquellos derechos sociales se ubicaba la defensa de los núcleos de población agrarios, para consolidar una justa distribución de la tierra entre los pobladores del Estado mexicano, lo anterior como una forma de garantizar la sustentabilidad del sector agrario mexicano, sin embargo, hoy día esos derechos se ven completamente amenazados por el constante crecimiento de las zonas urbanas y que han invadido suelos destinados para estos fines, razón por la cual el régimen agrario dentro del

orden jurídico mexicano, necesariamente guarda una estrecha relación con el urbanismo mexicano.

Al respecto, Isaías Rivera Rodríguez expone con relación a la Ley Agraria, que contiene, por un lado, disposiciones especiales para las tierras ejidales ubicadas en el área de crecimiento de zonas urbanas, por medio de las cuales autoriza a esos ejidos a buscar el aprovechamiento que pudieran obtener en ese sentido, pero siempre sujetándolos a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, y por otro lado, señala un derecho de preferencia para los gobiernos estatales y municipales cuando se trate de enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas en reserva para el crecimiento de un centro de población, acorde con la Ley General de Asentamientos Humanos, con lo que también podemos concluir que dicha normatividad es supletoria de la Ley Agraria en la materia urbanística.¹⁹¹

Así lo anterior, podemos destacar que en la ley que ahora analizamos, prevé que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras.

Para tal caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica

191 Rivera Rodríguez, Isaías, “El desarrollo urbano de la propiedad agraria”, en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2011, pp. 101 y 102.

de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

Además en toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.¹⁹²

No obstante lo anterior, no siempre se cumple con estas disposiciones y traer como consecuencia problemáticas graves debido a la urbanización de suelos no urbanizables, generando riesgos para la población.

Siguiendo a Isaías Rivera Rodríguez, al referirnos al marco legal agrario y su estrecha vinculación con el aspecto urbano aunque su concepción de origen se identifique con la propiedad rural, con el campo y con las áreas excluidas de los centros de población, estos conceptos pese a parecer opuestos, en realidad comparten una cercanía y hasta una dependencia entre sí, puesto que lo urbano se nutre de lo rural y por ende de lo agrario.¹⁹³

Según este autor, el terreno es fundamental para el urbanismo, a pesar de que la materia agraria sea reconocida normalmente como rural, concepto opuesto a lo urbano, de modo tal se coincide cuando aquél afirma que "...lo urbano se nutre de lo rural y por ende de lo agrario" y reconfirmando lo que ya antes hemos citado que necesariamente para la creación o

192 Ley Agraria, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 9o. de abril de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/sLALW>, consultado el 20 de enero de 2013.

193 Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., nota 191, pp. 101 y 102.

incorporación de suelo urbano, tenemos que tomarlo del suelo rural y ejecutar los mecanismos de urbanización, siempre que este sea susceptible de hacerse y de esta manera poder ofertar nuevo suelo urbano.

Con relación al aspecto estadístico de las tierras ejidales, este autor afirma que la propiedad agraria, que corresponde a los ejidos y comunidades del país, también conocida como social, comprende alrededor del 52% del territorio nacional. Y cuenta con cerca de 31 mil núcleos agrarios que la convierte en una modalidad de la propiedad privada constituida y consolidada durante el proceso de la reforma agraria que inició en 1915 y concluyó en 1992.¹⁹⁴

De acuerdo con lo anterior, las tierras ejidales necesariamente deben comprenderse en el ámbito de la tenencia de inmuebles, debido a que un poco más de la mitad del territorio se conforma dentro del régimen agrario mexicano.

Siguiendo al mismo autor,¹⁹⁵ los solares son propiedad plena de sus titulares y todo ejidatario tiene derecho a la asignación de uno, cuya extensión es acordada por la propia asamblea, con la participación del municipio de acuerdo con las leyes en materia de fraccionamiento, los usos y costumbres de la región. Así, la asignación de solares se hace por asamblea, con la representación de la Procuraduría Agraria, cuya acta debe ser inscrita en el Registro Agrario Nacional, la cual al mismo tiempo expide los certificados que constituyen el título correspondiente, mismos que, a su vez, son inscritos en el Registro Público de la Propiedad local, con lo que son regulados por el derecho privado.

194 *Ibíd.*, p. 103.

195 Rivera Rodríguez, *op. cit.*, nota 191, p. 109.

Debemos considerar que de acuerdo a lo que señala el Dr. Azuela de la Cueva, “la reforma agraria mexicana no consistió únicamente en la distribución de la tierra a los campesinos, sino en la formación de un tipo de propiedad con rasgos que la distinguen radicalmente de la propiedad privada clásica. En la institución que conocemos como ejido, la propiedad de las tierras pertenece al “núcleo agrario”, formado por un mínimo de veinte campesinos, cada uno de los cuales tiene derecho de usufructo sobre su “parcela”.¹⁹⁶

Se debe destacar que un derecho adicional e importante para el núcleo agrario, es que la ley le permite acordar el destino de los solares excedentes a la asignación original y de este modo pueden ser enajenados o arrendados permitiendo obtener beneficios adicionales derivados del proceso de urbanización interna.

Asimismo, esta ley y su reglamento se abstienen de mencionar la incorporación del solar al patrimonio familiar, de manera que no le son aplicables las restricciones que la propia Constitución establece, por lo que puede ser alienable, embargable o sujeto de gravamen.

Será competencia de la asamblea de los núcleos agrarios el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano y fundo legal, así como la localización y relocalización del área de urbanización, que debe ser convocada de manera extraordinaria, bajo la modalidad de formalidades especiales, implicando un quórum particular de instalación y de validez de los acuerdos aunado a la asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público.

196 Azuela de la Cueva, Antonio, “Vivienda y propiedad privada”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LVII, núm. 1, enero-marzo de 1995., p. 44.

Asimismo, señala la ley que la asamblea puede destinar las tierras que no estén formalmente parceladas al asentamiento humano, reservando las extensiones de tierra que considere conveniente; ello establece que a partir de las tierras de uso común puede haber una asignación al destino urbano a favor del núcleo.

Además, como anteriormente se ha indicado, en el apartado De las tierras ejidales en zonas urbanas, se instituye el derecho de los núcleos agrarios a beneficiarse del aprovechamiento de la urbanización de sus tierras, en caso de que se ubiquen en el área de crecimiento de un centro de población. No obstante, nuevamente se determina que el desarrollo urbano invariablemente debe sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Finalmente podemos concluir conforme a la ley, que el régimen agrario mexicano se sustenta en seis partes fundamentales: la propiedad, los sujetos, la empresa, los contratos, el proceso y las instituciones; todos estos convergen en el tema del desarrollo urbano vinculado a la propiedad agraria.¹⁹⁷ Sin embargo, como se ha planteado, parece que el efecto de la modificación de la naturaleza jurídica de la tierras ejidales puede tender a que los titulares de las mismas estén atentos al aspecto comercial de estas zonas, y por lo mismo, la modificación de dicha naturaleza puede favorecer a la disminución de zonas agrícolas por lugares urbanos, lo cual atentaría contra el propósito de este régimen dentro del orden jurídico mexicano.

Por lo tanto consideramos importante para la eficacia plena de la Ley contemplar que “el desarrollo urbano de la propiedad agraria... no sólo debe concentrarse en el aspecto habitacional sino atender a la capacidad turística e industrial, puesto que existen instrumentos e instancias del

197 Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit. nota 191, p. 114.

orden agrario encargadas de apoyar a los sujetos agrarios en el desarrollo urbano de sus tierras.”¹⁹⁸

Por tal motivo, las zonas ejidales en nuestro país tienen una gran expectativa de subsistencia, si se lograra consolidar una cultura de la utilidad que ellas pueden recibir. Para ello, es conveniente mencionar que el aspecto comercial de los inmuebles puede ser suplido por el uso industrial o turístico, sin embargo para ello se requiere una visión no limitada de factores humanos que intervienen en este proceso.

e. Los Planes de Desarrollo Urbano

Siguiendo al profesor Jiménez Dorantes, quien cita a Gaspar Ariño Ortiz y Alfredo Gallego Anabitarte establece que el Plan “es un programa de acciones y medidas hacia futuro, que, anticipándose a cambios y variaciones, pretenden alcanzar de la forma más rápida, eficaz y racional unos determinados fines”.¹⁹⁹

Hablar de programa es referirse generalmente al seguimiento de un orden cronológico, que hace referencia al tiempo requerido para realizar cada una de sus partes, y se constituyen por metas, procedimientos y reglas para alcanzar su objetivo.

Por lo tanto podemos referirnos al plan como una secuencia de acciones que llevarán un orden a través de un programa, sin embargo la doctrina así como la ley en diversas ocasiones se refiere a ambos términos de manera indistinta, lo cual dificulta su análisis y aplicación.

198 Ídem.

199 Jiménez Dorantes, Manuel, op. cit., nota 108, p. 103.

De manera general José Pablo Martínez Gil cita un concepto establecido por Ramón Prada de planteamiento urbanístico que engloba de manera puntual todos los aspectos que lo conforman en los siguientes términos:

El planteamiento urbanístico son los instrumentos de ordenación territorial que determinen con precisión el emplazamiento de los centros de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población, la formulación del trazado de las vías públicas y de los medios de comunicación, el establecimiento de espacios libres para parques y jardines públicos y de los centros y servicios de interés públicos y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos, la calificación de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección, pública y en fin, la limitación del suelo y subsuelo y de las edificaciones.²⁰⁰

Por esa razón es prioritaria la regulación del planteamiento urbanístico en todo el orden jurídico interno, razón por la cual se considera indispensable producir un sistema de planteamiento municipal, regional, estatal y nacional.

En nuestra constitución como ya lo habíamos planteado anteriormente la materia de la planeación de los asentamientos humanos se encuentra regulada por el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero. En este texto se menciona la obligación de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Ahora bien el texto constitucional al ordenamiento de los asentamientos humanos, lo entiende como cuatro procesos: la fundación, la conservación,

200 Martínez Gil, José Pablo, "El Derecho Urbanístico", en Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, 2011, pp. 33- 62.

el mejoramiento y el crecimiento de los centros de población,²⁰¹ procesos que el legislador debe regular.

De tal manera debemos entender que los Planes de Desarrollo Urbano, son aquellos documentos elaborados por los órganos administrativos facultados para ello, con la finalidad de establecer los criterios, principios y procedimientos para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Dichos documentos suelen ser ejecutados bajo un programa, es decir bajo un orden cronológico establecido para su mejor ejecución.

Cabe destacar que la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos del plan nacional, de los estatales y municipales de desarrollo.

Esto alude también a que la planeación estará a cargo de manera concurrente como ya había establecido en líneas anteriores, de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes locales.

La Ley General de Asentamientos Humanos establecen los instrumentos por medio de los cuales se realizará la planeación y ordenación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, mismos que ahora enunciaremos:

201 Azuela de la Cueva, Antonio, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en Fernández, Jorge y Rivera, Juan (coords.), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 149.

- El programa nacional de desarrollo urbano;
- Los programas estatales de desarrollo urbano;
- Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Dichos planes o programas se registrarán por las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos y, en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Para una mejor comprensión de este tema ahora determinaremos los lineamientos generales del Programa Nacional de Desarrollo y del Programa Estatal de Desarrollo Urbano que se siguen en la creación de los planes.

- Programa Nacional de Desarrollo

Este instrumento es de gran importancia porque establece los lineamientos generales que sirven como base a los ordenamientos jurídicos a nivel local, por eso se debe llevar a cabo un procedimiento antes de ser publicado y que ahora explicamos en sus etapas:

Aprobación: (con forme al capítulo cuarto de la Ley de Planeación y al artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos)

Este instrumento de planteamiento urbanístico nacional será aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación. Sus modificaciones se realizarán con las mismas formalidades previstas para su aprobación.

Finalidad:

Este Programa tiene como finalidad identificar la situación nacional de los asentamientos humanos y determinar las directrices, estrategias y orientaciones generales que deben prever el resto de los instrumentos de planeación urbanística, así como las políticas federales en la materia.

Programa Estatal de Desarrollo Urbano

Igual que en el caso del Programa Nacional de Desarrollo para el Programa Estatal se debe llevar a cabo el mismo procedimiento y dentro de este se determina que antes de ser publicado debe ser aprobado con las siguientes etapas.

Aprobación: (con forme a los artículos 8°, 15 y 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos)

Para poder aplicarse los planes o programas estatales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales.

Dichos planes o programas deberán cumplir con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano. Además se menciona la obligación de que deberán estar a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

Debido a la existencia de las facultades concurrentes en el ordenamiento jurídico mexicano, la Ley General de Asentamientos Humanos enlista solamente algunos de los instrumentos que pueden prever las diferentes leyes estatales de la materia.

Como ya lo había mencionado en este Programa Estatal se plantea además de la aprobación, la modificación y el contenido que deberán cumplir las disposiciones locales.

Modificación:

En materia de modificación de los planes y/o programas estatales de desarrollo urbano las autoridades locales determinarán la forma y procedimientos para que los sectores social y privado participen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes o programas de desarrollo urbano.

Para aprobar y modificar los planes o programas en la Ley General de Asentamientos Humanos en sus artículos 15 y 16, se establece el siguiente procedimiento:

1. La autoridad estatal o municipal competente deberá dar aviso público del inicio del proceso de planeación. Además deberá formular el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, el cual también debe publicar.

2. Se debe establecer un plazo y un calendario para que se lleven a cabo audiencias públicas. Estas audiencias tendrán como objeto que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

3. Se darán las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y deben estar a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad estatal o municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

4. Cuando ya se hayan cumplido las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación de la entidad federativa o municipio correspondiente y, en su caso, en los bandos municipales.

Contenido:

Después de establecer el primer paso de procedimiento que es la aprobación y el segundo, es decir, la modificación, el Programa prevé el contenido mínimo que deberán prever las legislaturas locales.

Los programas estatales de desarrollo urbano con forme al artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos, se deberán sujetar a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y deberá contener los siguientes lineamientos:

1. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias;
2. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

3. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país;
4. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población;
5. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.

Al respecto Manuel Jiménez Dorantes en su libro Constitución y urbanismo que los instrumentos de planteamiento deberán contener información ordenada y sistematizada en una serie de documentos que deberán establecer los objetivos, justificaciones y reglas a las que se sujetará un espacio físico territorial determinado.²⁰²

En el mismo tenor, cada ley estatal deberá plantear estos lineamientos. Algunas leyes locales cumplen de manera precisa cuales son estos lineamientos que deberán cumplir los planes urbanísticos que existen en cada Estado.

El mismo autor construye un contenido que tienen legislado las leyes estatales y que deberán cumplir estos programas y es el siguiente:

Introducción: en él se pueden establecer los antecedentes del territorio que se encuentra bajo un planteamiento. También se podrá mencionar el ámbito de aplicación.

Diagnóstico: se hace un análisis de la situación actual de dicho territorio. Además se hace un estudio de la situación económico- social en cuanto a

202 Jiménez Dorantes, Manuel, op. cit. nota 108, página 146

la población, infraestructura, equipamiento, servicios y vivienda, entre otros.

Objetivos; en este punto se deberá precisar los propósitos y finalidades que pretende alcanzar el programa.

Metas: en este punto se determinan las acciones y obras de acuerdo a los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Estrategias: deberán precisar los lineamientos y políticas del programa.

Bases financiero- programáticas: en este lineamiento se precisan los gastos que exige la aplicación del diseño territorial del plan.

Acciones de inversión: prioridades del gasto público y privado.

Corresponsabilidad sectorial: determina las acciones, obras e inversiones que se llevarán a cabo y menciona al responsable de su ejecución.

Normas urbanísticas: menciona las disposiciones jurídicas, técnicas y administrativas a que se sujetarán las acciones que se lleven a cabo para la ejecución de dicho plan.

Anexo Gráfico: expresa este documento de manera clara el contenido básico del plan y la ubicación espacial de los proyectos y obras.

Así estudiado el tema de los Planes de Desarrollo Urbano, damos pie al siguiente tema relacionado con las leyes locales de asentamientos humanos o desarrollo urbano.

f. Las Leyes Locales de Asentamientos Humanos

Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal y con apego a la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de las entidades federativas expedieron entre 1976 y 1977 sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con la que originalmente se integró en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México. En la actualidad, casi todas las entidades federativas han actualizado su legislación urbana en cuando menos dos ocasiones, especialmente a partir de la vigente Ley General de 1993.²⁰³

En virtud de lo anterior y después de hacer una revisión de toda la legislación urbanística de nuestro país hemos podido llegar a determinar que en lo general las leyes locales siguen los criterios de la Ley General de Asentamientos Humanos, sin embargo ahora dedicamos unas líneas para destacar de manera clara y concreta cuáles son esos criterios y las coincidencias que encontramos, derivado del análisis comparativo de las leyes de las entidades federativas más relevantes por albergar a las grandes ciudades o bien con problemáticas importantes.

Se han tomado como referencia las leyes de desarrollo urbano de Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León y Querétaro.

Son diversos los temas en los que convergen en las citadas normas locales por lo que para efectos prácticos las hemos dividido por temas, así ahora iniciamos con el rubro del objeto encontrando que se regulan las siguientes actividades:

203 López Velarde, Oscar, op. cit., nota 170, p. 21.

- Atribuciones de las entidades federativas y de los municipios en cuanto a desarrollo urbano.
- Determinación de la concurrencia de las entidades federativas con los municipios que las conforman en materia de asentamientos humanos.
- Establecen las autoridades competentes en la aplicación de las normas de asentamientos humanos.
- Fijan las normas o reglas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de la entidad federativa, en algunos casos se plantea que esto sea en condiciones que promuevan el desarrollo sustentable de la entidad federativa.
- Establecen las normas mediante las cuales las entidades federativas y los municipios ejercerán sus atribuciones para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.

Respecto del tema de las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano, observamos que generalmente son las siguientes: el Congreso del Estado (la asamblea legislativa en el caso del Distrito Federal), el Gobernador de la entidad federativa, la Secretaría a la que en cada entidad se le otorguen las facultades en la materia de asentamientos humanos y los municipios que conforman cada uno de los estados. En algunos casos existen Comisiones especializadas en la materia. Además

existen entidades en las que se cuenta con órganos auxiliares para el desarrollo urbano y los asentamientos humanos.

Como podemos observar a treinta y seis años de la primera Ley General de Asentamientos Humanos, se ha presentado un significativo avance en la legislación de desarrollo urbano a nivel local, sin embargo aún quedan grandes retos para las legislaturas locales en la materia, sobretodo porque consideramos que cuando surgieron estas normas, fue cuando se dio el mayor avance pero ahora se han quedado rezagadas para hacer frente a la actualidad del crecimiento urbano.

Es por lo anterior que sería muy oportuno considerar algunas cuestiones que consideramos que traerían consigo un significativo avance en la materia, como por ejemplo unificar los criterios con forme a la vigente ley federal de 1993, ya que se encuentran con forme al los criterios de la ley de 1976.

Además se deben homogenizar los criterios generales de regulación medioambiental de los asentamientos humanos con forme a los criterios establecidos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente y las normas oficiales mexicana en materia ambiental.

Es también fundamental contemplar en todos los ordenamientos locales mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional y urbano del tema de la vivienda.

No dejar de lado en la legislación estatal todas las atribuciones que la Constitución otorga a los municipios, establecer normas que procuren la protección al patrimonio cultural de los centros de población, además de armonizar el ordenamiento en relación con las Leyes en materias específicas, tales como la Ley de Vivienda y la Ley Agraria.

Finalmente establecer mecanismos que aseguren la aplicación efectiva de toda la normativa sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos.

Por otra parte como parte de la investigación y de la revisión de la legislación urbanística mexicana local, incorporamos en este apartado un listado en el que señalamos que tipo de ordenamiento jurídico vigente tiene cada una de las entidades federativas y en su caso si han tenido modificaciones con sus fechas de publicación, esto con la finalidad de dar un panorama general de la regulación urbanística estatal mexicana, así como un indicador de su actualización o modernización.

1. Código Urbano para el Estado de Aguascalientes (Publicada en el Periódico Oficial el 29 de mayo de 1994; modificaciones: 7 de agosto de 1994, 19 de marzo de 1995, 4 de junio de 1995, 2 de julio de 2001, 26 de noviembre de 2001, 13 de septiembre de 2004, 8 de agosto de 2005, 15 de mayo de 2006, 14 de agosto de 2006 y 12 de marzo de 2007).
2. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (Publicada en el Periódico Oficial 24 de junio de 1994).
3. Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Baja California Sur (Publicada en el Periódico Oficial el 22 de julio de 1994; modificación: 20 de junio de 1995 y 13 de junio de 2002).
4. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche (Publicada en el Periódico Oficial el 22 de diciembre de 1993).
5. Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza (Publicada en el Periódico Oficial el 26 de julio de

1994; modificaciones: 21 de junio de 1996, 7 marzo de 2000 y 20 de marzo de 2001, 24 de junio de 2011).

6. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (Publicada en el Periódico Oficial el 7 de mayo de 1994; modificaciones: 23 de noviembre de 2004).
7. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chiapas (Publicada en el Periódico Oficial el 3 de diciembre de 1997; modificaciones 28 de diciembre de 2007).
8. Ley de Desarrollo Urbano Sostenible del Estado de Chihuahua. (Publicada en el Periódico Oficial el 18 el 14 de mayo de 20011).
9. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010).
10. Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango (Publicada en el Periódico Oficial el 6 de junio de 2002; última modificación: 26 enero de 2011).
11. Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato (Publicada en el Periódico Oficial el 7 de octubre de 1997).
12. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero (Publicada en el Periódico Oficial el 13 de marzo de 2001).
13. Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (Publicada en el Periódico Oficial el 17 de septiembre de 2007; última reforma: 13 de diciembre de 2010).

- 14.** Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco (Publicada en el Periódico Oficial el 11 de julio de 1993; modificaciones: 17 de enero de 1998, 5 de diciembre de 1998, 23 de diciembre de 1999, 9 de septiembre de 2000, 21 de diciembre de 2000, 13 de marzo de 2001, 21 de julio de 2001, 28 de julio de 2001, 25 de octubre de 2001 y 10 de marzo de 2005).
- 15.** Código Administrativo del Estado de México. Libro Quinto. Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población (P.O. 13 de diciembre de 2001; Modificaciones: 6 y 11 de diciembre de 2002, 7 de agosto de 2003, 2 y 3 de septiembre de 2003, 30 de abril de 2004 y 11 de agosto de 2004).
- 16.** Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán (Publicada en el Periódico Oficial el 15 de junio de 1995; última reforma: 23 de Agosto de 2007).
- 17.** Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos del Estado de Morelos (Publicada en el Periódico Oficial el 23 de agosto de 2000; última reforma septiembre 24 de 2008).
- 18.** Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit (Publicada en el Periódico Oficial el 19 de mayo de 1999; modificaciones: 31 de julio de 1999, 26 de abril de 2001, 17 de agosto de 2002 y 28 de septiembre de 2002; última reforma 1 de Septiembre De 2007).
- 19.** Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (Publicada en el Periódico Oficial de 9 de septiembre de 2009; última reforma 19 enero 2011).

- 20.** Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca (Publicada en el Periódico Oficial el 20 de febrero de 1993; Modificaciones: 22 de marzo de 2005).
- 21.** Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla (Publicada en el Periódico Oficial el 26 de marzo de 2004).
- 22.** Código Urbano para el Estado de Querétaro (Publicada en el Periódico Oficial el 6 de agosto de 1992).
- 23.** Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo (Publicada en el Periódico Oficial el 15 de junio de 1998).
- 24.** Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí (Publicada en el Periódico Oficial el 7 de octubre de 2000 y 20 de diciembre de 2003).
- 25.** Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sinaloa (Publicada en el Periódico Oficial el 2 de febrero de 1977; modificaciones: 4 de agosto de 1993 y 1 de septiembre de 2004).
- 26.** Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora (Publicada en el Periódico Oficial el 18 de febrero de 1985; Modificaciones: 28 de diciembre de 1992, 8 de julio de 1993 y 15 de julio de 1996).
- 27.** Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco (Publicada en el Periódico Oficial el 28 de diciembre de 2005).
- 28.** Ley para el Desarrollo Urbano para el Estado de Tamaulipas (Publicada en el Periódico Oficial el 25 de octubre de 2001; Modificaciones: 19 de noviembre de 2002, 20 de abril de 2004, 27 de mayo de 2004, 26 de octubre de 2006).

29. Ley de Ordenamiento Territorial para el Estado de Tlaxcala (Publicada en el Periódico Oficial el 23 de diciembre de 2004).
30. Ley de Desarrollo Regional y Urbano para el Estado de Veracruz (Publicada en el Periódico Oficial el 17 de abril de 1999; Modificaciones: 13 de octubre de 2003).
31. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán (Publicada en el Periódico Oficial el 30 de junio de 1995).
32. Código Urbano del Estado de Zacatecas (Publicada en el Periódico Oficial el 11 de septiembre de 1996; Modificaciones: 29 de junio de 2005).

Amanera de resumen podemos señalar que todas las entidades cuentan con un ordenamiento jurídico específico que regula la materia urbana, con la única excepción del Estado de México que regula esta materia en un apartado de su Código Administrativo.

En su mayoría se denomina Ley de Desarrollo Urbano (19), una menor parte lo denomina Ley de Asentamientos Humanos (8), únicamente como Código Urbano lo hacen (3) y como Ley de Ordenamiento Territorial únicamente una.

3. Régimen Municipal

Los apartados anteriores se han destinado a abordar la normativa urbanística de dos de los niveles de gobierno, por una parte el federal, en el que encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, las leyes que a nivel federal están relacionadas con la materia (Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Vivienda y Ley Agraria) y por la otra el nivel u orden estatal, en el que se encuentran principalmente las leyes de desarrollo urbano locales.

En este sentido, es menester dedicarnos a desarrollar el último de los órdenes de gobierno, el municipal, que resultar de suma importancia, al ser la base de la división territorial y desde donde muchas veces se deben concretar las actividades que tiendan a mejorar la calidad de vida de los habitantes, por ser este con el que más contacto pueden llegar a tener.

En los ámbitos territoriales municipales es donde se encuentran asentadas las grandes, medianas y pequeñas ciudades, así como las localidades rurales con una gran dispersión poblacional, donde se expresan los problemas que se generan con el crecimiento urbano, tales como la falta de uso de suelo, de viviendas, de servicios públicos, ocupación del suelo urbano irregular, condiciones que se viven en los municipios, que tiene que enfrentar éstos, pues las condiciones urbanas municipales son la viva expresión de la situación nacional.²⁰⁴

En términos generales, la mayor carga de regulación y determinación urbanística recae, esencialmente, en el planeamiento municipal pero siguiendo la visión integral determinada escalonadamente por los diversos instrumentos de planeamiento estatal y nacional.²⁰⁵

204 Olivos Campos, José René, “La generación del suelo urbano para el desarrollo municipal”, en Jorge Fernández Ruiz et al. (coord.), *Régimen Jurídico del Urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 421.

205 Jiménez Dorantes, Manuel, *Autonomía municipal y planeamiento urbanístico*, México, Fontamara, Universidad Autónoma de Chiapas, 2007, p. 102.

Por lo tanto, es a nivel municipal en donde en primer lugar aterriza de manera concreta el planeamiento urbanístico, por ser ahí en donde se deben regular de manera específica muchos de los aspectos de desarrollo urbano, diseñando con precisión por modelo urbanístico local.

Los municipios de nuestro país, en la etapa de la posmodernidad que se vive, enfrentan un creciente e irreversible proceso de urbanización que se caracteriza por una constante concentración de la población en los centros urbanos que resultan contrastantes, con zonas que disponen de todos los servicios públicos y otras con carencias, lo que aunado al aumento de la pobreza y falta de reserva territorial genera asentamientos irregulares y condiciones ambientales deplorables.

Lo anterior es producto de dos fenómenos, por una parte, está dado por el centralismo estatal que ha sido concentrador de atribuciones jurídicas, decisiones y recursos en el orden del gobierno federal, que ha propiciado, por varias décadas, el crecimiento urbano con desigualdades de desarrollo y bienestar. Por otra parte, se tiene la carencia de facultades normativas, recursos y de personal competente en los gobiernos municipales para cumplir sus responsabilidades con el desarrollo urbano local.²⁰⁶

Ahora bien es relevante señalar las facultades de los Municipios para tener claro cuales su esfera competencial lo que nos permite entender esa cercanía de la que hablamos entre el ciudadano y la administración Pública.

206 Olivos Campos, José René, "Dilemas y retos del desarrollo urbano local", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de derecho urbanístico*, México, UNAM, 2011, p. 215.

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

Conforme a lo anterior podemos ver uno de los problemas que se presentan en la disminución de facultades que se ha hecho a los municipios en el ámbito del desarrollo urbano, ello se evidencia claramente en las leyes locales, las cuales, en la mayor parte de los casos, no han otorgado a los municipios todas las atribuciones que constitucionalmente les corresponden, lo anterior a pesar de que la actual Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 establece el fortalecimiento de las atribuciones municipales, recogiendo la competencia que les otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien podemos afirmar que no sólo la falta de competencias municipales es lo que ha impedido un adecuado desarrollo urbano en los municipios, a esto se le deben sumar las limitaciones financieras,

institucionales y la ausencia de personal idóneo en el desempeño de la administración urbana.

Si bien son el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas quienes dictan las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y es aquel el que expida las leyes que establecen la concurrencia de los tres ámbitos de gobierno, corresponde a los municipios el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.²⁰⁷

Los planes o programas de desarrollo urbano municipal, de acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos, son uno de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano. Estos planes o programas tienen como objeto la ordenación territorial de los municipios y serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

Finalmente el procedimiento que la Ley General de Asentamientos Humanos establece en su capítulo tercero artículos del 11 al 19, para la aprobación y modificación de los planes o programas es el siguiente:

- La autoridad municipal competente dará aviso público del inicio del proceso de planeación y formulará el proyecto de plan o programa de desarrollo urbano o sus modificaciones, difundiéndolo ampliamente.

207 Venancio Domínguez, Juan, “Régimen jurídico del desarrollo urbano en el municipio de Toluca, Estado de México, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Estudios de derecho urbanístico*, México, UNAM, 2011, p. 215.

- Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito a las autoridades competentes, los planteamientos que consideren respecto del proyecto del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.
- Las respuestas a los planteamientos improcedentes y las modificaciones del proyecto deberán fundamentarse y estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad municipal correspondiente, durante el plazo que establezca la legislación estatal, previamente a la aprobación del plan o programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.
- Cumplidas las formalidades para su aprobación, el plan o programa respectivo o sus modificaciones serán publicados en el órgano de difusión oficial del gobierno del estado y en los periódicos de mayor circulación del municipio correspondiente y en los bandos municipales.
- Los planes o programas deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad.

“Como cualquier norma jurídica, los planes y programas de desarrollo urbano siguen un procedimiento de formulación, aprobación y modificación que concluye con la publicación oficial del decreto correspondiente para dar plenos efectos jurídicos a los mismos. No obstante, resulta práctica habitual la publicación “parcial” del instrumento de planeamiento urbanístico lo que debilita la publicidad de la norma”.²⁰⁸

208 Jiménez Dorantes, Manuel, “La construcción del Derecho Urbanístico mexicano a partir de las resoluciones judiciales federales. Los retos de la

III. Competencia y coordinación de los órganos gubernamentales

1. Competencia gubernamental.

La distribución de competencias en el Estado Federal Mexicano es el aspecto más fundamental de nuestra Constitución, pues implica no solo la forma de gobierno, republicana, sino que constituye el ejercicio de la soberanía, como facultad para legislar en las materias asignadas constitucionalmente a cada ámbito de gobierno.

En otras palabras, la soberanía popular se ejerce a través de representantes designados en los dos ámbitos de gobierno reconocidos por la Constitución Federal.

En el caso del gobierno federal, la soberanía está determinada mediante el facultamiento de potestades legislativas expresamente contenidas en la misma constitución Federal; sin embargo, en el caso de la soberanía de los Estados, la misma constitución Federal reserva facultades no explícitas en su texto, sino que delega estas facultades a su determinación en las respectivas constituciones estatales.

Respecto de las competencias, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 124, “establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes: facultades atribuidas a la federación; facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas; las facultades prohibidas a la Federación; facultades prohibidas a la entidades federativas tanto de manera absoluta, (artículo 117) como relativa (artículo 118); facultades coincidentes; facultades

décima época”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 32, 2011, p. 114.

coexistentes; facultades de auxilio; y por último las facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²⁰⁹

Originalmente, la Constitución Mexicana de 1824 ideó un sistema de distribución de competencias diverso al de los dos paradigmas norteamericanos antes descritos. Si bien prefirió el modelo indefinido de descripción de competencias que la constitución de Estados Unidos inauguro, el artículo 50 de la Constitución Mexicana de 1824 parece inducir un sistema cooperativo, donde la Federación concurre con los Estados en la regulación de cualquier materia, pero de manera subsidiaria.²¹⁰

En nuestro país la materia urbanística no está radicada en un nivel específico de gobierno, sino es un área de trabajo concurrente; se trata de una excepción al sistema de distribución de competencias que establece la propia constitución, que no resuelve de forma satisfactoria el problema estructural de distribución de responsabilidades urbanísticas entre los distintos niveles de gobierno.

La constitución señala la competencia que tiene el Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

209 Serna de la Garza, José María, “Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas”, en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 314.

210 González Oropeza, Manuel, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Congreso de Culturas y sistemas Jurídicos Comparados, Congreso Internacional de Derecho Constitucional, la necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales, del 6 al 10 de febrero del 2006.

Así por ejemplo podemos señalar que por disposición constitucional las materias de urbanismo y protección civil están sujetas al régimen de competencias concurrentes de la federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal. Esto implica la participación conjunta de las facultades normativas y ejecutivas de los centros públicos de decisión, de tal forma que, a través de un complejo sistema competencial –que inicia en la federación y concluye con los municipios-, se logre cohesionar las decisiones y, en consecuencia, fortalecer el sistema de distribución competencial diseñado por la Constitución.²¹¹

Las materias de urbanismo y protección civil presentan concurrencia material y espacial: la concurrencia material posibilita la acción conjunta y coordinadora de las entidades territoriales para regular la materia de protección civil, por un lado, y por el otro la materia de urbanismo; la concurrencia espacial o física se da ya que en algunos casos las determinaciones de protección civil tienen un reflejo directo sobre el territorio mismo que también está sujeto a las determinaciones de la materia de urbanismo.²¹²

Cabe señalar que en la realidad dentro de nuestro sistema federal se da una mayor concentración de competencias en la federación, “esta concentración despoja a las entidades federativas de su capacidad y responsabilidad para atender los problemas de su territorio y régimen interior. Deja a los gobiernos locales incapaces de decidir sobre sus políticas públicas, pues los somete a la decisión federal, erosionando su condición de estados soberanos. Ayuda al sometimiento político y

211 Jiménez Dorantes, Manuel, op. cit., nota 32, p. 139.

212 Ídem.

económico en todos los órdenes de los estados, haciendo nugatorio su régimen interior a que se refiere el artículo 40 constitucional.²¹³

Derivado de esto muy importante es la competencia municipal, derivada del artículo 115 constitucional, que señala que los municipios en los términos de las leyes tanto federales como estatales, estarán facultados para:

Formular, aprobar y administrar las zonificación y planeas de desarrollo urbano municipal, así como para, autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo otorgar licencias y permisos para construcciones, asimismo, tiene a su cargo la prestación de servicios básico.

Así podemos dejar muy claro que las principales competencias urbanísticas son municipales dentro del sistema concurrente de facultades, al que nos referimos antes, entre niveles de gobierno.

2. Coordinación gubernamental

Para efectos de estudiar el tema de la coordinación gubernamental, debemos referirnos a 1857, cuando México, confirma su voluntad por erigirse como una república federal, sistema que en la actualidad se estima cuenta con algunas deficiencias, además de evidenciar la alta vocación centralista de la nación determinada en algunos casos por la misma dinámica sociocultural impuesta desde la colonia, y en otros casos, por los perfiles de un sistema político nacional que durante el siglo veinte tuvo como una de sus máximas expresiones la concentración de actividades administrativas en el gobierno federal para controlar y someter políticamente a estados y municipios.

213 González Oropeza, Manuel, "Diseño constitucional de competencias gubernamentales", *revista Alegatos*, México, No. 54, mayo-agosto de 2003, p. 193.

México desde que inicio su vida independiente en 1821, tuvo más argumentos para que fuera una república central y no federal, las circunstancias finalmente inclinaron la balanza hacia el federalismo, muy probablemente porque tiene más relación con el dominio que desde ese momento Estados Unidos constituyo sobre nuestro país; por lo que se dio el rechazo a las formas de gobierno imperantes en Europa que privilegiaban los gobiernos unitarios o centrales; así como los graves problemas sociales que vivía la reciente nación, caracterizados por la falta de identidad de las regiones con el gobierno central, la ausencia de valores y significados que permitieran afianzar la identidad nacional, y los graves problemas de comunicación que durante todo el siglo XVIII y XIX estuvieron presentes en el inmenso territorio nacional.

Tomando como referencia el antecedente histórico, los cambios estructurales en el modelo económico mexicano, así como los considerables avances en el desarrollo de la vida democrática en México, en las últimas tres décadas recurrentemente se han llevado al debate académico, legislativo y político los esquemas de coordinación gubernamental que jurídica y tradicionalmente explican la relación institucional entre la federación, estados y municipios.

Para la coordinación gubernamental es fundamental que exista un sistema federal bien definido para que a su vez este, determine las competencias de cada unos de los órdenes de gobierno y así de manera clara se señalen que competencias estos órganos pueden compartir y como las pueden complementar.

Es por lo anterior que el gobierno federal debe ceder espacios reales de acción gubernamental a los estados y municipios, y que con ello no se considere el debilitamiento de su autoridad.

Aunque en nuestro país existe una pretensión por fomentar las relaciones intergubernamentales, producto de las interacciones que el Sistema de Planeación Democrática y el de Coordinación Fiscal fomentan entre diferentes ámbitos de gobierno, es evidente, que el término (relaciones intergubernamentales), sigue siendo una expresión relativamente obscura y mal comprendida.

Como podemos darnos cuenta básicamente en nuestro país se da la coordinación gubernamental en dos ámbitos principales, en el sistema nacional de Planeación y en el de Coordinación Fiscal. Lo anterior quiere decir que la coordinación gubernamental en materia de desarrollo urbano, entre las instituciones urbanísticas no es un tema bien estudiado y como consecuencia mal definido.

Hoy podemos observar que se transita de un sistema de coordinación intergubernamental desconcentrado a uno descentralizado, donde las dependencias gubernamentales ubicadas en estados y municipios no tienen las capacidades, aptitudes y conocimientos suficientes para enfrentar las problemáticas que nos aquejan en la actualidad.

Por otra parte, impera la tradición ampliamente arraigada que percibe como improductivas las relaciones de poder que se establecen entre municipios o entre entidades federativas.

No obstante lo anterior se han realizado esfuerzos para que esta desigual cooperación gubernamental, se corrigiera, a través de la modernización gubernamental encaminada a la creación de oficinas coordinadoras de programas.

Estas coordinaciones parecían tener ciertas ventajas; una de ellas consistía en que se les asignaban recursos presupuestales por programa, razón por la cual no se incluían en el presupuesto federal, y otra, que normalmente dependerían del presidente, lo que condicionaría el apoyo y el éxito de los programas.

Partiendo de las dificultades estructurales en materia de coordinación gubernamental que en la práctica se identifican se estima muy conveniente tener un modelo de autoridad compartida, en la que los espacios de gobierno coinciden parcialmente entre sí. Las relaciones que se dan son interdependientes y el patrón de autoridad es la negociación. La concurrencia entre los círculos supone tres características principales:

- a) Áreas sustanciales de operaciones gubernamentales que involucran unidades de carácter nacional, estatal y local simultáneamente;
- b) Las áreas de autonomía o jurisdicción propia y total discreción son comparativamente pequeñas;
- c) El poder e influencia de cualquier jurisdicción (o funcionario) es significativamente limitada.

Estos límites producen una situación de autoridad negociada. En general, este modelo supone un fuerte contacto intergubernamental, las áreas de autonomía están limitadas al igual que el poder y ello obliga a los acuerdos y el consenso para realizar los programas y actividades de gobierno.

Podemos señalar como uno de los grandes retos del sistema federal mexicano, lograr un esquema de coordinación gubernamental que adopte un esquema horizontal donde los ámbitos de gobierno interactúen, y no se subordinen, y en donde las necesidades locales sean la base del desarrollo nacional.

CAPÍTULO V ANÁLISIS DE CONFLICTOS URBANÍSTICOS Y CONCLUSIONES

I. Análisis de conflictos urbanísticos

En el presente apartado realizamos la revisión de dos conflictos urbanísticos que generaron la aplicación real de las normas urbanísticas mexicanas por las máximas autoridades jurisdiccionales de nuestro país quienes ejercen la jurisdicción urbanística.

Siguiendo al profesor Méndez Rivera, entendemos por Jurisdicción Formal Administrativa en el Derecho Urbanístico, la Jurisdicción que ejerce el Poder Judicial a través de juzgados y tribunales en materia Administrativa, en toda controversia que se suscite entre los particulares y la Administración Pública por la aplicación de leyes y reglamentos que tienen que ver con la planeación, organización y en general con la administración de la vida urbana, ya sea a través de leyes de desarrollo urbano, de leyes de asentamientos humanos o fraccionamientos y de reglamentos relativos a los servicios públicos de carácter urbano.²¹⁴

En nuestro país todavía es mínima la jurisdicción formal administrativa en materia de Urbanismo, ya que sólo el poder judicial de cinco entidades federativas posee tribunales o juzgados en materia administrativa con competencia en asuntos de derecho urbanístico. Los casos de excepción son los estados de: Jalisco, Veracruz, Chiapas, Campeche y Quintana Roo.²¹⁵

214 Méndez Rivera, José Ángel, “La jurisdicción formal administrativa en el derecho urbanístico”, *Jurídica*, México, año 3, núm. 5, agosto de 2003, p. 133.

215 Méndez Rivera, José Ángel, “La jurisdicción formal administrativa en el derecho urbanístico”, *Jurídica*, México, año 3, núm. 5, agosto de 2003, p. 133.

Derivado de lo anterior es que aún en México no podemos decir que existan muchos asuntos ventilados en los tribunales y que nos permitan realizar un amplio análisis de los criterios que el poder judicial esta tomando en consideración al resolver la problemática urbanística, razón por la cual revisamos estos dos casos concretos.

Por otra parte, como hemos podido observar nuestro país no existe un derecho urbanístico capaz de establecer una política nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, que evite o resuelva los problemas que surgen constantemente en la materia. Son muchos estos tipos de conflictos, uno de estos que tiene gran relevancia es el caso del centro de población de Tulum, Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, el cual fue objeto de la siguiente controversia constitucional.

PRIMER CASO:

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 72/2008, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, así como voto concurrente formulado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008.

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

SECRETARIA ADJUNTA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al doce de mayo de dos mil once.

Esta controversia constitucional fue promovida en el 26 de mayo de 2008, por el Poder Ejecutivo Federal, a través del entonces Secretario de Medio

Ambiente y Recursos Naturales, Juan Rafael Elvira Quesada, y la parte demandada fue Municipio de Solidaridad, del Estado de Quintana Roo.

El acto que se impugnó fue el Acuerdo aprobado en la décima cuarta sesión extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030”, mismos que se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho e iniciaron su vigencia al día siguiente, sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa al Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos arqueológicos Tulum-Tancah.

En el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum se dejaba abierta la posibilidad de inversión en el área, con lo cual pretende urbanizar el Parque Nacional Tulum y la Zona Arqueológica, mediante la construcción de hoteles y desarrollos turísticos.

El Parque Nacional Tulum, fue creado mediante Decreto Presidencial del 23 de abril de 1981. Los terrenos que integran este Parque Nacional fueron expropiados a favor del Gobierno Federal en ese año, para destinarse al uso público y la recreación de la población, así como a la conservación de sus bellezas escénicas y recursos naturales.

Esta área natural protegida presenta una gran variedad de tipos de ambientes, incluyendo selva baja, selva mediana, humedales, vegetación costera, playas y cenotes, donde se desarrolla una variedad de plantas y

animales representativos del Corredor Cancún-Tulum y especies en estatus de riesgo, endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.

La Zona de Monumentos Arqueológicos de la región conocida como Tulum-Tancah, fue creada mediante decreto presidencial el 08 de diciembre de 1993 en el mismo polígono de protección que el Parque Nacional Tulum, y abarca una superficie de 691 ha, 49 áreas y 57 centiáreas, emplazada sobre un acantilado junto al Mar Caribe, en el estado de Quintana Roo. Esta zona reviste especial trascendencia para la conservación patrimonio natural y cultural del país.

Fundamentalmente en la demanda presentada se planteó que el área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, son bienes del dominio público de la Federación, por lo cual son de jurisdicción exclusiva de los Poderes Federales, por lo tanto el Municipio no puede regular ni pretender urbanizar dicha zona. Además de que los municipios deben ejercer sus atribuciones respetando siempre los límites y competencias que prevén la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley General de Asentamientos Humanos, lo cual no acontece en el caso del Programa de Desarrollo Urbano de Tulum.

El recurso legal interpuesto fue admitido por Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de mayo de 2008, con número del expediente 72/2008, quedando como ministro instructor Sergio Valls Hernández. En este momento el máximo tribunal decretó la suspensión definitiva de la aplicación Programa de desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, en lo referente al Parque Nacional, esto para evitar cualquier afectación, directa o indirecta, al Parque Nacional Tulum y la Zona Arqueológica, y en tanto no se dicte una resolución, cualquier posibilidad de desarrollo dentro del polígono queda prohibida.

Los Decretos Federales que estaban relacionados con el acto impugnado fueron los siguientes:

1. El veintinueve de marzo de mil novecientos cincuenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto mediante el cual se declaró como terreno nacional una superficie parcial de 431-00-00 hectáreas, ubicadas en la Delegación de Gobierno de Cozumel, Territorio de Quintana Roo.

2. Más tarde el veintidós de julio de mil novecientos setenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Declaratoria de Propiedad Nacional de un terreno compuesto por tres fracciones, con superficies parciales que, en total, suman 11,714-00-00 hectáreas, ubicado en la Delegación de Gobierno de Cozumel, Territorio de Quintana Roo.

3. El veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se cede al Gobierno del Territorio de Quintana Roo, una superficie de 1,910-00-00 hectáreas, para la creación del Fondo Legal del Poblado de Tulum.

4. Otro antecedente es el Reglamento al que se sujetará el Fraccionamiento de Lotes Urbanos y Suburbanos comprendidos dentro del Área destinada a la Creación del Fondo Legal del Poblado de Tulum, publicado el veintiséis de septiembre de mil novecientos setenta y cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, , en el que se estableció que:

a) En la superficie destinada a la creación del Fondo Legal del Poblado de Tulum, deberían destinarse las superficies necesarias para establecer servicios públicos, parques, mercados, panteones, rastros, cárceles y demás proyectos que autorizara la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) De la superficie cedida para la creación del Fundo Legal del Poblado de Tulum, quedarían excluidos únicamente los terrenos enajenados a particulares antes del doce de abril de mil novecientos diecisiete y los terrenos solicitados por particulares, cuya adquisición hubiese sido titulada provisionalmente por la Secretaría de la Reforma Agraria.

c) Con excepción de los terrenos excluidos, todos los demás comprendidos dentro del perímetro descrito en el Decreto de mil novecientos setenta y tres, se cederían gratuitamente al Gobierno Local, para usos y servicios públicos de la población, así como para fomentar el desarrollo socioeconómico de la localidad, mediante la creación de zonas de desarrollo turístico.

d) En caso de no haber sido destinada a un uso público o reducida a propiedad particular en un plazo de tres años, dicha superficie volvería a ser propiedad de la Nación.

5. Después el dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual el Gobierno Federal cede gratuitamente al Gobierno del Estado de Quintana Roo, una superficie de 200-00-00 hectáreas, para la ampliación del Fundo Legal de Población denominado Tulum, Municipio de Cozumel, de dicho Estado.

6. El veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

Cabe mencionar que este Decreto de carácter expropiatorio se fundamentó en los artículos 62 a 66 y 68 a 72 de la Ley Forestal, entonces vigente, así como en los artículos 27 y 42 de la Ley General de Bienes Nacionales.

7. El treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por segunda ocasión, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

8. En el mismo año que se estableció el decreto anterior pero el dieciocho de mayo, se inscribió el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, en el Registro del Patrimonio Inmobiliario Federal. De igual forma, el doce de mayo de mil novecientos ochenta y dos y el once de septiembre de mil novecientos noventa, quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Chetumal.

9. El treinta y uno de agosto de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

10. El ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos, el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo.

Este Decreto se fundamentó en diversos artículos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. La poligonal

que define el área de zona arqueológica comprende la superficie del Parque Nacional Tulum.

11. El quince de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se destina al servicio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por conducto de la Dirección Regional Península de Yucatán, una superficie de 184,409.58 metros cuadrados de zona federal marítimo terrestre, ubicada en las playas adyacentes al Parque Nacional Tulum, Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, con el objeto de que la utilice para la protección y mantenimiento del estado natural de la flora y la fauna nativa, específicamente, para la instrumentación del Programa Nacional de Conservación de las Tortugas Marinas, Caguama y Blanca, en peligro de extinción.

Por otra parte los Acuerdos aprobados por el cabildo del municipio de Solidaridad en relación con los actos impugnados eran los que a continuación se enlistan:

1. El primero de abril de dos mil dos, el Municipio de Solidaridad publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026, en el que el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, no fueron considerados como parte del Centro de Población, al excluírseles de su ámbito de aplicación.

Este Programa se refiere al Parque Nacional Tulum como un "área inmediata de influencia al Centro de Población, con incidencia directa en cuanto al medio físico natural y al medio físico transformado" y tiene por objeto "definir claramente los límites del Centro de Población, que incluye la previsión suficiente y adecuada para las áreas de reserva urbana, para el

crecimiento poblacional esperado, sus fuentes de aprovechamiento de agua, la oferta turística y las áreas que promuevan la vinculación interna y externa de sus habitantes y del turismo, fuera de los cuales no deberá de permitirse ninguna acción urbanística".

2. El nueve de abril de dos mil ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso Acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo, mediante el cual se expide el citado Programa, que comprende, dentro del Centro de Población que se amplía, el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, con el fin de regular su aprovechamiento urbano.

Dichos actos son contrarios al marco legal aplicable a las áreas naturales protegidas y, en específico, a aquellas que son administradas por el Ejecutivo Federal, como lo es el Parque Nacional Tulum, motivo por el cual se acude a la presente vía, a fin de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez.

Los conceptos de invalidez que en síntesis hizo valer el promovente, es decir el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fueron los siguientes:

1. Violación a los artículos 115, fracción V, incisos a) y d) y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales

2. Violación al artículo 115, fracción V, párrafo primero, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

3. Violación al artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo.

4. Violación al artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo.

5. Violación al artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fueron considerados por el actor como violados fueron el 4, párrafo cuarto, 25, párrafos primero y sexto, 27, párrafo tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, 115, fracción V, incisos a), d) y g) y párrafo último, 132 y 133.

Después de la larga discusión que durara casi tres años, finalmente el 12 de mayo de 2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró primeramente Procedente y fundada la controversia constitucional y La invalidez del Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, que deja sin efecto legal alguno el diverso Acuerdo aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, de cinco de junio de dos mil siete, por el que se

aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030; así como el anexo que acompaña a dicho Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano intitulado "Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030"; sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Algunas de las consideraciones previas en los que se basó la sentencia dictada por la Suprema corte de Justicia de la Nación fueron relacionadas con las áreas naturales protegidas y los monumentos arqueológicos.

1. Áreas Naturales Protegidas

Las áreas naturales protegidas encuentran sustento en el artículo 27 de la Constitución Federal que, desde mil novecientos diecisiete, consideró la conservación de los recursos naturales como un interés superior de la Nación que debía prevalecer sobre cualquier interés particular en contrario. El artículo 27 constitucional ha sido objeto de diversas modificaciones, que han reafirmado el derecho de la Nación de regular, con fines de conservación, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

2. Monumentos Arqueológicos

(i) Características de la Zona Arqueológica

La Zona Arqueológica Tulum-Tancah se ubica en la costa oriental de la Península de Yucatán y se considera una de las de mayor importancia, por su posición estratégica en relación con la disponibilidad de abundantes y variados recursos marinos, dada su proximidad con el mar que, en este sector, tiene aguas poco profundas y de gran claridad que facilitan la comunicación, asegurando el comercio costero de la región.

Las características de sus componentes arquitectónicos, como la zona cívica ceremonial, administrativa y de palacios resguardada por una

muralla, implican necesariamente un alto grado de conocimientos y organización que posibilitan el desarrollo, lo cual permite calificar al sitio como único en su tipo.

Tulum es un sitio que guarda elementos de suma importancia para los estudios arqueológicos, pues fue una ciudad con estructuras bastante complejas que, en su momento, mantuvo un fuerte control sobre las ciudades a su alrededor, lo que se evidencia, por ejemplo, con las construcciones al interior de la muralla. Asimismo, la riqueza de sus construcciones se demuestra con la profusa decoración en los templos y la delicadeza y colorido de su pintura mural y su zona de palacios.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se requiere de su protección y conservación, por dos factores sobresalientes:

a) Para continuar con su investigación.

b) Para su rehabilitación y difusión, como zona de gran afluencia turística.

En cuanto a la conservación del patrimonio arqueológico, debe señalarse que el sector de la Zona Arqueológica de Tulum cuenta con un programa permanente de mantenimiento mayor y menor, que ha permitido que las estructuras se conserven en buenas condiciones.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia ha instrumentado diversos proyectos para continuar con los trabajos de investigación, conservación y difusión del patrimonio arqueológico de la Zona Arqueológica Tulum-Tancah, entre ellos, el del registro de los elementos arqueológicos residenciales, agrícolas y religiosos ubicados en la poligonal, el de la conservación in situ de la pintura mural, el de la instalación de una planta de tratamiento de aguas negras en el área de servicios, la apertura al público del sitio amurallado en horario nocturno y el

desarrollo de una propuesta museográfica para la creación de un centro de interpretación en el sitio.

En este sentido, resulta de especial importancia el proyecto enfocado al registro de los elementos residenciales, agrícolas y religiosos ubicados en la poligonal de la zona de monumentos arqueológicos, ya que permitirá contar con un inventario completo de cada una de las estructuras arquitectónicas que forman parte de la ciudad prehispánica.

(ii) Régimen Jurídico de la Zona Arqueológica

Históricamente, se ha determinado que el patrimonio paleontológico y arqueológico es propiedad de la Nación y, consecuentemente, inalienable e imprescriptible, correspondiendo su regulación al Congreso de la Unión.

El ejercicio de la jurisdicción en materia de monumentos arqueológicos corresponde a la Federación, toda vez que lo relacionado con estos bienes es del interés de la Nación, al encontrarse estrechamente vinculados con la cultura e identidad de todos sus habitantes. Por ello, la Federación ha dispuesto una serie de normas desde la época independiente para garantizar su protección y preservación, estableciendo la competencia exclusiva de la Federación en esta materia.

El anterior criterio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en el año de mil novecientos treinta y tres, al resolver la controversia constitucional promovida en contra del Estado de Oaxaca, señaló: "(...) disposiciones, todas ellas, que demuestran que la Federación ha venido legislando reiteradamente sobre ruinas y monumentos arqueológicos, ejerciendo la jurisdicción que, sobre ellos, como monumentos de la cultura nacional, le confiere la Constitución Federal".

A su vez, los artículos 5, 27 y 28, establecen que los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, son propiedad de la Nación y, por

tanto, inalienables, imprescriptibles y sujetos al régimen de dominio público que se establece en la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo anterior permite concluir que la protección del patrimonio cultural es una cuestión de utilidad pública, dado que se atiende a los valores culturales presentes en una sociedad.

La Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia Constitucional 72/2008, promovida por el Poder Ejecutivo federal, así como voto concurrente formulado por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, significó que el área quedará fuera del Programa de Desarrollo Urbano, con lo cual la urbanización de esta de ninguna manera sería posible, garantizando la salvaguardia del patrimonio cultural y ambiental y reafirmando que la atribución de protección de ambas áreas arqueológica y ambiental, es facultad del Poder Ejecutivo Federal.

Cabe hacer mención que este caso que hemos analizado, se encuentra estrechamente ligado al tema de la Planeación Urbanística y al tema de la concurrencia en la materia Urbanística, lo primero debido a que el gobierno municipal al expedir su Plan de Desarrollo Municipal, contemplaba zonas del Municipio que no se encontraban dentro de su jurisdicción de competencia por tratarse de áreas naturales protegidas y zonas de monumentos arqueológicos.

En este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio la razón al Gobierno Federal para realizar en dichas zonas lo que a sus intereses convinieran por tratarse de bienes y zonas de administración federal, dilucidando con esto el tema de las competencias y su concurrencia, controvertidas, por la publicación de un Plan Municipal de Desarrollo.

SEGUNDO CASO

Sentencia relativa a la Controversia Constitucional 53/2002, promovida por el Municipio de San Luis Potosí, en contra del Congreso, del Gobernador, del Secretario General de Gobierno y de otras autoridades del Estado de San Luis Potosí.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 53/2002.
ACTOR: MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ, SAN
LUIS POTOSÍ.

MINISTRO PONENTE:

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

SECRETARIAS:

MARIANA MUREDDU GILABERT.

CARMINA CORTÉS RODRIGUEZ.

MARAT PAREDES MONTIEL.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de julio de dos mil cinco.

Otro caso objeto de controversia urbanística, que se presentó en nuestro país debido a la problemática generada por cuestiones de competencia, es el promovido por el Municipio de San Luis Potosí, en contra del Congreso, del Gobernador, del Secretario General del Gobierno y de otras autoridades, el cual ocurrió con forme a los siguientes puntos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció por primera vez del caso, cuando el tres de septiembre de dos mil dos, José Ernesto Piña Cárdenas y José Homero González Reyes, en su carácter de Síndicos

Municipales del Municipio de San Luis Potosí, San Luis Potosí, promovieron demanda en la vía de controversia constitucional contra el H. Congreso del Estado de San Luis Potosí, el Gobernador Constitucional de San Luis Potosí (Fernando Silva Nieto), el Secretario General de Gobierno (Jorge Daniel Hernández Delgadillo), el Director del Periódico Oficial del Estado y el Procurador General de la República.

La norma de la cual el Municipio reclama la expedición y promulgación es la contenida en el Decreto 352 que se dio a conocer a través del Periódico Oficial del Estado correspondiente al día 09 de julio del 2002, con el objeto de reformaron diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, concretamente por lo que hace a los artículos 19, fracción XXI, y 185, en relación con el artículo Segundo Transitorio de la misma mismos que adelante citamos para pronta referencia.

En la demanda se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

“1.- En el Periódico Oficial correspondiente al día 7 de octubre del año 2000, en Edición Extraordinaria, se publicó el Decreto número 577 emitido por la Quincuagésima Quinta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, por virtud del cual se promulgó y dio vigencia a la denominada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, legislación ésta que según su propio texto tiene por objeto establecer las normas que permitan ordenar los asentamientos humanos en el Estado de San Luis Potosí, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos del suelo, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como implementar las medidas y las acciones adecuadas para la prevención de desastres, a través de la regulación

del uso del suelo en los centros de población en el Estado (artículo 1o.).

2.- Dentro del articulado de dicha Ley, resulta relevante para este asunto el contenido de los artículos 19, fracción XXI y 185, que de acuerdo al texto original, disponían: --- 'ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la Entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: ..'. --- '... XXI. Autorizar de acuerdo con los planes y licencias correspondientes la relotificación, autorización para la venta de lotes, cambio de densidad en el uso habitacional, relotificación y fraccionamientos de predios e igualmente expedir las demás autorizaciones que incidan en éste último, y la subdivisión, y fusión predial, así como la lotificación predial en áreas privativas y comunes para la construcción de condominios horizontales, verticales y mixtos;'. --- 'Artículo 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis correspondiente, se someterá a acuerdo de cabildo para que dictamine en lo conducente'.

3.- Es el caso, que por Decreto 352, la Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 09 de julio del año 2002 fueron reformados diversos artículos de la mencionada Ley de Desarrollo Urbano del Estado, de entre los cuales se encuentran los antes transcritos 19, fracción XXI y 185, para quedar como sigue: --- 'ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: ...' --- '... XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, construcción, (sic) constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo;'. --- 'ARTICULO 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis

correspondiente, el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización al cabildo para su conocimiento'. --- Luego, el artículo Segundo Transitorio de este Decreto, textualmente dispone: --- 'ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan al presente Decreto'.

4- Dichas reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado resultan ser contrarias al espíritu y contenido de la Constitución Federal de la República y a la particular del Estado, en atención a que mediante una ley inconducente, se invade la esfera jurídica de los Municipios del Estado de San Luis Potosí y se pretende inhibir la facultad autorregulatoria de los mismos..."

Por lo anterior, el ayuntamiento actor, señaló como violado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y formuló el concepto de invalidez, que a continuación se desglosa:

a) Que los Municipios tienen a cargo diversas obligaciones, entre las cuales destacan la zonificación, usos de suelo, constitución y aprobación de fraccionamientos y si bien en el ejercicio de dichas facultades no deben pugnar con las leyes federales y estatales, esto no quiere decir que las legislaturas se encuentren facultadas para intervenir en el funcionamiento y organización interna de los Municipios, porque estos se encuentran fundamentalmente gobernados a través de sus ayuntamientos. La reforma a los artículos 19, fracción XXI y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, invaden la esfera concedida constitucionalmente al Municipio, en la medida en que pretende introducirse oficiosamente en una facultad reservada a éste, por parte del Congreso Estatal.

b) El Congreso del Estado decide establecer que el cabildo del Municipio de San Luis Potosí no sea a quien orgánicamente le corresponda

la aprobación de fraccionamientos, en la medida en que: 1) se extraen indebidamente el vocablo “fraccionamiento de predios” en la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley impugnada, pretendiendo con ello eliminar esta facultad; 2) al reformarse el artículo 185 de la misma Ley (que antes de la reforma establecía claramente la facultad del cabildo municipal para la aprobación de fraccionamientos), ahora se pretende que esta facultad la ejerza algún otro “órgano o dirección competente” y que el cabildo sólo tenga una facultad de conocimiento; 3) a través del artículo segundo transitorio, que establece la derogación de todas las disposiciones que se opongan a la reforma de la ley combatida, podría pensarse que cualquier otro dispositivo legal que confiera facultades al cabildo municipal para aprobar fraccionamientos quedaría automáticamente derogado; con lo anterior, se atenta contra la autonomía municipal pues se pretende disminuir la capacidad decisoria del ayuntamiento, que es la autoridad máxima del Gobierno Municipal, conforme la fracción I del artículo 115 Constitucional.

c) El Congreso Estatal se excede en sus funciones al establecer normas que regulen la manera como los ayuntamientos deben cumplir con la obligación de aprobar fraccionamientos, lo que constituye un ataque a la autonomía municipal, constitucionalmente protegida.

d) La reforma a los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado interviene en esferas que no son de su competencia, como la regulación interna del ayuntamiento y contradice leyes estatales que norman la estructura orgánica del Municipio, además que la Ley impugnada no tiene como explícita función establecer la materia orgánica municipal.

e) Conforme al artículo segundo transitorio de la reforma, se derogan todas las disposiciones legales que contravengan a estas modificaciones,

lo que significa la eliminación de las disposiciones que otorgan al cabildo municipal la facultad de aprobar fraccionamientos.

f) Con anterioridad a la reforma combatida, los artículos 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano guardaban absoluta congruencia con las exigencias constitucionales y legales, al establecer con toda claridad que la aprobación de fraccionamientos correspondía al cabildo municipal, por lo que esta reforma sólo viene a amenazar, confundir y contradecir todo el sistema legal conducente, al tiempo en que se entromete en las facultades autoregulatorias de los Municipios que se ejercen a través de sus ayuntamientos.

g) Si se asume en defensa de esta acción de controversia constitucional que la facultad de definir qué autoridad en específico deba tener la facultad de aprobar fraccionamientos en San Luis Potosí le corresponde al cabildo municipal, esto no es óbice para que dejen de considerarse como inconstitucionales las combatidas reformas, ya que no se desprende de su texto que el cabildo municipal intervenga en la aprobación de fraccionamientos, sino que sólo recibirá para su conocimiento las aprobaciones que en ese sentido se emitan.

Es por lo anterior que se ejerció el derecho a presentar la controversia constitucional, por lo que se solicito a la H. Suprema Corte de Justicia declarara que las modificaciones operadas a la fracción XXI del artículo 19 y 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí son abiertamente inconstitucionales, por invadir la esfera propia y exclusiva del ayuntamiento de la Capital del Estado para decretar su invalidez, y por tanto, su total inoperancia y vigencia.

Al respecto el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante auto de diecisiete de septiembre de dos mil dos, ordenó formar y

registrar el expediente 53/2002, relativo a la controversia constitucional y remitirlo al Ministro Mariano Azuela Güitrón para que actuara como instructor.

Mediante proveído de la misma fecha que el anterior, el Ministro instructor tuvo por presentados a los Síndicos Municipales con la personalidad que ostentan, promoviendo la controversia constitucional; admitió la demanda y reconoció el carácter de demandados a las siguientes autoridades del Estado de San Luis Potosí: a) al Congreso, b) al Gobernador Constitucional y c) al Secretario General de Gobierno; no así al Director del Periódico Oficial del Estado por tratarse de una autoridad subordinada jerárquicamente al Secretario General de Gobierno; ordenó emplazar a las autoridades demandadas y dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí, en representación del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, anexando copias certificadas de diversas pruebas documentales, entre ellas las relativas a los antecedentes del proceso legislativo de la norma impugnada que fueron requeridas.

El Gobernador del Estado, por conducto del Secretario General de Gobierno y este último por propio derecho, dieron contestación al concepto de invalidez de la demanda de controversia constitucional.

La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos tuvo verificativo en la fecha señalada para el efecto, ordenando pasar los autos al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Como es debido en este tipo de controversias, la Corte analizó su competencia para conocer y resolver la controversia constitucional, así también determinó si la demanda fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

Además de lo anterior, estudió la legitimación de quienes promovieron en representación del ayuntamiento de San Luis Potosí, San Luis Potosí, por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Dicho lo anterior ahora pasamos a la explicación de la controversia de conformidad con el esclarecimiento que hizo la Suprema Corte.

El objeto de la controversia constitucional es determinar si el decreto de reforma a la fracción XXI del artículo 19 y al diverso 185 de la Ley de Desarrollo Urbano de San Luis Potosí, publicado el nueve de julio de dos mil dos, es acorde con el artículo 115 de la Constitución Federal, en específico respecto de sus reformas publicadas veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve en el Diario Oficial de la Federación, pues la parte actora plantea que los preceptos legales estatales efectúan las siguientes modificaciones: a) eliminan la facultad de los ayuntamientos de esa entidad federativa para autorizar el fraccionamiento de predios, en la redacción de la fracción XXI del artículo 19 de la Ley impugnada; b) trasladan las facultades de autorización en materia de desarrollo urbano del ayuntamiento, al órgano o dirección municipal competente, en la redacción del artículo 185 de la misma Ley, y c) ordenan la derogación de todas las disposiciones que se opongan a la reforma de la ley combatida, a través del artículo segundo transitorio.

A fin de estar en posibilidad de contestar dichos argumentos, es menester ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de nuestra Nación, pues sólo determinando su lugar en dicho sistema normativo, será posible definir con claridad las normas jurídicas que afectan la vida municipal, las facultades que les corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en este ámbito, así como proporcionar un criterio de delimitación entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos.

Cabe destacar que dentro de los conceptos fundamentales en la sentencia está el principio de orden jerárquico al que hicimos referencia en esta investigación.

El principio fundamental de orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

Por otro lado, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

De lo anterior podemos desprender que en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

Además se establecieron las siguientes consideraciones:

Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado Mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

(...)

De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto.

b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental.

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

Ahora bien, los principales puntos de la reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término “administrado” por “gobernado”;

b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;

c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;

d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;

e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas,

además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y

f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII.

Derivado de lo anterior, puede sostenerse lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional que se gestó en el año de mil novecientos ochenta y tres, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados.
- Asimismo, como consecuencia de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro del artículo 105 de la Constitución Federal, se le otorgó al Municipio la facultad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas.
- Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo, entre otras innovaciones, la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, de la frase "cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa", por la que dice "cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución que ha venido sufriendo el

Municipio desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

Los puntos antes reseñados permiten al Tribunal Pleno concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto organización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, quedan para el ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura. Lo anterior queda confirmado tan pronto se concatena este concepto explícito del Municipio como “órgano de gobierno” con el contenido que la reforma otorgó a la facultad reglamentaria municipal, según se verá a continuación.

En efecto, por cuanto se refiere al fortalecimiento de la facultad reglamentaria del Municipio, es necesario recordar que desde mil novecientos ochenta y tres se le había reconocido constitucionalmente una facultad reglamentaria. Su ejercicio, sin embargo, se supeditaba a ser un mero desarrollo de las bases normativas que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos susceptibles de atender verdaderamente a sus respectivas particularidades, pues actuaban simplemente como reglamentos de detalle de la ley. Lo anterior trajo como consecuencia que, en la práctica, la facultad reglamentaria de los Municipios quedara disminuida, pues las Legislaturas Estatales, a través de las referidas bases normativas, condicionaban totalmente su alcance y eficacia.

Para una mayor claridad es importante precisar que de acuerdo a lo que determina nuestro orden jurídico interno los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento ;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será

necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Así, también es significativo establecer que las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos.

Para entender en su exacta magnitud esta reforma, que dio lugar a esta controversia, es conveniente acudir a su procedimiento de creación y, en específico, al Dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se estableció lo siguiente:

1) La intención de fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades del ayuntamiento, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales, de ahí que se modifique el concepto de “bases normativas” por el de “leyes estatales en materia municipal”, lo que implica una delimitación de los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los ayuntamientos.

2) Que las leyes estatales en materia municipal están limitadas a los temas que se enuncian en cinco incisos.

3) Que dichas leyes deben orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio.

4) Que lo anterior se traduce en que la competencia reglamentaria Municipal implique “de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo.

5) Que, en consecuencia, queda para el ámbito reglamentario de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, y

6) Que las legislaturas estatales pueden expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, las normas que emita el legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, sin embargo, serán de aplicación temporal y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.

Es substancial señalar que, al establecer el órgano reformador que “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados...” su intención es establecer una delimitación competencial según la cual la ley estatal tiene un contenido especificado en cinco incisos y el Municipio puede dictar “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, en aquello orientado a atender a sus necesidades particulares. El propósito del Órgano Reformador, en otras palabras, es que el ámbito

municipal y el ámbito estatal no se contrapongan, sino que guarden una relación de concordancia y complementariedad, dado que el Municipio forma parte de la Entidad Federativa.

El Constituyente permanente, en consecuencia, trata de establecer un equilibrio competencial en el que no prevalezca la regla de que un nivel de autoridad tiene facultades mayores o de mayor importancia que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las que constitucionalmente le corresponden: al Estado le corresponde sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos los Municipios del Estado y al Municipio le corresponde dictar sus normas específicas, sin contradecir esas bases generales, dentro de su jurisdicción.

Por lo anterior, es posible concluir que la intención fundamental de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, en lo que se refiere a la fracción II del artículo 115 constitucional, es la siguiente: los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen el derecho derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II del artículo 115 constitucional.

Así, la fracción II del artículo 115 constitucional, en realidad opera una delimitación competencial consistente en que la ley estatal tiene un contenido acotado y el Municipio puede dictar “reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”; es decir, que al haberse delimitado el objeto de las leyes

municipales ha aumentado el contenido de la facultad reglamentaria de los Municipios.

En esta tesitura, toda vez que el esquema normativo antes desarrollado incluye el ejercicio por parte de los ayuntamientos de asignaciones competenciales propias, debe concluirse que el Municipio tiene un orden jurídico propio.

Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales.

En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano. Dicho orden se integra por las normas que a continuación se expresan:

- a) Por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Por los tratados internacionales, las leyes federales y sus reglamentos.
- c) Por las Constituciones locales;
- d) Por las leyes locales y sus reglamentos, y
- e) Por los reglamentos municipales.

También es preciso hacer el análisis del ámbito de las normas estatales (leyes locales y sus reglamentos), sin hacer un desarrollo sobre los siguientes órdenes: 1) Constitución Federal; 2) Tratados internacionales y leyes federales, y 3) constituciones locales; respecto de la primera ya se ha

hablado, y respecto de los últimos no se considera indispensable abundar para resolver la litis planteada en esta controversia.

Atendiendo a su ámbito de validez, las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, que son aquellas que, incidiendo en el ámbito del Municipio, son expedidas por la legislatura estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.
- b) Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal, que son aquéllas que emite la legislatura estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio, y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.
- c) Leyes en materia municipal”, que son aquéllas cuya denominación y fuente proviene específicamente de la fracción II del artículo 115 constitucional y cuyo objeto, por disposición expresa de este precepto, está limitado a los siguientes puntos:
 1. Las bases generales de administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

2. Los casos que requieren el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
3. Las normas de aplicación general para que el Municipio celebre convenios con otros Municipios o con el Estado sobre la prestación de servicios públicos y administración de contribuciones;
4. El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
5. Las normas aplicables a falta de reglamentación municipal.

Ahora bien, el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal dispone que la competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal debe ejercerse por el ayuntamiento de manera exclusiva, razón por la cual, si la facultad de autorizar fraccionamientos tiene reconocimiento constitucional como una competencia a favor de los Municipios, es inconcuso que la misma debe ejercerse por el ayuntamiento.

Como ha quedado asentado en líneas anteriores, es facultad exclusiva de las legislaturas estatales hacer la distinción entre las normas que son bases generales de administración y normas aplicables por ausencia de reglamentos. En ese orden de ideas, no es atribución de este Alto Tribunal sustituirse en el papel de la legislatura estatal y clasificar en primera instancia cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo

impugnado, máxime que con ello se corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que esta Suprema Corte de Justicia se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la legislatura estatal.

La corte declaró que el precepto precisado en este considerando se declara inconstitucional, en virtud de que con su contenido se viola lo dispuesto expresamente por el artículo 115, fracción II, incisos a y e) de la Constitución Federal, de tal modo que no será obligatoria para el Municipio actor.

Después de haber realizado un análisis de los aspectos destacados y de establecer el espíritu de la reforma del artículo 115 constitucional, de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se procede al estudio de la constitucionalidad del artículo 19, fracción XXI, respecto del cual resulta conveniente realizar una confronta del texto original y del derivado de la reforma que se impugna a través del presente juicio:

Del comparativo entre el mismo artículo antes y después de la reforma, se desprende en lo que atañe a la presente controversia constitucional lo siguiente:

a) El texto original, regulaba el supuesto jurídico consistente en que dentro de las atribuciones del ayuntamiento tendría el fraccionamiento de predios y la expedición de las autorizaciones que incidan en éste.

b) El texto producto de las reformas, sustituyó la terminología y en lugar de aludir al fraccionamiento de predios lo hace ahora a la división y subdivisión de predios.

Para estar en posibilidad de abordar el concepto de invalidez, es pertinente hacer alusión a dos conceptos que son torales para el desarrollo de la presente resolución, los cuales son a) asentamientos humanos y b) desarrollo urbano, así como a la evolución que esta materia ha tenido en el aspecto constitucional del país.

Es necesario señalar que el proceso de urbanización es un fenómeno multidimensional que involucra diferentes factores de la sociedad, como son: demográficos, políticos, económicos, ambientales, biogeográficos, etcétera, los cuales están en estrecha dependencia.

La regulación del dominio del suelo tiene su base en el orden constitucional, específicamente en la función social del derecho de propiedad que regula el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que la Nación tendrá el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público con lo cual se constata la función social del derecho de propiedad. En nuestro sistema constitucional se establece que la Nación puede imponer, en todo tiempo, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con 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. Ahora bien, uno de los factores más importantes para determinar los lineamientos de dichas modalidades serán los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

En efecto, la materia de asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano juegan un papel determinante, ya que el crecimiento de los centros de población del país requiere de un proceso de planeación, para

determinar la forma en que los conglomerados humanos han de establecerse en los territorios que se asignen para ello.

De lo anterior se advierte que la materia de asentamientos humanos se refiere al control y desarrollo de los conglomerados que se encuentran inmersos en una situación sedentaria dentro de un territorio específico; y es uno de los objetivos primordiales de la misma la organización colectiva del territorio, para la cual se auxilia del desarrollo urbano, entendido éste como el proceso que surge como consecuencia de dichos conglomerados y que tiene por objetivo el mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La problemática urbana difícilmente podría quedar limitada a la atención de uno de los niveles de gobierno, debido a los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que se evidencia al revisar la distribución de la competencia del sistema federal mexicano.

En esa tesitura, cabe anotar que si bien en el artículo 124 de nuestra Carta Magna se ha establecido que las facultades que no están expresamente concedidas por ésta a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, también lo es que el Organo Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias denominado facultades concurrentes, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e inclusive, el Distrito Federal; es decir, en nuestro sistema jurídico las facultades concurrentes implican que los tres niveles de gobierno puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios a través de una ley.

Luego la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional que regula la concurrencia entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios en la materia de asentamientos humanos, fue incorporada a la Constitución Federal por reforma publicada el seis de febrero de mil novecientos setenta y seis.

El Poder Judicial de la Federación, a través de sus órganos jurisdiccionales, ha consolidado su doctrina sobre las facultades concurrentes en el federalismo mexicano. En principio, dedicaron sus esfuerzos a señalar la intervención federal y estatal conforme a la ley general. Posteriormente, matizaron los alcances de la legislación federal general para garantizar un espacio de regulación estatal propio y diferenciado que permitiera atender las características urbanísticas de cada estado sin que dicho espacio traspasara las bases de la materia establecidas por el legislador federal.

En este mismo ámbito de concurrencia, los municipios tienen una relevante intervención para planear, regular, ordenar, administrar y vigilar el desarrollo urbano y el crecimiento ordenado de los centros de población. Para ello, la SCJN, ha mantenido la tendencia hacia el fortalecimiento de las competencias municipales y ha precisado los alcances de la legislación tanto local como federal.²¹⁶

Con el fin de desarrollar el contenido del artículo constitucional de mérito, se promulgó el veintiséis de mayo de mil novecientos setenta y seis la primera Ley General de Asentamientos Humanos, con la cual se pretendió dar respuesta a la problemática de los asentamientos humanos y de los procesos de urbanización y mediante la misma se establecieron las bases jurídicas que dieron sustento a la intervención del Estado en el control de los centros de población del país.

216 Jiménez Dorantes, Manuel, op. cit., nota 208, p. 114.

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene por finalidad coordinar las atribuciones que la Federación, Estados y Municipios tienen en materia de ordenamiento territorial y de regulación de los asentamientos humanos, esto es, del desarrollo urbano de los centros de población, fijando las normas básicas de planeación y regulación y definiendo los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios a los que se sujetará el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o de cualquier otro derivado de la tenencia de inmuebles en los centros de población, mismos que serán determinados por las autoridades competentes en los planes o programas de desarrollo urbano.

De lo anterior tenemos que la reforma constitucional reitera la facultad del Municipio de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y, además, adiciona a la esfera mínima de derechos del Municipio garantizada constitucionalmente en materia de asentamientos humanos, la autorización de la utilización del suelo, así como su control y vigilancia.

La reforma es trascendente porque la regulación del suelo de conformidad con su clasificación y calificación, no se produce de manera homogénea en todo el territorio, sino discriminatoria y desigual con el resultado, obviamente, de diferentes posibilidades de utilización y aprovechamiento para los propietarios, lo que en términos de nuestro sistema constitucional es determinado por los planes de desarrollo urbano y la zonificación que en ellos se realiza, que es la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. El desarrollo urbano hace alusión al espacio de convivencia urbana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo.

Ahora bien, en lo que atañe al punto motivo de la controversia, conviene dejar sentado que el uso de suelo se refiere a las superficies de suelo aptas para la edificación que estén urbanizadas con arreglo a las normas establecidas en cada caso por los planes de desarrollo urbano.

Es importante destacar que el reconocimiento de un ámbito de poder municipal autónomo exige dotar al Municipio de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer los intereses que le corresponden, razón por la cual la nueva facultad de autorizar el uso del suelo, debe interpretarse en el sentido de que la misma conlleva todas las facultades que son necesarias y consecuencia de esta atribución competencial.

Desde el punto de vista jurídico el fraccionamiento es la división autorizada de un predio en dos o más lotes, con una finalidad urbanística, que requiere apertura de vías públicas o calles privadas, así como la introducción de servicios públicos, realización de obras y dotación de equipamiento.

Bajo este tenor, las atribuciones constitucionalmente reconocidas al Municipio de realizar la zonificación del territorio, administrar el desarrollo urbano, autorizar y controlar el uso de suelo tienen una de sus vertientes en el fraccionamiento de terrenos, pues éste es uno de los medios utilizados por la legislación para ejecutar la zonificación y planes de desarrollo urbano. Por lo tanto, dentro de las facultades que establece la fracción V del artículo 115 de la Constitución, se debe comprender implícita la atribución de los ayuntamientos de autorizar el fraccionamiento de terrenos, razón por la cual, ccontrariamente a lo argumentado por el Congreso del Estado, si bien es cierto el texto de la fracción V del artículo 115 constitucional no emplea la expresión “fraccionamiento de predios”, la misma debe encontrarse implícita dentro del texto constitucional.

De la fracción X del artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que los Municipios tienen expresamente atribuciones para expedir las autorizaciones de los fraccionamientos. Es, por tanto, obligación de las legislaturas locales respetar esta atribución en el momento de emitir la ley local correspondiente.

Del comparativo entre el texto original y el reformado de ese artículo se desprende que la ley sustituyó el vocablo fraccionar por dividir, pues el fraccionamiento de terrenos se refiere a su parcelación o división, términos que son sinónimos como se comprobará a continuación.

Es importante mencionar que estudiando los términos de dividir y fraccionar, encontramos que son términos sinónimos y ambos supuestos se emplean por la ley respecto de los predios, resulta infundado el concepto de invalidez de la parte actora, pues la reforma legal sólo trajo consigo una modificación gramatical que en nada trasciende al supuesto jurídico regulado por la norma, esto es, a la facultad del Municipio de fraccionar terrenos misma que, como se desprende de la interpretación constitucional realizada por este Alto Tribunal, se encuentra implícita dentro del cúmulo de facultades reguladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también en la Ley General de Asentamientos Humanos, ley marco, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, de la propia Constitución Federal.

Finalmente el once de julio de dos mil cinco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la controversia constitucional 53/2002 era procedente y parcialmente fundada, reconoció la validez del artículo 19, fracción XXI, en relación con el segundo transitorio, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 352 emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de San Luis

Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos.

Además la Corte declaró la invalidez relativa del artículo 185 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 352, emitido por la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de julio de dos mil dos.

Cabe hacer mención que este caso que hemos analizado, se encuentra estrechamente ligado al tema de la Gestión Urbanística y al tema de la concurrencia en la materia Urbanística, lo primero debido a que el gobierno del Estado publica una reforma que faculta a los órganos de ese estado para autorizar la lotificación y relotificación de predios, una facultad que se encuentra reservada al municipio, de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 constitucional, razón por la cual se invade la esfera de competencia del Municipio.

En este caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio la razón al municipio, dilucidando con esto el tema de las competencias y su concurrencia, controvertidas, por la publicación de un Plan Municipal de Desarrollo.

‘ARTICULO 19.- Los ayuntamientos de la entidad, tendrán en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones las atribuciones siguientes: ...’ --- ‘... XXI. Autorizar de acuerdo con la presente Ley y su Reglamento, la lotificación, relotificación, construcción, (sic) constitución de regímenes de propiedad en condominio, división, subdivisión y fusión de predios, cambio de intensidad en el uso habitacional y cambio de uso de suelo;’. --- ‘ARTICULO 185.- Una vez revisada la documentación y después de haberse hecho el análisis

correspondiente, el órgano o dirección municipal competente dictaminará lo conducente, remitiendo una copia de la autorización al cabildo para su conocimiento'. --- Luego, el artículo Segundo Transitorio de este Decreto, textualmente dispone: --- 'ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones y ordenamientos legales que se opongan al presente Decreto'.

II. Conclusiones

PRIMERA. En el desarrollo de la presente investigación destacamos como hipótesis que el “conjunto de normas” que en diversos ordenamientos contienen lo que podría denominarse “Derecho Urbanístico Mexicano”, no está siendo eficaz en la regulación del fenómeno del crecimiento urbano sin control, desordenado o irregular.

También señalamos que aunque la legislación relacionada con el Derecho Urbanístico faculta a entes gubernamentales para supervisar la planeación y desarrollo de los centros urbanos, éstos no realizan su función.

En este sentido destacamos que se requiere una investigación seria, profunda y propositiva que permita analizar los mecanismos jurídicos utilizados en la regulación del desarrollo urbano de nuestro país, incluyendo la planeación, gestión y disciplina urbanas.

SEGUNDA. Para comprobar nuestra hipótesis consideramos necesario determinar si la normatividad mexicana en materia de desarrollo urbano tiene una evolución adecuada, para satisfacer las exigencias que genera el crecimiento urbano sin control, y evaluando cuáles problemas generan mayores dificultades de interpretación o aplicación estableciendo criterios claros para una efectiva aplicación de las normas urbanísticas.

TERCERA. En conjunción con lo anterior se consideró necesario determinar la necesidad de crear instituciones o dependencias que contribuyan a la correcta aplicación de las normas urbanísticas, su control y evaluación. En este sentido, realizamos un exhaustivo análisis de la legislación en materia de desarrollo urbano del país.

CUARTA. Como respuestas preliminares destacamos la necesidad de un marco jurídico que regule los asentamientos humanos contemplando las

etapas de planeación, gestión y disciplina; acciones de gobierno que propicien la participación responsable y legal de la ciudadanía en materia urbanística; y un catálogo de sanciones; a partir de una normatividad urbana sustentable.

QUINTA. Destacamos que por asentamientos humanos entendemos el establecimiento de personas con un patrón de relaciones de convivencia común en un área determinada, considerando sus componentes naturales y sus obras físicas o materiales, de conformidad con lo establecido por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNAH), como referente para la generación de “políticas públicas” en esta materia.

SEXTA. Advertimos que el problema de la urbanización involucra problemas sociales, económicos, políticos y ambientales, por lo anterior nos pronunciamos por aplicar cuatro soluciones a los aspectos observados:

a) vincular el desarrollo urbano con el medio ambiente;

b) que las Naciones Unidas, a través de CNAH, participen en las resoluciones de los problemas urbanísticos a nivel global;

c) contar con instrumentos de gestión que otorguen mayor gobernabilidad urbana y que se vinculen a los procesos locales de manera integral; y

d) incorporar la planeación destacando los ámbitos regionales, metropolitano, las megalópolis, los corredores urbanos y los centros de población, y sus niveles de urbanización.

SÉPTIMA. Destacamos que la planeación de los asentamientos humanos, el ordenamiento del territorio y la planeación urbana toman importancia para países como el nuestro en donde la pobreza y la falta de recursos

económicos generan asentamientos irregulares. Además, advertimos que las características de la población en los países en vías de desarrollo – como México— son: a) dispersión de la población, b) pérdida de población rural y concentración urbana, c) incremento de las ciudades intermedias, y d) unas cuantas aglomeraciones metropolitanas.

OCTAVA. Consideramos al urbanismo como un fenómeno del que depende la organización, funcionamiento y desarrollo de los asentamientos humanos. Por lo que siguiendo a Arturo Ortega Blake, definimos al urbanismo como un conjunto de conocimientos referentes al análisis y estudios de la creación y desarrollo de poblados o ciudades respecto a su adaptación material a las necesidades sociales de los asentamientos humanos.

NOVENA. Lo anterior nos llevó a ocuparnos de conceptos como “urbanización”, al que definimos como el proceso de concentración de la población a través de la multiplicación de puntos de concentración y el incremento de la población en el tamaño de la concentración. En este sentido, con Arturo Ortega Blake, destacamos que el orden urbano remite a normas jurídicas de dos jerarquías: a) las que regulan la apropiación del suelo y sus usos (entre ellos la producción de la ciudad) y b) las orientadas a regulación de las prácticas urbanas.

DÉCIMA. Para nosotros la ciudad es el conjunto de edificaciones, infraestructura y espacios públicos, por lo que nos llevó al análisis del “derecho a la ciudad”, entendido como la combinación de derechos humanos ya existentes a una unidad integral, o sea, el total de garantías incluidas en este derecho. Lo que incluiría los siguientes derechos: a la vida y el sustento, a un nivel de vida adecuado, a una vivienda adecuada, a los servicios públicos, a elegir el lugar de residencia, a la libertad de movimiento, a la no discriminación, a la privacidad, a la higiene ambiental,

a la salud, e incorporaría derechos especiales para mujeres y niños. También destacamos ambas caras del debate.

DÉCIMA PRIMERA. Una vez decantados los temas anteriores, definimos en nuestro trabajo los conceptos de crecimiento, desarrollo y normativa urbana, a los que entendimos como: el incremento de la población en las zonas urbanas; el crecimiento urbano de manera articulada a través de políticas estatales en los distintos sectores como vivienda, servicios públicos y seguridad; y los procedimientos y mecanismos que se utilizan para garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial y urbano, respectivamente.

DÉCIMA SEGUNDA. En nuestro trabajo ubicamos al derecho urbanístico como parte del Derecho Público y un sector importante del Derecho Administrativo. Abordamos diversas definiciones de Derecho Urbanístico y nos pronunciamos por considerarla una rama del Derecho Administrativo conformada por el sistema de normas jurídicas, así como por el conjunto de principios, que a través del planeamiento regulan la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto, fijan los derechos y obligaciones del propietario de éste para la creación, desarrollo, reforma y progreso de los núcleos de población en beneficio de la comunidad.

DÉCIMA TERCERA. También destacamos que los principios del Derecho Urbanístico son: a) legalidad, b) dinámico, porque está en constante transformación, c) previsión, d) técnico, atendiendo a los aspectos relacionados con la urbanización y las construcciones, e) subsidiariedad.

DÉCIMA CUARTA. Además destacamos las etapas de la urbanización que son: a) planeamiento, b) gestión y c) disciplina. A la planeación la consideramos como “pintar”, trazar o diseñar por donde crecerá la ciudad en el suelo que no está urbanizado y que es susceptible de urbanización,

destacando qué se va hacer durante los próximos años en el suelo urbano; la gestión es la ejecución del planeamiento conforme a las normas y técnicas de la urbanización; y la vigilancia de la concordancia entre lo establecido en el plan y lo ejecutado, respectivamente. Por último en la disciplina encontramos dos dimensiones: a) la inspección urbanística entendida como la acción de verificar o vigilar la ejecución de un acto conforme a la norma establecida y b) las infracciones y sanciones considerando a las primeras como las conductas antijurídicas y a las segundas como la consecuencia de la violación a la norma.

DÉCIMA SEXTA. En lo que se refiere a las sanciones, siguiendo a Ricardo Estevez Goytre advertimos la presencia de un “derecho urbanístico sancionador” integrado por un conjunto de normas que tipifican las conductas antijurídicas en sede urbanística y establece las sanciones para el caso de la comisión de conductas antijurídicas en materia urbanística.

DÉCIMA SÉPTIMA. Si bien destacamos que el derecho de propiedad en México es similar al del antiguo derecho romano, o sea, se piensa que el propietario tiene el derecho de uso (usus), de gozar de los frutos (fructus) e incluso de destruir la cosa (abusus), esto no es real atendiendo a las modalidades que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a la propiedad en aras de tutela del interés público.

DÉCIMA OCTAVA. Destacamos que el Estado a través de la institución de la expropiación del Derecho Administrativo, previa declaración de utilidad pública e indemnización, tiene la posibilidad de ocupar la propiedad particular para cumplir con los fines públicos, lo que constituye también una limitación al derecho de propiedad.

DÉCIMA NOVENA. También advertimos durante la investigación que la intervención del Estado en materia urbanística tiene como finalidad garantizar el orden público y la estabilidad. Además, siguiendo a Carla Huerta, destacamos que el intervencionismo del Estado debe realizarse a través de tres principios básicos: igualdad, proporcionalidad y congruencia, y respeto a la libertad individual.

VIGÉSIMA. En lo que se refiere al derecho a la vivienda, destacamos que éstas se edifican en el suelo urbanizable, por lo que advertimos un vínculo entre ese derecho y el derecho urbanístico sobre todo porque los predios se ubican en el suelo regulado por el derecho urbanístico, además destacamos que la garantía individual del derecho a la vivienda digna y decorosa se protege a través de instituciones de Derecho Urbanístico.

VIGÉSIMA PRIMERA. También durante la investigación advertimos que existen nexos entre el derecho al medio ambiente, entendido como el buen aprovechamiento de los recursos naturales de manera sustentable, y el derecho urbanístico como el encargado de establecer los núcleos de población, atendiendo a que en los espacios urbanos se explotan recursos naturales.

VIGÉSIMA SEGUNDA. En lo que se refiere a las relaciones entre el derecho urbanístico y el derecho a una imagen urbana, advertimos la importancia de proteger los inmuebles históricos, zonas o monumentos arqueológicos y los que tengan valor artístico.

VIGÉSIMA TERCERA. De un análisis de la legislación aplicable a la materia urbanística, advertimos que en nuestro país se codifica lo urbanístico a partir de 1976 con una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular procesos urbanos y su norma reglamentaria: la primer Ley General de Asentamientos Humanos.

VIGÉSIMA CUARTA. También destacamos que en el año de 1993 se expidió una nueva Ley de Asentamientos Humanos y a la fecha no existen mayores desarrollos legislativos en la materia, con excepción de un Decreto con proyecto de iniciativa que reforma a la ley de 1993, que impacta en el suelo urbano y zonas metropolitanas, pero no enfrenta los problemas de la gestión y disciplina.

VIGÉSIMA QUINTA. Destacamos las relaciones del Derecho Urbanístico con otras ramas de la Ciencia Jurídica y del conocimiento general; además, al abordar el tema de la autonomía del Derecho Urbanístico destacamos los debates en la doctrina sobre si esa rama es autónoma o no. Al tomar posición sobre el tema nos adscribimos a la idea de que, por su grado de desarrollo, todavía no podemos hablar de la autonomía del Derecho Urbanístico, por lo que la consideramos una rama del Derecho Administrativo.

VIGÉSIMA SEXTA. Al analizar el desarrollo del Derecho Urbanístico en nuestro país, advertimos que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene los principios y normas fundamentales de esa rama del conocimiento jurídico, que en nuestra opinión son: a) subordinación del interés privado al interés público, b) imposición de modalidades compatibles con lo público, c) propiedad social, d) sustentabilidad, e) distribución equitativa de la riqueza y f) mejora de la calidad de vida de la población.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Además, al analizar el artículo 73, fracción XXIX, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacamos el carácter concurrente de la materia urbanística (es de competencia federal, estatal y municipal) lo que nos lleva a lo que la

doctrina considera como: “sistema descentralizado de la gestión del urbanismo”.

VIGÉSIMA OCTAVA. Al analizar el tema de la jerarquía normativa advertimos que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales y los tratados internacionales, son “ley suprema de toda la unión”, lo que implica que entre estos instrumentos aun cuando existe jerarquía formal, todos deben aplicarse por igual.

VIGÉSIMA NOVENA. Al analizar la Ley General de Asentamientos Humanos destacamos que, a pesar de que la materia urbanística es de carácter técnico, esa ley es deficiente o no clara en materia de planeación, que constituye una de las tres etapas del Derecho Urbanístico; en materia de gestión no establece una estructura administrativa encargada de la gestión de las cuestiones y problemas del urbanismo; y en la disciplina carece de procedimientos de verificación y de sanciones claras, destacando que en nuestra opinión debe ser la ley de la materia la que establezca esos procedimientos y sanciones, para fortalecer la seguridad jurídica.

BIBLIOGRAFIA

Libros.

- AGUAYO, Ramón Carlos, *Hacia un nuevo un nuevo urbanismo*, México, Editorial Jus, 1979.
- AGUILAR ADRIAN, Guillermo, *La urbanización y el cambio climático global*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2007.
- AGUILAR, ADRIÁN Guillermo, Graizbord, Boris, Sánchez Crispín, Álvaro, *Las ciudades intermedias y el desarrollo regional en México*, México, El Colegio de México, 1996.
- AGUILAR NARVÁEZ, José Antonio, *Administración del desarrollo urbano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- AGUILERA GÓMEZ, Manuel, Borja N., Gilberto, *Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- ALBA, Francisco, *La población de México: evolución y dilemas*, 2a. ed, México, El Colegio de México, 1979.
- ALBALADEJO, Manuel, *Derecho civil III derecho de bienes*, 10ª ed., Madrid, Edisofer, 2004.
- ALEGRÍA O., Tito, ORDÓÑEZ B., Gerardo, *Legalizando la ciudad; asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2005.
- ALONSO TIMÓN, Antonio Jesús, *Introducción al derecho urbanístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2008.
- ANSON, Ricardo, GÓMEZ DOMÍNGUEZ, Pablo, *Implicaciones socio-económicas de la marginación en el área metropolitana de Monterrey*, s.l.i, s.e., 1978.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*, México El Colegio de México, México, 1999.
- AZUELA, ANTONIO, Duhau, Emilio, *Gestión Urbana y Cambio Institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

- BÁEZ SILVA, Miriam, *Los permisos de demolición de los inmuebles urbanos, Régimen Jurídico del Urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, v. IV, 2004.
- BARRIONUEVO BELLIDO, María et al., *Derecho administrativo II parte especial*, 2ª ed., Madrid, Universitas, 1998.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *Zona metropolitana de la ciudad de México; complejo geográfico, socioeconómico y político*, México, Departamento del Distrito Federal, 1993.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, *Lucha por el espacio social; regiones del norte y noreste de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- BASSOLS BATALLA, Ángel, GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, *Zona metropolitana de la ciudad de México; complejo geográfico, socioeconómico y político*, México Departamento del Distrito Federal 1993.
- BASSOLS, Mario, MELÉ, Patrice, *Medio Ambiente, Ciudad y Orden Jurídico*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2001.
- BATAILLON, Claude, GARZÓN DEL CAMINO, Aurelio, tr., *La ciudad y el campo en el México central*, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- BELINA, L., de., *Proyecto del desagüe y saneamiento de la ciudad y del valle de México*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1882.
- BENTMANN, Reinhard., MÜLLER, Michael, SUBIRATS, Eduardo, tr., *La villa como arquitectura del poder*, Barcelona, España, Barral Editores, 1975.
- BERISTAIN, Javier, *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI.*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.
- BERMEJO VERA, José, *Derecho administrativo parte especial*, 6ª ed., Navarra, Thomson, 2005.

- BISTRAIN REYES, Guillermo, *Instrumentos del Desarrollo Urbano.*, México UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2000.
- BOYER, Richard Everett, SÁNCHEZ MEJORADA, Antonieta, *La gran inundación; vida y sociedad en México (1629-1638)*, México, Secretaría de Educación Pública, 1975.
- BRAMBILA PAZ, Carlos, *Expansión Urbana en México*, México, El Colegio de México, 1992.
- BUENO CASTELLANOS, Carmen, *Flor de andamio. Los oficios de la construcción de vivienda en la Ciudad de México*, México, CIESAS, Ediciones de la Casa Chata, 1994.
- BURFORD, J., BURFORD, R., ROMERO DE TERREROS, Manuel, *México en 1823*, Editorial Olimpo 1959.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías Individuales*, ed. 28^a, México, Porrúa, 1996.
- BUSTAMANTE LEMUS, Carlos, *Las grandes ciudades de México en el marco actual del ajuste estructural*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.
- BUSTAMANTE LEMUS, Carlos, *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal; estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- CALLIES, David L., *Government as Developer and Owner: Construction of New Urban Communities and the Conservation of Resources in the Coastal Zone, Amsterdam, Netherlands*, North-Holland Publishing Company, 1978.
- CALNEK, Edward E., Borah, Woodrow, Moreno Toscano, Alejandra, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México, Secretaría de Educación Pública 1974, (Sep-Setentas, 143)

- CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO, *Conferencias sobre inversiones y regeneración de inmuebles en la Ciudad de México*, México, Cámara Nacional de Comercio, 1972.
- CANTÓN ZETINA, Óscar, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Derechos Fundamentales y Estado, El Derecho a un Medio Ambiente Adecuado y la Comisión Nacional de Derechos Ambientales en México*, Ed. UNAM-IIJ, México, 2002.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al derecho urbanístico*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1997.
- CARMONA LARA, María del Carmen, *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, El Derecho a un Medio ambiente Adecuado en México Evolución, avances y perspectivas*, México, 2002.
- CASTAN TOBEÑAS, José, *Derecho civil español, común y foral*, 13ª. ed., Madrid, REUS, 1987, t. 2.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, *Asentamientos Humanos*, s.p.i.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ESTUDIO DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, *Instructivo para la Elaboración de Expedientes Urbanos*, s.p.i.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ESTUDIO DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, *Instrumentos Alternativos para el Control del uso y la Tenencia de la Tierra*, s.p.i.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ESTUDIO DEL DESARROLLO REGIONAL Y URBANO, *La áreas de Conurbación*, s.p.i.
- CISNEROS SOSA, Armando, *La ciudad que construimos; Registro de la expansión de la ciudad de México, (1920-1976)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.
- COMITÉ NACIONAL DE SERVICIO SOCIAL EN MÉXICO, *Desarrollo Urbano Implicaciones para el Bienestar Social*, México, Comité Nacional del Servicio Social en México, 1966.

- CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS HUMANOS, *Etablissements Humains au Mexique*, s.p.i.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Evolución de las Ciudades de México, 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población, 1994.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES, *Los Centros Históricos en Nuestro Tiempo; academia de centros históricos*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999.
- COOPER, Jennifer, BARBIERI, Teresita de, RENDÓN, Teresa, *Fuerza de Trabajo Femenina Urbana en México*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1989.
- CORRAL Y BEKER, Carlos, *Lineamientos de diseño urbano*, México, Trillas, 1989.
- COVARRUBIAS, Francisco, et al., *Programa de incorporación de terrenos ejidales a proyectos de vivienda y desarrollo urbano*, México, UNAM-Facultad de Arquitectura División de Estudios de Posgrado e Investigación Especializaciones en vivienda y valuación inmobiliaria, 1995.
- DDF, Dirección General de Planificación., *Sistema de Planificación Urbana del Distrito Federal.*, México DDF, Dirección General de Planificación 1982.
- DDF. Dirección General de la Habitación Popular, *La vivienda popular en la Ciudad de México*, México, DDF, Dirección General de la Habitación Popular, 1976.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Programa de reordenación urbana y protección ecológica del Distrito Federal; documento para consulta pública*, México, Departamento del Distrito Federal, 1984.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Plan director para el desarrollo urbano del Distrito Federal*, México, Editado por el Departamento del Distrito federal, 1978.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, *Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades; Ciudad de México Junio 22-25 1981. Resumen y Conclusiones*, México, Departamento del Distrito Federal, 1981.

- DÍAZ GONZÁLEZ VERGARA, Rodolfo, *La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística*, Toluca, Edo. Méx., México Gobierno Constitucional del Estado de México, Dirección del Registro Público de la Propiedad, 1980.
- DIEZ-PICAZO, Luis, GULLÓN, Antonio, *Sistema de derecho civil*, 7ª. ed., Madrid, Tecnos, 2004.
- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto, *Bases para la Planeación del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1999.
- ESPINOSA LÓPEZ, Enrique, *Ciudad de México; Compendio Cronológico de su Desarrollo Urbano 1521-1980*, México, s.e. 1991.
- ESTEVE DÍAZ, Hugo, *Los movimientos sociales urbanos; Un reto para la modernización*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1992.
- ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo, *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, 3ª ed., Granada, Comares, 2008.
- ESTRADA, Margarita, Nieto, Raúl, Nivón, Eduardo, *Antropología y ciudad*, México Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1993.
- FERNÁNDEZ BRAVO, Vicente, *Nuestros problemas nacionales; Población, crédito agrícola, reforma agraria*, México, Costa-Amic Editor, 1964.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Urbanismo y derecho, Régimen jurídico del urbanismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2009.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, 20ª ed., Madrid, La Ley, 2007.
- FUENTES HERNÁNDEZ, Arturo, *de las, Ciudades Intermedias en México. Un Mecanismo de Participación Corresponsable*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1994.

- GALLO LOZANO, Fernando A. *Bases jurídicas para la protección del patrimonio fisonómico y cultural de la Ciudad de Guadalajara*, Guadalajara, Jal., México, Secretaría General, Unidad Editorial, 1988.
- GANDARA MENDIETA, Manuel, *De la administración municipal; urbanismo*, México, Editorial Jus, 1953.
- GARCÍA COLL, Julio, Schjetnan, Mario, *México urbano*, México, Fondo de Cultura Económica 1975, Colección Testimonios del Fondo, 23.
- GARCÍA CORTES, Adrián, *La Reforma Urbana de México; Crónicas de la Comisión de Planificación del Distrito Federal*. México, Bay Gráfica y Ediciones, 1972.
- GARCÍA CORTES, Adrian, *Nuevo Laredo 1970, Hechos, Cifras, Obras y Servicios Públicos*, Monterrey, N.L., México, Talleres Offset Virginia, 1970.
- GARCÍA RAMOS, Domingo, *Iniciación al urbanismo*, 3a. ed., México, UNAM, Escuela Nacional de Arquitectura, 1974.
- GARZA, Gustavo, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, México, El Colegio de México, 1996.
- GARZA, Gustavo, *Una década de planeación urbano regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México 1992.
- GARZA, Gustavo, RODRÍGUEZ, Fernando A., *Normatividad Urbanística de las Principales Metrópolis de México*, México El Colegio de México 1998.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Conferencia Nacional del Plan Básico de Gobierno 1976-1982; Novena Comisión Nacional "Perspectivas y Problemas de la Ciudad la Concentración y sus Implicaciones"*, Monterrey, N.L., México, COPRODE del Estado de Nuevo León, 1975.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Congreso de Culturas y sistemas Jurídicos Comparados, Congreso Internacional de Derecho Constitucional, la necesidad de un nuevo diseño constitucional de competencias gubernamentales, del 6 al 10 de febrero del 2006*.

- GONZÁLEZ SALAZAR, Gloria, MÉNDEZ, Alejandro, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1990.
- GUADARRAMA, Leonidas, *Introducción al planeamiento urbano*, México, Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Asuntos Culturales, 1971.
- GURRÍA LACROIX, Jorge, *El desagüe del valle de México durante la época novohispana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1978.
- GUTIÉRREZ DE MAC GREGOR, María Teresa, *Desarrollo y Distribución de la Población Urbana en México*, México, UNAM., 1965.
- HERRERA RAMOS, J. Mario, *Desarrollo Regional e Infraestructura*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, 1994.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Administrativo, La intervención administrativa en el Estado contemporáneo*, México, UNAM-IIJ, 2005.
- IGLESIAS SANTOS, Juan, *Derecho romano*, 16ª ed., Barcelona, Ariel, 2007.
- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, *Apuntes para la Historia de la Vivienda Obrera en México*, México, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, 1992.
- INSTITUTO MEXICANO DE ADMINISTRACIÓN URBANA, *Experiencias Mexicanas en Administración Urbana*, México, Instituto Mexicano de Administración Urbana, 1982
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Manual de Administración del Desarrollo Urbano Municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Manual de Servicios Públicos Municipales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Secretaría de Gobernación, Centro de estudios de administración Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal*, 3ª ed., México, Instituto Nacional de Estudios de Administración Estatal y Municipal Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995.

JAUREGUI O., Ernesto, *Mapas y planos contemporáneos de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1968.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, *Derecho urbanístico de Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.

LEFEBVRE, Henri, *El Derecho a la Ciudad*, 4ª. Ed., Barcelona España, ediciones península, 1978.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, *Apuntamientos de derecho urbanístico*, Aguascalientes, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes-Talleres Gráficos del Estado, 2008.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, *Primer congreso de derecho urbanístico, Nociones básicas de derecho urbanístico*, México D.F., 4 y 5 de mayo de 2007.

LÓPEZ VELARDE VEGA, Oscar, "El futuro de la legislación urbana en las entidades federativas de México", en Fernández, Jorge y Rivera, Juan (coords), *Derecho urbanístico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

MADRAZO, Jorge, *Algunas consideraciones en torno al régimen de la propiedad en México, desde la perspectiva constitucional, Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984.

MÉXICO, Universidad Nacional Autónoma de México, *El desarrollo urbano de México problemas y perspectivas; Coloquio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

- MÉXICO , *Asamblea de representantes del D. F., Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana en la ciudad de México*, México, Antártica 1990.
- MÉXICO, Instituto Nacional de Ecología, *Estaciones de transferencia de residuos sólidos en áreas urbanas*, México, Instituto Nacional de Ecología 1996.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Pedro, *Despertares; Comunidad y organización urbano popular en México 1970-1994*, México, Universidad Iberoamericana, 1999.
- MONTAÑO SÁNCHEZ, Francisco Arturo, *Construcción y Venta de Inmuebles*, México, Trillas, 1991.
- MONTAÑO, Ma. Cristina, *La tierra de Ixtapalapa. Luchas sociales: desde las chinampas hasta la transformación urbana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1984.
- NAVARRO B., Bernardo, MOCTEZUMA B., Pedro, *La Urbanización Popular en la Ciudad de México*, México, ed. Nuestro Tiempo, 1989.
- NONOALCO TLALTELOLCO *Urban Development Scheme; The Urban Regeneration of Mexico City*. México, Publicaciones del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas s.a.
- NÚÑEZ RUIZ, Miguel Ángel, *Derecho urbanístico español*, Madrid, Montecorvo, 1967.
- ORDÓÑEZ C., Juan Felipe, *Desarrollo urbano, cambio estructural en Chiapas: Avances y perspectivas, Tuxtla Gutiérrez, Chis.*, Méx., Universidad Autónoma de Chiapas s.a, México. Secretaría de la Presidencia, Reunión nacional sobre asentamientos humanos, México Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, 1976.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente, *Programa de ordenamiento ecológico para el desarrollo turístico y urbano del Municipio de los Cabos, B.C.S*, México Secretaría de Desarrollo Social, Instituto nacional de Ecología, 2008.
- OROZCO Y BERRA, Manuel, *Memoria para el plano de la ciudad de México formada de orden del Ministerio, de Fomento*, México, Imprenta de Santiago White, 1867.

- OVALLE FERNÁNDEZ, Ignacio, GUADARRAMA, Leonides, ALESSIO ROBLES, Angela, *Reunión nacional de asentamientos humanos*, México, Comisión de Estudios del Territorio Nacional 1976.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Derecho Urbano*, 2a. ed., México Editorial Copyiffset 1986.
- PANERO GUTIÉRREZ, Ricardo, *Derecho romano*, 3ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- PARADA, Ramón, *Derecho administrativo III parte general*, 11ª ed., Madrid, Marcial Pons, 2007.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *La disciplina urbanística*, Ed. Iustel, Madrid, 2006.
- PEDRERO NIETO, Rafael, *Administración Estratégica del Tráfico Urbano (Costo económico y ecológico del tráfico urbano en el área metropolitana de la Ciudad de México); Alternativa de solución*, México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, 1993
- PIÑERA RAMÍREZ, David, *Ocupación y uso del suelo en Baja California; De los grupos aborígenes a la urbanización dependiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1991.
- PLAN REGULADOR DE MONTERREY NUEVO LEÓN Y MUNICIPIOS VECINOS, *El Futuro Urbano de México ; El Marco Nacional como antecedente para la planeación urbana de Monterrey, Monterrey, N.L.*, México Facultad de Economía de la Universidad de Nuevo León, 1967.
- PROGRAMA DE INCORPORACIÓN DE SUELO SOCIAL, Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000, México, SEDESOL, 2001.
- RAMÍREZ BONILLA, Juan José, *La distribución espacial de la población: las dos fases recientes de la dinámica del cambio social en México*, México Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, 1992.
- RAMÍREZ SAIZ, Juan Manuel, *Carácter y contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel., *Los caminos de la acción colectiva. "Movimientos" urbanos, organizaciones ciudadanas y grupos vecinales de Guadalajara en los noventa*, México El Colegio de Jalisco, 1994.
- RAMOS G., Sergio, *Urbanización y servicios públicos en México*, México, UNAM., Instituto de Investigaciones Sociales, 1972.
- RAMOS GIRAULT, Ario, *Desarrollo urbano moderno*, México, s.e., 1976.
- RAMOS GIRAULT, Ario, *Principios de desarrollo urbano moderno y su aplicación a la República Mexicana*, México, B. Costa-Amic Editor, 1976
- RAMOS GIRAULT, Mario, *Desarrollo urbano moderno*, México s.e. 1976.
- REBOLLO PUIG, Manuel (coord.), *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*, Madrid, Iustel, 2007.
- RÉBORA TOGNO, Alberto, *¿Hacia un Nuevo Paradigma de la Planeación de los Asentamientos Humanos?; Políticas e Instrumentos de Suelo para un Desarrollo Urbano Sostenible, Incluyente y Sustentable. El Caso de la Región Oriente en el Valle de México*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2000.
- REBORA TOGNO, M. Alberto Jorge, *Bases institucionales de la gestión urbana en México un análisis comparativo internacional*, Tesis para obtener el grado de doctor en urbanismo, México 2009.
- ROBLES GIL, Alberto, *La Ciudad de México y sus construcciones bajo los puntos de vista de su estabilidad y de la legislación actual en la materia*, México, Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.
- ROSAS FERRUSCA, Francisco Javier, *Proyecto Estratégico de Aprovechamiento de Zonas urbanas Subutilizadas en Metepec, Estado de México, Toluca, Edo. de México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2004.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1981, colección Introducción al Derecho Mexicano.

- RUÍZ-MASSIEU, José Francisco, *Derecho Urbanístico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo urbano y derecho ambiental*, México, Porrúa, 2004.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón, *Una nueva legislación sobre contratos y sobre propiedad urbana; Según las leyes de protección al consumidor y de asentamientos humanos y las últimas reformas a la Constitución*, México, Porrúa, 1976.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo parte general*, 4ª. ed., Madrid, Tecnos, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José María, "Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas", en Antonio María Hernández y Diego Valadés (coord.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Régimen constitucional de la propiedad en México, Derecho comparado Asia-México; culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- UNAM, Dirección General de Extensión Académica, *Encuentro de expertos en urbanismo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Estudios Sociológicos (Sociología Urbana); Séptimo Congreso Nacional de Sociología*, México, Universidad de Nuevo León, Asociación Mexicana de Sociología, correspondiente de la Asociación Internacional de Sociología de la UNESCO, 1956.
- UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Proyección de la población urbana, semiurbana y rural de los municipios de la República Mexicana al 1o. de enero de 1968 y al 28 de enero de 1970*. México, 1970.
- UNIKEL, Luis, RUÍZ CHIAPETTO, Crescencio, GARZA VILLARREAL, Gustavo, *El desarrollo urbano de México; Diagnóstico e implicaciones futuras*, México El Colegio de México 1976.

Artículos.

- AGUILAR BARAJAS, Ismael, FLORES BECERRIL, Alejandro Jaime, “La agenda económica de la frontera norte de México: Reflexiones preliminares”, *Comercio Exterior*, México, vol. 54, núm. 8, agosto de 2004.
- AGUILAR, ADRIÁN G., “Mega urbanización en la Región Centro de México”, *El Mercado de Valores, México*, año LX, núm. 3, marzo de 2000.
- ALEGRÍA, Tito, “Juntos pero no revueltos: ciudades en la frontera México -Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LXII, núm. 2, abril-junio de 2000.
- ALVAREZ VÁZQUEZ, Joaquín,” El proceso de juridización del suelo urbano”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, t. I, núm. 10, julio de 1978, pp. 609-634.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “El derecho urbanístico. La evolución del derecho urbanístico mexicano en los últimos diez años”, *Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, t. II vol. 10, 1978.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Vivienda y propiedad privada”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LVII, núm. 1, enero-marzo de 1995., pp. 35-51.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Obedézcase pero no se cumpla la reforma municipal y el régimen local de la gestión urbana”, *Revista Alegatos*, México, núm. 10, septiembre-diciembre de 1988, pp. 9-16.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “La iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos. Primeras impresiones”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 8, julio de 1976, pp. 165-178.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “Property in the post-post-revolution: notes on the crisis of the constitutional idea of property in contemporary Mexico”, *Texas Law Review*, Austin, Texas, EUA, vol. 89, núm. 7, junio de 2011, pp. 1915-1942.
- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio, “El derecho urbanístico”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad*

Iberoamericana, México, t. I, núm. 10, julio de 1978, pp. 583-607.

BASOLSS BATALLA, Ángel, "Crecimiento e importancia regional de nuestras ciudades", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, México, nueva época, año XXVIII, núm. 111-112, enero-junio de 1983.

BOJÓRQUEZ MARTÍNEZ, Yolanda Guadalupe, et al., "Arquitectura y accesibilidad total", *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, año 10, núm. 124, Noviembre de 2000.

BROWN, Christopher P. Mumme, Stephen, "Applied and Theoretical Aspects of Binational Watershed Councils (Consejos de Cuencas) in the U.S.- Mexico Borderlands", *Natural Resources Journal*, New Mexico, USA, vol. 40, núm. 4, Fall, 2000.

CERVANTES, Enrique, "Manifestaciones Físico-Espaciales del Futuro Urbano", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 3, Marzo de 2000.

CORTES, Fernando, ESCOBAR LATAPÍ, Agustín, "Movilidad social intergeneracional en el México urbano", *Revista de la CEPAL*, , Santiago, Chile, núm. 85, abril de 2005.

COULOMB, René, "Gobernabilidad democrática y sostenibilidad financiera para el Centro Histórico de la Ciudad de México", *L'ordinaire Latino-Americain*, Francia, núm. 181, julio-septiembre de 2000.

COVARRUBIAS, Francisco, "Prospectiva del sistema urbano nacional", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 3, marzo de 2000.

COVARRUBIAS, Francisco, "Prospectiva del sistema urbano nacional", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, marzo de 2000.

DELGADO, Javier, "La urbanización difusa, arquetipo territorial de la ciudad-región", *Sociológica*, México, año 18, núm. 51, enero-abril de 2003.

DHUA Emilio, GILGLIA Ángela, "Conflictos por el espacio y orden urbanos", *Estudios demográfico y urbanos*, México, núm. 56, El colegio de México, mayo-agosto de 2004.

- EIBENSCHUTZ HARTMAN, Roberto, "Hacia Nuevos Modelos de Administración Metropolitana", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, Abril de 2000.
- ENRÍQUEZ ROSAS, Rocío, "El rostro actual de la pobreza urbana en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 6, Junio de 2003.
- FLORES GONZÁLEZ, Sergio, "La Megalópolis de la Región Centro de México: Una Aproximación a su Análisis", *Tla-Melaua*, México, año XIII, núms. 19-20, verano de 2003.
- FLORES TREJO, Fernando, "Derecho urbanístico y registro", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXX, núm. 117, septiembre-diciembre de 1980, pp. 827-867.
- FLORES VILLASANA, Guillermo, "Instrumentos para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 5, mayo de 2000.
- FUENTES FLORES, César M, "Los cambios en la estructura intraurbana de Ciudad Juárez, Chihuahua, de monocéntrica a multicéntrica", *Frontera Norte*, México, vol. 13, núm. 25, enero-junio de 2001.
- FUENTES FLORES, César, "El manejo del suelo urbano en las ciudades fronterizas mexicanas", *Comercio Exterior*, México, vol. 51, núm. 3, marzo de 2001.
- GALINDO, Luis Miguel, ESCALANTE SEMERENA, Roberto I., "Una nota sobre el modelo gravitacional comercial para la metrópolis mexicana", *Economía Informa*, México, núm. 328, julio-agosto, 2004.
- GARCÍA ORTEGA, Roberto, "Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000: Divorcio entre planeación y gestión urbana", *Frontera Norte*, México, vol. 13, núm. 2, número especial, 2001.
- GARCÍA RAMOS, Domingo, "Planificación y urbanismo" *Revista la justicia*, México, tomo XXIV, núm. 410, junio de 1964, pp. 39-44.
- GARZA, Gustavo, "Distribución de la población", *DEMOS*, México, núm. 16, 2003-2004.
- GARZA, Gustavo, "La Megalópolis de la Ciudad de México", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 5, Mayo de 2000.

- GAYTÁN SANTIAGO, Pablo, "Apartheid social en la ciudad de la esperanza cero", *L'ordinaire Latino-Americain*, Francia, núm. 194, Octubre-Décembre, 2003.
- GIGLIA, Ángela, "Privatización del espacio, autosegregación y participación ciudadana en la Ciudad de México. El caso de las calles cerradas en la zona de Coapa, (Tlalpan, Distrito Federal)", TRACE. *Travaux et Recherches Dans les Amériques du Centre*, México, núm. 42, Décembre, 2002.
- GONZÁLEZ, Margarita, "Programa de mejoramiento barrial integral Romero Rubio", *Revista Trabajo Social*, México, nueva época, núm. 2, Primavera de 2001.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Diseño constitucional de competencias gubernamentales", *Revista Alegatos*, México, núm. 54 mayo-agosto de 2003.
- GRACIA SAIN, Ma. Amalia, "El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Análisis y empleo de una tipología explicativa", *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 12, núm. 24, junio de 2004.
- GRAIZBORD, Boris, "Medio ambiente", *DEMOS*, México, núm. 16, 2003-2004.
- HANCOCK, Claire, "Mujeres en la metrópoli. Presencia femenina e imagen cinematográfica en la Ciudad de México", *Travaux et recherches dans les amériques du centre*, México, núm. 42, Décembre, 2002.
- HERNÁNDEZ GÓMEZ, Emilio, "Globalización y segregación urbana en Tijuana, Baja California", *Comercio Exterior*, México, vol. 51, núm. 3, marzo de 2001.
- HERNÁNDEZ LICONA, Gonzalo, CRUZ AGUAYO, Yyannú, "Informalidad, Una Vez Más", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 8, agosto de 2000.
- HIDALGO VIVAS, Georgina, "Las comisiones assembleístas, microcosmos de la primera legislatura en el DF", *Asamblea*, México, segunda época, vol. 3, núm. 32, Mayo de 2000.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "El sistema de planeamiento territorial en el Estado de Veracruz", *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3era. época, año VII, núm. 85, Julio de 2002.

- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "Reflexiones sobre la relación jurídica entre las materias de protección civil y urbanismo", *Revista Altamirano*, México, sexta época, año 9, núm. 39, mayo de 2010, pp. 127-140.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, "La construcción del Derecho Urbanístico mexicano a partir de las resoluciones judiciales federales. Los retos de la décima época", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 32, 2011, pp.87-122.
- LARA PADILLA, Yolanda, "La planeación comunitaria del uso del suelo: Una opción para el mantenimiento, de la biodiversidad", *Revista Trabajo Social*, México, Nueva Época, núm. 10, Agosto de 2004.
- LECKIE, Scott, "Hacia el Derecho a la Ciudad", *Vivienda*, México, nueva época, vol. 2, números 1 y 2, enero – diciembre de 1991.
- LEIDENBERG, Georg. "Huelgas tranviarias y el orden urbano en la ciudad de México, 1911 a 1925. Historias". *Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, México, núm. 56, Septiembre-Diciembre de 2003.
- LINCK, Thierry, "El campo en la ciudad: reflexiones en torno a las ruralidades emergentes. 12 relaciones", *Estudios de historia y sociedad*, México, vol. XXII, núm. 85, Invierno de 2001.
- LÓPEZ RANGEL, Rafael, "El rebasamiento cognoscitivo en la investigación urbana latinoamericana", *Sociológica*, México, año 18, núm. 51, enero-abril de 2003.
- LUCERO, Lora, TARLOCK, "Dan, Water Supply and Urban Growth in New Mexico : Some Old, Some Old or a New Era?", *Natural Resources Journal*, EUA, vol. 43, núm. 3, Summer, 2003.
- MARTÍNEZ GRANADOS, J. Guadalupe, "Problemática y perspectiva del crecimiento habitacional popular en Tlalnepantla de Baz", *Revista Iapem*, Toluca, Edo. de Méx., México, año VII, núm. 48, enero-abril, 2001.
- MÉNDEZ RIVERA, José Ángel, "La jurisdicción formal administrativa en el derecho urbanístico", *Iurídica*, México, año 3, núm. 5, agosto de 2003, pp. 133-145.

- MERCADO MORAGA, Ángel, "Estrategias para la Década 2000-2010: Vivienda y Centralidad Urbana en la Ciudad de México", *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 5, mayo de 2000.
- MILIÁN AVILA, Guadalupe, "Nuevos enfoques para el ordenamiento de los centros históricos. El caso de Puebla, México", *L'ordinaire Latino Americanin*, France, no. 182, Octubre-Décembre, 2000.
- MONNET, Jérôme, "Espacio público y lugares comunes en la ciudad de México y Los Ángeles. Del modelo de sociedad nacional a las escenas metropolitanas", *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 9, núm. 19, diciembre de 2001.
- MONNET, Jérôme, "La ciudad (com-)partida: gobernabilidad y ciudadanía en las megápolis de México y los Ángeles", *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, México, núm. 42, décembre, 2002.
- MORALES LEAL, Felipe, "En consecuencia con la imagen. La imagen del cambio en una esquina de Tacubaya", *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, México, núm. 60, septiembre-diciembre, 2004.
- NIETO, Raúl, "Multiculturalidad en la periferia urbana: La tensión entre lo público y lo Privado", *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, México, vol. XVII, núm. 57, agosto de 2000.
- OLIVEIRA, Orlandina de., PEPIN LEHALLEUR, Marielle, "Rupturas culturales en los relatos autobiográficos de mujeres que migran del campo a la ciudad", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LXII, núm. 1, enero-marzo, 2000.
- OLVERA HERNÁNDEZ, José Manuel, "Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas, ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México", *Estudios Agrarios*, México, nueva época, año 8, núm. 21, septiembre-diciembre de 2002.
- PATIÑO TOVAR, Ana María Elsa, "Evolución de la teoría y los planes de urbanismo (retrospectiva)", *Revista vivienda*, México, vol. 10, núm. 2, julio-diciembre de 1985, pp. 258-277.
- POMBO, Alberto, RIEMANN, Hugo, "Sistemas sanitarios alternativos para la ciudad de Tijuana, Baja California", *Frontera Norte*, México, vol. 16, núm. 32, julio-diciembre de 2004.

- PRADILLA COBOS, Emilio, "Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana", *L'ordinaire Latino-Americain*, Francia, núm. 185, juillet-septembre, 2001.
- RAMÍREZ NAVARRO, Víctor et al., "Notas para el conocimiento del derecho urbanístico", *Revista vivienda*, vol. 6, núm. 6, noviembre-diciembre de 1981, pp. 532-559.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel, "Organizaciones urbano-populares, producción habitacional y desarrollo urbano en la ciudad de México, 1980-2002", *Desacatos. Revista de Antropología Social*, México, núm. 19, septiembre-diciembre de 2005.
- RAMÍREZ SANDOVAL, Georgina, "La Vivienda en México un perspectiva desde el derecho humano a la vivienda", *Revista Trabajo Social*, México, núm. 16, 2007.
- REBORA, Alberto y ALARCÓN, Andrés, "Hacia un derecho urbanístico: el caso de México", *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, diciembre de 1976, pp. 1338-1398.
- RIBERA CARBÓ, Eulalia, "Modernidad y servicios públicos en la conformación del espacio urbano del siglo XX", *Secuencia*, México, nueva época, núm. 50, mayo-agosto de 2001.
- ROCA, Lourdes, AGUAYO, Fernando, "Usos y apropiaciones de un espacio urbano. El Paseo del Zócalo, 1880-1885", *Secuencia*, México, núm. 59, mayo-agosto de 2004.
- RODRÍGUEZ BAUTISTA, Juan Jorge y COTA YÁÑEZ, María del Rosario, "Efectos de la restructuración económica en la zona metropolitana de Guadalajara, 1985-1998", *Comercio Exterior*, México, vol. 51, núm. 7, julio de 2001.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Eduardo, "El libro quinto del Código Administrativo del Estado de México y la Ley de Asentamientos Humanos de 1993".
- RODRÍGUEZ RUÍZ, Napoleón, "Urbanismo y derecho", *Tla-Melaua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, México, año IV, núm. 5, febrero de 1993, pp. 68-89.
- ROQUÉ FOURCADE, Elsa, "La regulación de los asentamientos humanos. Importancia para el Derecho Ambiental", *Lex. Difusión y Análisis*, México, 3era. época, año VI, núm. 83, Suplemento, mayo de 2002.

- RUBALCAVA, Rosa María y SCHTEINGART, Martha, “La División Social del Espacio en las Grandes Metrópolis Mexicanas. Un Estudio Comparativo”, *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, abril de 2000.
- SABATIER, Bruno, “Aportaciones del derecho al análisis geográfico de las sucesivas realidades del espacio público”, *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, México, núm. 42, diciembre de 2002.
- SÁNCHEZ LUNA, Gabriela, “El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico”, *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 82, enero-abril de 1995, pp. 307-324.
- SANTANA LOZA, Salvador, “Alternativas Fiscales y las Oportunidades que Ofrecen para el Financiamiento del Desarrollo Urbano”, *Revista Indetec*, México, núm. 143, julio-agosto de 2005.
- SCHTEINGART, Martha, “La división social del espacio en las ciudades”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 9, núm. 19, diciembre de 2001.
- SOBRINO, Jaime, “Reurbanización y localización de las actividades económicas en la región centro del país, 1980-1998”, *Sociológica*, México, año 18, núm. 51, enero-abril de 2003.
- STERPONE, Osvaldo J. y EQUIHUA MANRIQUE, Juan Carlos, “The Urbanization of Tula”, *Voices Of México*, México, núm. 52, julio-septiembre de 2000.
- TAMAYO, Rafael y HARO, Antonio de, “El proceso de mejora regulatoria en el municipio urbano mexicano: una primera aproximación”, *Gestión y Política Pública*, México, vol. XIII, núm. 2, 2004.
- TAPIA QUEVEDO, Jorge, “La evolución de la singularidad urbana”, *Contraste. Revista Especializada en Estudios Regionales*, México, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 2001.
- TORRE, Guadalupe de la, “Del resguardo al plano regulador. La delimitación del casco urbano de la ciudad de México en la época virreinal”, *Historias. Revista de la Dirección de Estudios Históricos del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, México núm. 52, mayo-agosto de 2002.

TUIRÁN, Rodolfo, “Tendencias Recientes de la Movilidad Territorial en Algunas Zonas, Metropolitanas de México”, *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 3, marzo de 2000.

UNIKEL, Luis, “La Dinámica del Crecimiento de la Ciudad de México”, *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, Abril de 2000.

URQUIDI, Víctor, “El Desarrollo Urbano en México y el Medio Ambiente”, *El Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, abril de 2000.

VEGA, ANA Lourdes, “El sujeto y los asentamientos urbanos de la población de bajos ingresos en México”, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, año 21, núm. 50, enero-junio de 2001.

VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, “El derecho a un medio ambiente sano en el marco del derecho urbanístico”, *Aída. Ópera Prima de Derecho Administrativo*, México, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 2007, pp. 271-303.

VITE PÉREZ, Miguel Ángel, “La problemática urbana de la Ciudad de México”, *Comercio Exterior*, México, vol. 55, núm. 9, septiembre de 2005.

VITE PEREZ, Miguel Ángel, “La urbanización popular mexicana y la globalización económica”, *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, España, núm. 187, julio de 2005.

ZORRILLA ORNELAS, “Leopoldo, Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX”, *Comercio Exterior*, México, vol. 53, núm. 2, febrero de 2003.

Diccionarios

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, 11ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, t. A-CH.

FERNÁNDEZ DE LEÓN, Gonzalo, *Diccionario jurídico*, 3ª ed., Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1972, t. II.

ORTEGA BLAKE, Arturo J., *Diccionario de Planeación y Planificación (un ensayo conceptual)*, México, ed. Edicol, 1982.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Diccionario de términos municipales*, México, ed. Universidad de Guanajuato, 2005.

Bibliografía complementaria.

ARNAL SIMÓN, Luis y BETANCOURT SUÁREZ, Max, *Nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, ilustrado y comentado*, 2ª ed. México, Editorial Trillas, 1994.

ARNAL SIMÓN, Luis, y BETANCOURT SUÁREZ, Max, *Reglamento de construcciones; Para el Distrito Federal. Ilustrado y comentado*, México, Editorial Trillas, 1991.

BAÑUELOS, Martha, *Sociedad, Derecho y Medio Ambiente; Primer informe del programa de investigación sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en México*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2000.

BASSOLS BATALLA, Ángel, *Lucha por el espacio social; Religiones del norte y noroeste de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1986.

BUSTAMANTE LEMUS, Carlos, *Momento económico, información y análisis de la coyuntura económica*, núm. 82 noviembre-diciembre de 1995.

COULOMB, René, y DUHAU, Emilio, *Dinámica Urbana y Procesos socio-políticos; Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. Coordinadores: René Coulomb y Emilio Duhau., México Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco 1993

CUEVAS AGUIRRE Y ESPINOSA, Joseph Francisco de., *Extracto de los actos de diligencias, y reconocimiento de los ríos, lagunas, vertientes y desagües de la capital México, y su Valle: de los daños que se vieron: remedios, que se arbitraron: de los puntos en particular decididos: de su práctica: y de otros a mayor exámen reservados, para con mejor acierto resolverlos*, México, Sociedad de Ex-Alumnos de la Facultad de Ingeniería, 1979.

JACOB ROCHA, Enrique, Alfaro Sánchez, Carlos, coaut., Arteaga Botello, Nelson, coaut., *Niveles de Desarrollo en el Municipio de Naucalpan; Una propuesta de medición de la desigualdad social*. Toluca, Edo. de Méx., México Instituto de Administración Constitucional 1994-1996 Naucalpan de Juárez 1996.

- LEMOINE VILLICAÑA, Ernesto, *El desagüe del Valle de México durante la época independiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- LINDÓN VILLORIA, Alicia, *De la Trama de la Cotidianidad a los Modos de Vida Urbanos. El Valle de Chalco*, México, El Colegio de México, 1999.
- LÓPEZ, Juan, *Brevísima relación de la historia, méritos y servicios del Palacio del Gobierno de Jalisco*, México, Gobierno de Jalisco, Secretaría General, Unidad Editorial, 1986.
- LUCIO GARCÉS, Luis Ramón, *Planificación del Estado; Estudio urbanístico de recreación deportiva en el área metropolitana, el deporte en el área metropolitana, Monterrey, N.L.*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1977.
- MADRID H., Miguel de la, *Los grandes retos de la Ciudad de México*, México, Editorial Grijalbo, 1982.
- MALDONADO, Víctor Alfonso, *La concentración metropolitana y el desequilibrio regional; ¿Hacia una nueva, capital?*, México, Complejo Editorial Mexicano, 1974.
- MEJÍA LIRA, José, *"Problemática y desarrollo municipal"*, México, Universidad Iberoamericana, 1994.
- MESSMACHER, Miguel, *La Ciudad de México; Bases para el conocimiento de sus problemas: pasado, presente y futuro*, México, Departamento del Distrito Federal, 1979.
- MÉXICO , Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables., *Mesas redondas sobre problemas del valle de México*; auditorio del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables 12 al 16 de noviembre de 1962, México, Ediciones del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C., 1963
- MÉXICO, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, *Gerencia de Habitación, Programa buena vivienda*, México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos 1949.
- MÉXICO, Departamento del Distrito Federal, *La Delegación Benito Juárez*, México, Editorial Bodoni, 1973.

MÉXICO, Gobierno del Distrito Federal, *En el ombligo de la luna, México la ciudad de todos*, México, Gobierno del Distrito Federal, 1999.

México, Presidencia de la República, *Vivienda*, 3ª ed., México Coplamar 1986, (Necesidades esenciales en México; Situación actual y perspectivas al año 2000, 3)

México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, Mayo de 1978, México Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978

México, Secretaría de Obras Públicas, *Especificaciones generales de construcción*. 3a. ed., México Talleres Gráficos de la Nación 1964.

México, Secretaria del Patrimonio Nacional, *Carta de Atenas, bases del ideario urbanístico del CIAM. 1a. reunión nacional, para el estudio de las ciudades fronterizas y portuarias*, México Secretaria del Patrimonio Nacional 1959.

México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, *La Educación no Formal para Menores Trabajadores Urbano - Marginales; Guía para El Promotor Infantil Comunitario*, México, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, 1999.

México. Instituto Nacional de la Vivienda, *Memoria de la primera convención de administradores de unidad habitacional, del inv. diciembre 13-18 de 1965*, México, Talleres Gráficos de la Nación "proveedora de Impresos Astro", 1966

MEZA, Armando, *Movimiento urbano popular en Durango*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología, Social 1994.

MONTAÑO, Jorge, *Los grupos sociales*, México, ANUIES, 1977.

MORENO TOSCANO, Alejandra, *Ciudad de México: Ensayo de Construcción de una Historia*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1978,

NOVO, Salvador, *México*, Barcelona, España, Ediciones Destino, 1968.

NOVO, Salvador, *Los paseos de la ciudad de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974

- OLAVARRÍA, Roberto, *México en el tiempo; Fisonomía de una ciudad*, México, Talleres de Excélsior, 1945.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Desarrollo Regional y Urbano*, Edo. de Méx., México, Partido Revolucionario Institucional, 1993.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Reunión nacional, Medio Ambiente Urbano*, México, IEPES, 1976.
- ROBLES, Rosario, *III Informe de Gobierno; Anexo Estadístico*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.
- ROMERO, Héctor Manuel, *Anatomía de la Ciudad de México*, México, Imprenta Venecia, 1973.
- ROSALES AYALA, Héctor S., *Cultura política e investigación urbana*, México UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 1990.
- RUPPER, Karl, *Chichén itza; architectural notes and plans*, Washington, D.C., USA, Carnegie Institution of Washington, 1952.
- SÁNCHEZ B., Félix, *Apuntes para un Programa Nacional de Vivienda*, México, s.e., 1963
- SANTOSCOY, Mario A., *Monterrey área Metropolitana, Monterrey, N.L.*, México Central Distribuidora de Publicaciones, 1985.
- SCHTEINGART, Martha, et al., *Pobreza, Condiciones de Vida y Salud en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México, 1997.
- SCHTEINGART, Martha, GRAIZBORD, Boris, *Vivienda y Vida Urbana en la Ciudad de México; La acción del Infonavit*.
- SCHTEINGART y GRAIZBORD, Boris, México, El Colegio de México, 1998
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS, *Documentos base para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1977-1978*, s.l.i, s.e., 1977.
- SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS, *Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1977-1978*,

México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, *Conferencia del Lic. Manuel Camacho Solís, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, ante el pleno de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para explicar el contenido y alcance de la Iniciativa de Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1987.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, *Cuarta Reunión del Ciclo Jornadas de Análisis de la Política Social convocado por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional*, México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1987.

SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGÍA, *Informe de Labores 1990-1991*, México Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología 1992.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, *El Peatón en el Uso de las Ciudades*, México, Secretaría de Educación Pública, 1980.

SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS, *Estudio de los Recursos Humanos por Cuencas*, México, Secretaría de Recursos Hidráulicos, 1974.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Instalación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano por el Presidente de la República, Lic. José López Portillo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977.

SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL, *Hombres Ilustres de México en la Nomenclatura del Desarrollo Urbano Río Tijuana*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976.

SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL, *Oficialía Mayor, Método para el Estudio y Realización de Programas de Desarrollo Urbano*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, Oficialía Mayor, 1960.

SENTÍES GÓMEZ, Octavio, *Frente al gigantismo urbano: la ley*, México, s.p.i 1975.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Marginalidad Urbana Nacional*, México, Editorial Diana, 1990.

- SOBERANES Reyes, José Luis, *La Reforma Urbana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SOTOMAYOR, Arturo, " *México, donde nació...*"; Biografía de una ciudad, 2a. ed., corregida y aumentada, México, Librería de Manuel Porrúa, 1974.
- SOTOMAYOR, Arturo, *Expansión de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- SOTOMAYOR, Arturo, *Los bárbaros sobre la Ciudad de México*; ensayo, México, B. Costa-Amic, 1960.
- STOLARSKI ROSENTHAL, Noemí, *Debates sobre las políticas de vivienda: las experiencias de los organismos estatales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- SUÁREZ, Luis., *De Tenochtitlán a México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- TIRADO JIMÉNEZ, Ramón, *Asamblea de Barrios: Nuestra Batalla*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1990.
- TREJO, Luis Manuel, *El problema de la vivienda en México*, México Fondo de Cultura Económica, 1974.
- TRENS, Manuel B., *México de antaño*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957
- UGALDE, Antonio, et al., *The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighborhood by Antonio Ugalde, Leslie Olson, David Schers and Miguel Von Hoegen*, 2nd. ed. Austin, Texas, Institute of Latin American Studies, 1975.
- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Memoria del seminario El Ambulantaje en la Ciudad de México, investigaciones recientes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- WIONCZEK, Miguel S., *La sociedad mexicana: Presente y futuro*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- ZARRAGA, Guillermo, *La tragedia del valle de México*, México, ed. Stylo, 1958.

Otras fuentes

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*, México 1978.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996.

Discurso de la Licenciada Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Desarrollo Social, *en la Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para el Examen y Evaluación Generales de la Aplicación de los Resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT II)*, el 6 de junio del 2001.

Programa Específico de atención Psicológica en casos de desastre, publicado por la Secretaría de Salud en el año 2002.

Programa de Incorporación de Suelo Social, *Informe de incorporación de suelo por modalidades 1995-2000*, México, SEDESOL, 2001.

Páginas Web

<http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/asentamientos/asentamientos.htm>

<http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/mexicoS.html>

<http://www.un.org/ga/habitat/statements/docs/mexicoS.html>

http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=301&Itemid=15

<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/437/aguiar.html>

<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/312/31205601.pdf>

<http://unic.un.org/aroundworld/unics/es/index.asp>

ANEXO TESIS Y JURISPRUDENCIAS

Tesis P./J. 15/2011 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 161 384 4 de 6 Pleno XXXIV, Agosto de 2011 Pág. 886.

Jurisprudencia (Constitucional) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 886.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. ES UNA MATERIA CONCURRENTE POR DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL.

Con la adición al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la fracción XXIX-C, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, la materia de asentamientos humanos se encuentra constitucionalmente regulada de manera concurrente, lo que significa que los tres niveles de gobierno intervienen en ella. En dicha materia las competencias se establecen a través de una ley general, pero con la particularidad de que, además de los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución, los que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles de gobierno. La ley relativa es la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyas disposiciones originales tenían por objeto establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio del país, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercería sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El indicado ordenamiento fue modificado en 1981 y 1984, a fin de incorporar regulaciones respecto de la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para adecuarlo a las reformas del artículo 115 de la Constitución General de la República. De este modo, la materia de asentamientos humanos fue absorbida por la Federación, y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de la Ley General, la concurrencia de la facultad entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad material en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 15/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Tesis P./J. 16/2011 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 161 382 2 de 6 Pleno XXXIV, Agosto de 2011, pág. 888.

Jurisprudencia (Constitucional) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Agosto de 2011; pág. 888.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. VÍAS DE ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA EN ESA MATERIA.

La facultad constitucional concurrente en materia de asentamientos humanos prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por aquéllos, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. En este sentido, existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia en esta materia que son paralelas y complementarias: a) La normativa, que establece las relaciones jerárquicas o de división competencial de la que deriva la validez de las distintas disposiciones emitidas por los diferentes niveles de gobierno; y, b) La de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que, si bien derivan y tienen una relación directa con la primera vertiente, se relacionan entre ellas de manera distinta a la validez, con criterios como congruencia, coordinación y ajuste.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 16/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Tesis P./J. 17/2011 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 161 383 3 de 6 Pleno XXXIV, Agosto de 2011pág. 887.

Jurisprudencia (Constitucional) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXXIV, Agosto de 2011; pág. 887 ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.

Las facultades de los Municipios en materia de asentamientos humanos previstas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entendidas en el sistema constitucional concurrente, no son normativas exclusivas ni definitivas, ya que el acápite de dicha fracción indica claramente que siempre se desarrollarán en los términos de las leyes federales y estatales relativas; así, aquéllas deben entenderse siempre en el contexto de las facultades concurrentes distribuidas constitucional y legalmente; sin embargo, en virtud de las reformas constitucionales destinadas a reforzar la autonomía municipal, concretamente las de 1983 y 1999, debe tenerse presente que el Municipio siempre goza de un grado de autonomía cierta frente a la planeación estatal, debiendo tener una intervención real y efectiva en ella y no ser un mero ejecutor.

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 17/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Tesis: 1a. XLI/2000 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 190599 1 de 1 PRIMERA SALA Tomo XII, Diciembre de 2000 pág. 257.

Tesis Aislada (Constitucional, Civil) 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Diciembre de 2000; pág. 257.

PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDADES A LA. SU IMPOSICIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ESTÁ REFERIDA A LOS DERECHOS REALES QUE SE TENGAN SOBRE LA COSA O EL BIEN.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 315, de rubro: "PROPIEDAD PRIVADA, MODALIDAD A LA. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE CONFIGURE.", estableció que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la

forma de ese derecho y que sus efectos consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. De lo anterior puede estimarse que la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la supresión o en la limitación de alguno de los derechos reales inherentes y consustanciales a ella, como lo son el derecho a usar la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disponer de ésta, de manera que sólo a través de estos elementos puede existir la posibilidad de que se impongan las referidas modalidades y no simplemente cuando se afecte de cualquier manera la cosa o bien, pues debe tenerse en cuenta que no es lo mismo la materia de un derecho, que el derecho en cuanto tal; es decir, la imposición de modalidades a una cosa o bien no equivale a la imposición de modalidades a los derechos reales que sobre dicha cosa o bien se tengan, sino sólo en la medida que éstos se limiten o restrinjan.

PRIMERA SALA

Amparo en revisión 686/99. Centro Maguen David, A.C. 5 de julio de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Tesis: XXI.2o.16 A Semanario Judicial de la Federación Octava Época 213558 2 de 2 SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO Tomo XIII, Febrero de 1994 pág. 393.

Tesis Aislada (Administrativa) 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo XIII, Febrero de 1994; pág. 393

PROPIEDAD. EL ARTICULO 17 INCISO C), DEL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE ACAPULCO, GUERRERO NO LIMITA NI IMPONE MODALIDADES AL DERECHO DE.

El dispositivo citado, al imponer la obligación de adornar en los días festivos nacionales, estatales y en los que el Ayuntamiento disponga fundadamente, las fachadas de casas y establecimientos, con arreglos patrios, no vulnera el derecho de propiedad, protegido por el apartado primero, párrafo tercero del artículo 27 constitucional; que no es más que el derecho real, de usar, gozar y disponer de la cosa, con las limitaciones y modalidades que el sistema jurídico positivo imponga. Entendiéndose por limitación como la carga positiva o la abstención que el legislador impone al titular del derecho real, a efecto de que no lo ejerce contra intereses de otros particulares o del interés general, verbigracia: las circunstancias previstas en el actual Código Civil del Estado de Guerrero, de no edificar, plantar, ni sembrar cerca de las plazas, fuertes, fortalezas y edificios públicos, sin sujetarse a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia; así como la prohibición de tener ventanas para asomarse, balcones u otros voladizos semejantes sobre la propiedad del vecino. Y la modalidad no es sino, la circunstancia o requisito que en forma genérica pueden ir unidas a la substancia,

sin modificarla, de cualquier hecho o acto jurídico, conociéndose como únicas modalidades, la condición y el plazo, entendiéndose la primera como el acontecimiento futuro de realización incierta, del cual depende la eficacia o la extinción de derechos y obligaciones; y el segundo, como el acontecimiento futuro de realización cierta, del cual depende la eficacia o resolución de derechos y obligaciones. Por ello con la ordenanza atacada del numeral en estudio (17, c) del Bando de Policía y Buen Gobierno) no condiciona ni limita el ejercicio de derecho de propiedad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 256/93. Operadora del Embarcadero, S.A. de C.V., por conducto de su representante Carlos M. Altamirano Pineda. 24 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: René Silva de los Santos. Secretario: Indalfer Infante González.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Octava Época 221681 1 de 1 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Tomo VIII, Octubre de 1991 pág. 179.

Tesis Aislada (Administrativa) 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo VIII, Octubre de 1991; pág. 179.

EXPROPIACION. PARA QUE SE DECRETE, ES NECESARIO QUE EL BIEN RESPECTIVO SEA IDONEO PARA SATISFACER LA CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DE QUE SE TRATE.

De conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Expropiación "EL Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso hará la declaratoria respectiva". Es así que en la expropiación de un bien de propiedad particular, no basta con que exista una causa de utilidad pública, sino que es necesario además, que el bien cuya expropiación se pretende sea el idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública respectiva, siendo que la idoneidad del bien en cuestión únicamente puede determinarse mediante la tramitación e integración del expediente de expropiación a que alude la disposición legal en consulta, y sólo así se justifica la necesidad de que se prive a una persona de los bienes de su propiedad, para que sean destinados a la satisfacción del interés social. La exigencia de dicho requisito constituye, a su vez, una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, cuya finalidad es evitar que ante la sola invocación de causa de utilidad pública, las autoridades expropian en forma arbitraria cualquier bien de propiedad particular, aun cuando el mismo no sea el apropiado para satisfacer el interés colectivo implícito en la causa determinante de la expropiación; en tal virtud la ausencia del mencionado expediente administrativo de expropiación provoca la ilegalidad del acto expropiatorio, pues al no demostrarse la necesidad de disponer precisamente del bien expropiado,

consecuentemente no puede considerarse que dicho acto se encuentre debidamente fundado y motivado como lo exige el artículo 16 constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 1943/91. Gabriel Aparicio Palomares. 14 de agosto de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jesús García Vilchis.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Séptima Época 256625 1 de 1 PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Volumen 35, Sexta Parte pág. 58.

Tesis Aislada (Administrativa) 7a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Volumen 35, Sexta Parte; pág. 58.

PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE. MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las Legislaturas Locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional, ni federal cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera, son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto se necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la Ley de Planificación, modalidades dictadas por el interés público. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión RA-2781/71. Francisco Mateos Carrasco y coagraviados. 24 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

**Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 266557 1 de 1
SEGUNDA SALA Volumen LXXI, Tercera Parte pág. 10.**

**Tesis Aislada (Administrativa) 6a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Volumen LXXI,
Tercera Parte; pág. 10.**

EJIDOS, EXPLOTACION DE RECURSOS NO AGRICOLAS.

Al recibir un núcleo ejidal las tierras con que se le dota por virtud de resolución presidencial, adquiere el derecho de aprovechar todos los recursos de esas tierras, ya sean agrícolas, pastales, forestales o de cualquier otra especie, ello en virtud de lo que disponen los artículos 130 y 208 del Código Agrario; y como el mencionado artículo 130 habla de un derecho de propiedad y posesión con las limitaciones y modalidades que el propio Código Agrario establece, no existiendo en dicho código ningún precepto por virtud del cual se puede considerar creada alguna limitación o modalidad que impida a los ejidatarios explotar otros recursos que no sean los estrictamente agrícolas, y existiendo en cambio la disposición del artículo 208 que claramente se refiere a otros recursos que no sean los agrícolas, o pastales o forestales, y aún permite que la explotación de esos distintos recursos pueda contratarla el ejido con terceros, es de entenderse que los ejidatarios sí tienen derecho a explotar por sí mismos otras clases de recursos, distintos de los agrícolas o pastales forestales, entre los cuales pueden estar los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación no requiera trabajos subterráneos, pues de otra manera no podrían otorgar a terceros, por medio de un contrato, una facultad de explotación comercial o industrial de la que ellos no dispusieran, derivada de su condición de propietarios y poseedores. Además, conforme a las modernas orientaciones de la reforma agraria, en las cuales prevalece esencialmente el propósito de entregar tierras a los campesinos organizados bajo el régimen ejidal, para que hagan la explotación integral de ellas, o sea para que se favorezcan con la totalidad de los recursos que dichas tierras puedan proporcionarles, naturalmente con las limitaciones que puedan derivar del Código Agrario o de otros textos legales, debe reconocerse que ningún precepto impide a los ejidos explotar, dentro de sus tierras, productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación no necesite trabajos subterráneos y, conforme a la ley, esa explotación tengan derecho a hacerla los superficiarios, por no quedar las sustancias de que se trate bajo el dominio directo de la nación.

SEGUNDA SALA

Amparo en revisión 8782/62. Comisariado Ejidal del Poblado "El Tren" del Municipio de Hidalgo, Michoacán. 6 de mayo de 1963. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

**Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 270737 1 de 1
TERCERA SALA Volumen LX, Cuarta Parte pág. 42.**

**Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen LX, Cuarta Parte;
pág. 42.**

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS A LAS. FORMA DE REPARARLOS.

El artículo 389 del Código Civil establece una limitación al derecho de propiedad, en cuanto prohíbe que en un predio se hagan excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño, pero no determina la forma concreta de reparar los daños que se causaren.

TERCERA SALA

Amparo directo 6553/59. Arturo Castillo Díaz. 28 de junio de 1962. Cinco votos.
Ponente: Mariano Azuela.

Genealogía

Apéndice 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tercera tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 288.

**Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 268047 4 de 5
SEGUNDA SALA Volumen XXX, Tercera Parte pág. 18.**

**Tesis Aislada (Administrativa) 6a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Volumen XXX,
Tercera Parte; pág. 18**

EXPROPIACION DE BIENES AGRARIOS.

La facultad legislativa del Congreso para expedir leyes ordinarias no está ni podía estar limitada por el artículo 27 constitucional, puesto que la mención que hace de la propiedad "privada" como objeto de la expropiación, no puede dar lugar a deducir una limitación de facultades legislativas sobre materia de expropiación de bienes agrarios, si son de propiedad privada, y este carácter no se extingue por las consideraciones relativas a la ausencia de facultades de disposición y porque sean bienes imprescriptibles e inalienables, ya que estas características no son más que limitaciones y modalidades a la propiedad, y no hacen desaparecer el derecho de propiedad sino que por el contrario lo reafirman muy esencialmente si se atiende a que esas modalidades y limitaciones se crearon por el legislador precisamente para hacer más permanente el derecho de propiedad.

SEGUNDA SALA

Amparo en revisión 317/56. Comisariado Ejidal de "Magdalena de las Salinas", Delegación de Gustavo A. Madero. 9 de diciembre de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 273094 2 de 4 TERCERA SALA Volumen I, Cuarta Parte pág. 39.

Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen I, Cuarta Parte; pág. 39.

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO.

Siempre conforme a nuestras leyes, desde el Código Civil de 1870, después en el de 1874 y ahora en el en vigor, se ha admitido que el propietario de un edificio es responsable de los daños que se causen con su construcción, porque se ha aceptado que no sólo se responde de los hechos propios o personales, sino también de los ejecutados por otros, en los casos que la ley determina, así como de los daños causados por nuestras cosas.

TERCERA SALA

Amparo directo 5003/56. Oscar A. Serna. 24 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente: José Castro Estrada. Ponente: Gabriel García Rojas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 294, bajo el rubro "CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO."

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 273095 3 de 4 TERCERA SALA Volumen I, Cuarta Parte Pág. 40.

Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen I, Cuarta Parte; pág. 40

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO.

El artículo 839 del Código Civil del Distrito Federal establece que en un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño. Ahora bien, es inexacto que sea personal la responsabilidad derivada de este precepto, que no se limita a quien materialmente practicó las excavaciones o construcciones, porque

semeyante limitación no sería compatible con el régimen de la responsabilidad generada "por el hecho de las cosas", categoría dentro de la cual se comprende, aun por los tratadistas que más estrechamente se apegan a la doctrina subjetivista, la responsabilidad que se contempla en el citado precepto, y la cual debe extenderse al titular del patrimonio en cuyo beneficio se hicieron las excavaciones o construcciones. Sin clasificar como gravamen real la responsabilidad exigible al propietario del inmueble causante del daño, aun siendo persona distinta de la que practicó las excavaciones, sin reproche técnico puede llamársele "real", para indicar certeramente la naturaleza de este género de responsabilidad adherente a la cosa que produce el daño, en estricta relación de causalidad. Esto no obstante, la analogía que pudiera señalarse entre la responsabilidad prevista y gobernada explícitamente por el citado artículo 839, con la que emana del uso de mecanismos peligrosos y a que se refiere el artículo 1913 del mismo Código Civil, no es tan estrecha que permita comprobar todos los efectos de la primera con las consecuencias que derivan de la segunda. En aquélla, se examina una causa permanente de daños al patrimonio de otra persona, que se incorpora, conceptualmente, al inmueble; en cambio, el daño producido por el instrumento peligroso implica el uso, y este es la causa del detrimento en la persona o en los bienes de la víctima. La Tercera Sala de la Suprema Corte ha sostenido que los daños o riesgos causados por una edificación tienen carácter enteramente objetivo, apoyándose en la tesis de que debe reparar el daño producido, quien del edificio se sirva u obtenga alguna utilidad por sus relaciones de dominio con el propio inmueble. Esto es, haya o no haya culpa en el propietario de la nueva construcción, se considera equitativo que recaiga en el la carga de los daños, por ser él quien disfrutará del provecho de la edificación; lo que significa que no se trata de una responsabilidad de carácter contractual, ni de culpa, sino inherente al derecho sobre la cosa por razón del servicio que el dueño obtiene de ella.

TERCERA SALA

Amparo directo 5003/56. Oscar A. Serna. 24 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente: José Castro Estrada. Ponente: Gabriel García Rojas.

Nota: En el Apéndice 1917-1985, página 294, la tesis aparece bajo el rubro "CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO."

Genealogía

Apéndice 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 294.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 273097 4 de 4 TERCERA SALA Volumen I, Cuarta Parte pág. 41.

Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen I, Cuarta Parte; pág. 41

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO.

Para alcanzar el verdadero sentido del artículo 839 del Código Civil, es necesario interpretarlo de una manera sistemática a la luz de los principios rectores que al respecto se hallan en dicho código. Ahora bien, existen tres tipos de limitaciones a la propiedad inmueble: a) La limitación por las servidumbres, que pueden ser públicas o privadas; b) La limitación en que se atiende a un interés privado y c) Aquella limitación al ejercicio del derecho de propiedad en atención al interés público. Las limitaciones a la propiedad inmueble en atención al interés privado, se encuentran en su conjunto integradas por normas a las que técnicamente se llama reguladoras de la buena vecindad, o para expresar toda la institución en pocas palabras: "derecho de buena vecindad". Las principales obligaciones y restricciones derivadas del derecho de vecindad que se registran en nuestro Código Civil, son verdaderas limitaciones al derecho de propiedad, en interés privado, y se encuentran en los artículos 839, 840, 845, 846, 847, 848, 849 y siguientes y 853 del mencionado código. Las características de las limitaciones por razón de vecindad son: reciprocidad o bilateralidad. Las limitaciones las sufren los que son vecinos y tienen ellas el mismo contenido, como efecto de la reciprocidad. La limitación no importa ninguna indemnización o recompensa, porque el sacrificio de un lado compensa con la ventaja que a su vez, ese lado recibe y viceversa. No es, sin embargo, la reciprocidad sinalagmática de los contratos bilaterales, en los que su incumplimiento da lugar a la oposición de la regla in adimpleti non est adimplendum que rige en los contratos. Por el contrario, en el derecho de buena vecindad, tratándose de relaciones independientes, el dueño puede reclamar de su vecino no obstante que el susodicho dueño, a su vez, hubiese violado antes la regla de la buena vecindad. Es que se trata de limitaciones inmanentes al derecho de propiedad, puesto que de éste nunca se separan. Desde el punto de vista pasivo, son obligaciones automáticas, y son facultades desde el punto de vista activa. Por ende, no requieren de declaración judicial, ni puede operar, en tratándose de tales obligaciones y facultades, la prescripción extintiva facultativis non datur praescriptio. Bajo el aspecto pasivo, son obligaciones propter rem, o sean obligaciones reales, inherentes a la cosa, inseparables de ella. Los derechos y obligaciones creados por estas limitaciones de vecindad, no lo son por razón de servidumbre sino por razón de propiedad. En consecuencia, los derechos que nacen de estas relaciones de vecindad, son reales, como poderes o facultades que constituyen una parte del haz que integra el derecho de propiedad. De ahí que deba concluirse que, estándose frente a un derecho real, quien siendo dueño de uno de los predios vecinos quebrante ese derecho, da con ello nacimiento a la acción del otro propietario que le permitirá reclamar el respeto del derecho que le ha sido desconocido o perjudicado. El

infractor estará obligado a reparar la infracción, o en su defecto, a cubrir el importe de los daños y perjuicios causados, que tienen el carácter de compensatorios.

TERCERA SALA

Amparo directo 5003/56. Oscar A. Serna. 24 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente: José Castro Estrada. Ponente: Gabriel García Rojas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 294, bajo el rubro "CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO".

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 273097 4 de 4 TERCERA SALA Volumen I, Cuarta Parte pág. 41.

Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen I, Cuarta Parte; pág. 41.

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO.

Para alcanzar el verdadero sentido del artículo 839 del Código Civil, es necesario interpretarlo de una manera sistemática a la luz de los principios rectores que al respecto se hallan en dicho código. Ahora bien, existen tres tipos de limitaciones a la propiedad inmueble: a) La limitación por las servidumbres, que pueden ser públicas o privadas; b) La limitación en que se atiende a un interés privado y c) Aquella limitación al ejercicio del derecho de propiedad en atención al interés público. Las limitaciones a la propiedad inmueble en atención al interés privado, se encuentran en su conjunto integradas por normas a las que técnicamente se llama reguladoras de la buena vecindad, o para expresar toda la institución en pocas palabras: "derecho de buena vecindad". Las principales obligaciones y restricciones derivadas del derecho de vecindad que se registran en nuestro Código Civil, son verdaderas limitaciones al derecho de propiedad, en interés privado, y se encuentran en los artículos 839, 840, 845, 846, 847, 848, 849 y siguientes y 853 del mencionado código. Las características de las limitaciones por razón de vecindad son: reciprocidad o bilateralidad. Las limitaciones las sufren los que son vecinos y tienen ellas el mismo contenido, como efecto de la reciprocidad. La limitación no importa ninguna indemnización o recompensa, porque el sacrificio de un lado compensa con la ventaja que a su vez, ese lado recibe y viceversa. No es, sin embargo, la reciprocidad sinalagmática de los contratos bilaterales, en los que su incumplimiento da lugar a la oposición de la regla in adimpleti non est adimplendum que rige en los contratos. Por el contrario, en el derecho de buena vecindad, tratándose de relaciones independientes, el dueño puede reclamar de su vecino no obstante que el susodicho dueño, a su vez, hubiese violado antes la regla de la buena vecindad. Es que se trata de limitaciones inmanentes al derecho de propiedad, puesto que de éste nunca se

separan. Desde el punto de vista pasivo, son obligaciones automáticas, y son facultades desde el punto de vista activa. Por ende, no requieren de declaración judicial, ni puede operar, en tratándose de tales obligaciones y facultades, la prescripción extintiva facultativis non datur praescriptio. Bajo el aspecto pasivo, son obligaciones propter rem, o sean obligaciones reales, inherentes a la cosa, inseparables de ella. Los derechos y obligaciones creados por estas limitaciones de vecindad, no lo son por razón de servidumbre sino por razón de propiedad. En consecuencia, los derechos que nacen de estas relaciones de vecindad, son reales, como poderes o facultades que constituyen una parte del haz que integra el derecho de propiedad. De ahí que deba de concluirse que, estándose frente a un derecho real, quien siendo dueño de uno de los predios vecinos quebrante ese derecho, da con ello nacimiento a la acción del otro propietario que le permitirá reclamar el respeto del derecho que le ha sido desconocido o perjudicado. El infractor estará obligado a reparar la infracción, o en su defecto, a cubrir el importe de los daños y perjuicios causados, que tienen el carácter de compensatorios.

TERCERA SALA

Amparo directo 5003/56. Oscar A. Serna. 24 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente: José Castro Estrada. Ponente: Gabriel García Rojas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 294, bajo el rubro "CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO."

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Sexta Época 273092 1 de 4 TERCERA SALA Volumen I, Cuarta Parte pág. 40.

Tesis Aislada (Civil) 6a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Volumen I, Cuarta Parte; pág. 40.

CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS. RESPONSABILIDAD DEL PROPIETARIO.

Tanto conforme a los códigos anteriores como al vigente, el propietario de una construcción está obligado a reparar los daños causados por ella, independientemente de que la haya adquirido con posterioridad a la fecha en que los daños empezaron a realizarse.

TERCERA SALA

Amparo directo 5003/56. Oscar A. Serna. 24 de julio de 1957. Mayoría de tres votos. Disidente: José Castro Estrada. Ponente: Gabriel García Rojas.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Cuarta Parte, Tercera Sala, tesis relacionada con la jurisprudencia 105, página 290, bajo el rubro "CONSTRUCCIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS."

**Tesis: Semanario Judicial de la Federación Quinta Época 347929 2 de 2
TERCERA SALA Tomo LXXXVIII Pág. 377 Tesis Aislada (Civil) a. Época; 3a.
Sala; S.J.F.; Tomo LXXXVIII; pág. 377**

CONSTRUCCIONES O EXCAVACIONES, DAÑOS CAUSADOS POR LAS.

El artículo 839 del Código Civil del Distrito Federal establece que en un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sostén necesario al suelo de la propiedad vecina, a menos que se hagan las obras de consolidación indispensables para evitar todo daño. Ahora bien, es inexacto que sea personal la responsabilidad derivada de este precepto, que no se limita a quien materialmente practicó las excavaciones o construcciones, porque semejante limitación no sería compatible con el régimen de la responsabilidad generada "por el hecho de las cosas", categoría dentro de la cual viene incluida, aún por los tratadistas que más estrechamente se apegan a la doctrina subjetivista, la responsabilidad que se contempla en el citado precepto, y la cual debe extenderse al titular del patrimonio en cuyo beneficio se hicieron las excavaciones o construcciones. Sin clasificar como gravamen real la responsabilidad exigible al propietario del inmueble causante del daño, aun siendo éste persona distinta de la que practicó las excavaciones, sin reproche técnico puede llamarse la "real", para indicar enteramente la naturaleza de este género de responsabilidad adherente a la cosa que produce el daño, en estricta relación de causalidad. Esto no obstante, la analogía que pudiera señalarse entre la responsabilidad prevista y gobernada específicamente por el citado artículo 839, con la que emana del uso de mecanismos peligrosos y a que se refiere el artículo 1913 del mismo Código Civil, no es tan estrecha que permita comparar todos los efectos de la primera con las consecuencias que derivan de la segunda. En aquélla, se examina una causa permanente de daños al patrimonio de otra persona, que se incorpora, conceptualmente, al inmueble: en cambio, el daño producido por el instrumento peligroso implica el uso, y éste es la causa del detrimento en la persona o en los bienes de la víctima.

TERCERA SALA

Amparo civil directo 93/43. Estela Durán viuda de Almeida. 8 de abril de 1946. Mayoría de tres votos. Disidentes: Vicente Santos Guajardo e Hilario Medina. Ponente: Emilio Pardo Aspe.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación Quinta Época 333502 4 de 14 SEGUNDA SALA Tomo LI pág. 3111.

Tesis Aislada (Administrativa) 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LI; pág. 3111

LATIFUNDIOS, FRACCIONAMIENTO DE.

La materia de modalidad a la propiedad, es diferente a la de fraccionamiento de latifundios, ya que por modalidad a la propiedad privada debe entenderse un cambio permanente y general en el sistema de propiedad particular, y el fraccionamiento de los latifundios no implica una modificación del derecho de propiedad, sino una limitación de la extensión territorial de la que puede ser dueño un sólo individuo o una sociedad legalmente constituida, y en este último caso, el derecho de propiedad permanece intacto, de tal manera que puede ejercitarse por la nación sobre la extensión de tierra fijada, con la totalidad de facultades jurídicas que le son inherentes, de acuerdo con la concepción actual de ese derecho.

SEGUNDA SALA

Amparo administrativo en revisión 5394/35. Rodríguez Bartolo, sucesión de. 30 de marzo de 1937. Unanimidad de cinco votos. Relator: Agustín Gómez Campos.

Tesis: II.1o.A.144 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 171518 3 de 34 PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Tomo XXVI, Septiembre de 2007 pág. 2496.

Tesis Aislada (Administrativa) 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Septiembre de 2007; pág. 2496

COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT). TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LAS SENTENCIAS DONDE FIGURE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, AUN CUANDO EN ÉSTAS HAYA EMITIDO ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

De la jurisprudencia 2a./J. 49/95, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 211, Tomo II, septiembre de 1995, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "COMISIÓN PARA LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUÁNDO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", se advierte que la citada comisión es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales; suscribir las escrituras públicas o

títulos con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada; celebrar los convenios que sean necesarios para su objeto, garantizar y/o entregar a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de las expropiaciones; además, corresponde a su director general promover ante la Secretaría de la Reforma Agraria la expropiación de los terrenos ejidales o comunales que requieran regularización. En ese sentido, si dicha comisión carece de autonomía de criterio para dictar sus resoluciones, en cuanto a expropiaciones se refiere, aun en aquellos casos en que debe oír a particulares como contrapartes, se concluye que no es un tribunal judicial ni jurisdiccional, sino, como ya se dijo, un organismo público descentralizado y, por tanto, está legitimada para interponer el recurso de revisión contra las sentencias donde figure como autoridad responsable, aun cuando en éstas haya emitido actos materialmente jurisdiccionales. Lo anterior se corrobora con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho de los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4o., 83, fracción IV y 87 de la Ley de Amparo, en el sentido de que aun cuando es cierto que las autoridades responsables en el juicio de amparo tienen legitimación para interponer la revisión, con el propósito de que subsista el acto que de ellas hubiera emanado, lo cual es particularmente notorio tratándose de autoridades administrativas, también lo es que carecen de esa legitimación para interponer el recurso de revisión las autoridades judiciales o jurisdiccionales, pues aquéllas constituyen un poder independiente del Ejecutivo, y éstas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, son órganos que dicen el derecho con autonomía de criterio, aunque formalmente estén dentro de la administración pública; además, la característica fundamental de la función de ambas autoridades, consiste en la imparcialidad, es decir, en el total desapego al interés de las partes, sean privadas o públicas. Consecuentemente, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no es un tribunal jurisdiccional, tiene legitimación para interponer la revisión en amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO

Amparo en revisión 544/2006. Delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en el Estado de México. 4 de julio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Rodolfo Castro León. Secretario: Luis Miguel Domínguez López.

Tesis: 2a./J. 49/95 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena poca 200718 1 de 2 SEGUNDA SALA Tomo II, Septiembre de 1995 pág. 211.

Jurisprudencia (Administrativa) 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, Septiembre de 1995; pág. 211.

COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. CUANDO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

La Comisión de que se trata es un organismo público descentralizado, de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos irregulares, en bienes ejidales o comunales; suscribir las escrituras públicas o títulos con los que reconozca la propiedad de los particulares en virtud de la regularización efectuada; celebrar los convenios que sean necesarios para su objeto; garantizar y/o entregar a la institución que corresponda, las indemnizaciones a que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de las expropiaciones. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que la administración pública centralizada está formada por las Secretarías de Estado y por los departamentos administrativos, y que la administración pública paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados. De acuerdo con lo anterior, la referida Comisión es parte integrante de la administración pública paraestatal, dado que fue creada por decreto del Ejecutivo Federal como un organismo descentralizado; así, aunque no forma parte del Poder Ejecutivo, sí constituye un órgano auxiliar del mismo. Ahora bien, cuando se emite un decreto expropiatorio y queda a cargo de la indicada Comisión cumplir los fines de la expropiación, su actuar sí puede reputarse como emanado de una autoridad para los efectos del juicio de amparo, puesto que decide cuestiones de posesión a fin de determinar a quién y en qué medida le asisten derechos de preferencia para la adquisición de lotes, priva de la posesión sobre áreas que se destinarán a uso común y realiza otros actos de contenido similar que, además de significar afectación, se caracterizan como unilaterales e imperativos. Lo anterior sin perjuicio de que en cada caso se determine si se afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del poder, sea que lo haga dicha Comisión dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas.

SEGUNDA SALA

Contradicción de tesis 7/94. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil y de Trabajo). 25 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 49/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión pública de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Tesis: 2a. XXIV/2007 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 173023 1 de 1 SEGUNDA SALA Tomo XXV, Marzo de 2007 pág. 705

Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa) 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Marzo de 2007; pág. 705

EXPROPIACIÓN. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ES COMPETENTE PARA EMITIR LA DECLARATORIA DE EXPROPIACIÓN, TRATÁNDOSE DE LA EJECUCIÓN DE PLANES O PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y LA EDIFICACIÓN O MEJORAMIENTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR, POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA PREVISTAS EN LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Los artículos 23, 24, 35 y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal otorgan al Jefe de Gobierno, facultades para emitir la correspondiente declaratoria de expropiación, tratándose de las causas de utilidad pública; esto es, las señaladas expresamente en la Ley de Expropiación, o bien, según lo dispone la fracción XII del artículo 1o. de este ordenamiento, en "los demás casos previstos por leyes especiales". Entre estos últimos se encuentran los señalados en las fracciones II y V del artículo 5o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se prevén como causas de utilidad pública, la ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano, así como la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular. Luego entonces, si en el artículo 32 del mismo ordenamiento, el propio legislador federal otorgó facultades a las autoridades locales para señalar los requisitos y alcances de las acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, así como para establecer disposiciones para la formulación, aprobación y ejecución de los planes y programas de desarrollo urbano, es inconcuso que la aplicación de esas disposiciones por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal no viola la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del ejercicio concurrente que sobre esa materia ejercen con la Federación.

SEGUNDA SALA

Amparo en revisión 48/2007. Josefina Alcántara Ramos y otro. 28 de febrero de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

Tesis: 2a. LXIII/2007 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 172260 1 de 1 SEGUNDA SALA Tomo XXV, Junio de 2007 pág. 340

Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa) 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Junio de 2007; pág. 340

AUDIENCIA. LAS AUTORIDADES DEBEN RESPETAR ESA GARANTÍA EN CUALQUIER MATERIA, INCLUYENDO LAS SEÑALADAS EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO IMPONGAN MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA POR LAS QUE SE PRIVE DEFINITIVAMENTE AL GOBERNADO EN LOS DERECHOS DE USO, GOCE O DISPOSICIÓN DE LA PROPIEDAD.

Las autoridades deben respetar la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo cuando expropian un bien, sino también cuando impongan modalidades a la propiedad privada que impliquen para el gobernado una privación definitiva en los derechos de uso, goce o disposición de aquélla, sea en materia de asentamientos humanos o en cualquiera de las señaladas en el tercer párrafo del artículo 27 de la propia Norma Fundamental, pues la obligación de respetarle al particular su derecho a defenderse contra un acto del Estado, no surge de la materia en que éste se realiza, sino de la privación definitiva que con él se haga de su libertad, propiedades, posesiones o derechos.

SEGUNDA SALA

Amparo en revisión 136/2007. María de la Paz Campos Hernández y otro. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

Tesis P./J. 38/2011 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 160 856 1 de 6 Pleno Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, pág.288

Jurisprudencia (Constitucional) 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1; pág. 288

FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES.

Tanto la materia de asentamientos humanos como la de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico son constitucionalmente concurrentes y sus disposiciones se desarrollan a través de leyes generales, esto es, los tres niveles de gobierno intervienen en ellas. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales

los Estados y los Municipios participan en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos; además, establece las normas bajo las que dichos órdenes de gobierno concurrirán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo sustentable de los centros de población. Por su parte, el objeto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección del medio ambiente en el territorio del país. En este sentido, cuando los planes de desarrollo urbano municipal incidan sobre áreas comprendidas en los programas de ordenamiento ecológico federales o locales, si bien es cierto que los Municipios cuentan con facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, interviniendo incluso en actos de planeación, ordenación, regulación, control, vigilancia y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, también lo es que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben ser congruentes con los de Ordenamiento Ecológico Federales y Locales, pues no debe perderse de vista que los Municipios no cuentan con una facultad exclusiva y definitiva en las materias de asentamientos urbanos y de protección al ambiente, ya que ambas son de naturaleza constitucional concurrente, por lo que este tipo de facultades municipales deben entenderse sujetas a los lineamientos y a las formalidades que se señalan en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno.

Controversia constitucional 31/2010. Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo. 5 de abril de 2011. Mayoría de ocho votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 38/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

Tesis: P./J. 20/2012 (9a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 160029 1 de 35 PLENO Libro X, Julio de 2012, Tomo 1 pág. 345

Jurisprudencia (Constitucional) 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro X, Julio de 2012, Tomo 1; pág. 345

PARQUE NACIONAL TULUM Y ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH. LA CONDICIÓN CATASTRAL Y DE ASENTAMIENTOS

HUMANOS DENTRO DEL ÁREA QUE COMPRENDEN DICHS BIENES NACIONALES NO AFECTA SU ÁMBITO DE REGULACIÓN FEDERAL.

La existencia de construcciones y asentamientos humanos dentro del área que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah no afecta la atribución exclusiva de la Federación de regular estos bienes nacionales que, por disposición legal, están sujetos a su régimen de dominio público exclusivo. En todo caso, corresponde a la Federación, en ejercicio pleno de su jurisdicción sobre ellos y en atención -en todo momento- a su preservación, resolver la situación de esas construcciones y asentamientos, para lo cual podrá coordinarse con los otros niveles de gobierno, estableciendo la forma y términos en que éstos intervendrán.

PLENO

Controversia constitucional 72/2008. Poder Ejecutivo Federal. 12 de mayo de 2011. Mayoría de nueve votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos a favor de las consideraciones; votó en contra de las consideraciones: Juan N. Silva Meza; votaron en contra del sentido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: María Vianney Amezcua Salazar.

El Tribunal Pleno, el siete de junio en curso, aprobó, con el número 20/2012 (9a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de junio de dos mil doce.

Tesis: P./J. 18/2011 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 161385 6 de 35 PLENO Tomo XXXIV, Agosto de 2011 pág.885.

Jurisprudencia (Constitucional) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; pág. 885

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ANALIZADO EN EL CONTEXTO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES CONCURRENTES EN ESA MATERIA, ES CONSTITUCIONAL.

El cumplimiento del requisito de congruencia establecido en el indicado precepto, previamente a la publicación del programa correspondiente y a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deriva de las obligaciones contenidas en las diversas fracciones del artículo 51 de la Ley citada, de donde se advierte la necesidad de congruencia y no contravención de los planes y programas municipales respecto a lo determinado en los estatales y federales en la materia. Esta situación, analizada en el contexto de las facultades concurrentes a las que se refieren los distintos incisos de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que las acciones de formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal, previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo constitucional

señalado, deben entenderse sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales en la materia, y nunca como un ámbito exclusivo y aislado del Municipio sin posibilidad de hacerlo congruente con la planeación realizada en los otros dos niveles de gobierno, sin que lo anterior lleve a considerar que el Municipio queda a merced de las decisiones del Estado cuando pueden ser potencialmente arbitrarias al no contar con un control de la actuación del órgano que debe realizarlas, como es la Secretaría de Desarrollo Sustentable perteneciente al Gobierno del Estado, pues la no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la Secretaría una vez que analice y verifique que los planes y programas municipales guardan congruencia entre los distintos niveles de planeación, dictamen que en todos los casos debe contener los motivos y las razones por las cuales el gobierno local decida sobre la congruencia o la falta de ella de los planes y programas municipales, justificando clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar incongruencias. De este modo, siempre que el dictamen de congruencia reúna los requisitos aludidos, como requisito previo para la publicación e inscripción en el registro público, no podrá entenderse como arbitrario, de ahí que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, analizado en el contexto de las facultades constitucionales concurrentes en la materia de asentamientos humanos, es constitucional.

PLENO

Controversia constitucional 94/2009. Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. 31 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el cuatro de julio en curso, aprobó, con el número 18/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de julio de dos mil once.

Tesis: XXIV.19 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 166497 7 de 35 TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CUARTO CIRCUITO Tomo XXX, Septiembre de 2009 Pág. 3097.

Tesis Aislada (Administrativa) 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Septiembre de 2009; pág. 3097.

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN XII, PRIMER INCISO A), DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN A CARGO DE LOS

FRACCIONADORES DE TERRENOS DE EDIFICAR UN JARDÍN DE NIÑOS DE TRES AULAS POR CADA TRESCIENTAS VIVIENDAS PREVISTAS, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

La circunstancia de que el citado precepto establezca la obligación a cargo de los fraccionadores de terrenos para asentamientos humanos en Nayarit, de edificar, independientemente de las áreas de donación que en cada caso esté obligado a otorgar, un jardín de niños de tres aulas, de acuerdo con las especificaciones oficiales, por cada trescientas viviendas previstas, respeta la garantía de seguridad jurídica, porque claramente muestra la intención del legislador estatal de proveer lo necesario para acatar cabalmente la garantía prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplir con la función social educativa que le compete; sin que ello implique que el Estado mexicano delegue en los particulares el deber que le corresponde de impartir educación gratuita, conforme lo prevé el aludido dispositivo constitucional, toda vez que tal obligación no puede entenderse, en forma limitada, en el sentido de que por esa razón incumba única y exclusivamente a la nación proveer la infraestructura para el establecimiento de los espacios educativos, dado que la constitución de un nuevo fraccionamiento habitacional, al aumentar la densidad poblacional, genera la ineludible obligación a cargo del fraccionador, de sufragar y satisfacer la demanda de los servicios públicos básicos y fundamentales que ese conglomerado social requiere, entre ellos, el relativo a la función educativa, a través de la construcción de un jardín de niños.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CUARTO CIRCUITO

Amparo en revisión 476/2007. Diseño y Edificaciones de Colima, S.A. de C.V. 4 de junio de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán. Secretaria: Norma Leticia Parra García.

Nota:

La denominación actual del órgano emisor es la de Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

Por ejecutoria del 11 de abril de 2012, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 503/2011 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Tesis: I.4o.A.412 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 182478 18 de 35 CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Tomo XIX, Enero de 2004 pág. 1456

Tesis Aislada (Administrativa) 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Enero de 2004; pág. 1456

ASENTAMIENTOS HUMANOS. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA NO RIGE CUANDO SE TRATA DE LIMITAR O RESTRINGIR EL DERECHO DE PROPIEDAD EN ESA MATERIA.

La garantía de audiencia previa, consagrada en el artículo 14 constitucional, segundo párrafo, opera siempre y cuando no se modifique por otro precepto constitucional. En el caso, el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución, sin señalar como requisito la previa audiencia, establece el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación señalando que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Así, esta disposición, al no contemplar la previa audiencia de los particulares afectados, establece un régimen de excepción a dicha garantía cuando se trata de limitar o restringir el derecho de propiedad en materia de asentamientos humanos. La exclusión de tal garantía de la órbita del particular busca privilegiar los intereses colectivos de carácter social por encima de los intereses individuales encontrando su explicación en la función social que debe cumplir la propiedad privada en estos casos. No existe contradicción entre ambos preceptos pues el primero de ellos establece la garantía de audiencia como regla general que, como tal, rige tratándose de derechos públicos subjetivos, mientras que el segundo tutela garantías sociales que, por su propia naturaleza, están por encima de las individuales, a las que restringe y condiciona en su alcance liberal. En consecuencia, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que no prevé un procedimiento que otorgue audiencia a los particulares afectados, no resulta inconstitucional, amén de que es de orden público e interés social que se aplique sin trabas de ninguna clase.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 135/2003. Josefina Barroso Chávez. 8 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

Tesis: III.2o.A.112 A Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 183918 19 de 35 SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Tomo XVIII, Julio de 2003 pág. 1030.

Tesis Aislada (Administrativa) 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, Julio de 2003; pág. 1030

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL JUICIO DE NULIDAD, ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE COLIMA, DE LOS RESIDENTES DE UN ÁREA AFECTADA EN RELACIÓN CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL

ARTÍCULO 143 DE LA LEY RELATIVA DE DICHA ENTIDAD, SÓLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE ACUDIERON ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

El artículo 143 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima establece que cuando se lleven a cabo construcciones y cambios de uso de suelo con los que resulten afectados los habitantes del área respectiva, éstos tendrán el derecho de solicitar ante la autoridad competente su suspensión, demolición o modificación; de lo que se obtiene que otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada, por obras que originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se surte a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada, a fin de que sea procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, precisamente, porque los artículos 1o. y 2o. de la Ley de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Colima disponen que dicha instancia jurisdiccional procede contra actos de las autoridades estatales, municipales, paraestatales, paramunicipales y organismos descentralizados que afecten intereses jurídicos de los particulares, por lo cual es necesaria la existencia de la resolución que previamente dirima esa controversia para que se ocasione la afectación a los habitantes inconformes, porque es en ese acto en el que se podrá determinar si la construcción o licencia concedida continuará o cesará, y si todavía les causa o no perjuicio, puesto que puede presentarse el caso de que la autoridad administrativa revoque la licencia u ordene la demolición de la construcción, supuesto en el que no se afectarían los intereses de quienes ejercitaron ese derecho.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO

Amparo directo 3/2003. 24 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: José Félix Dávalos Dávalos. Secretario: Irineo Lizárraga Velarde.

Tesis: P. IX/98 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 196814 24 de 35 PLENO Tomo VII, Febrero de 1998 pág. 42.

Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VII, Febrero de 1998; pág. 42.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL AL ESTABLECER QUE CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS LOCALES ASIGNAR MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA.

El artículo 32, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, que prevé que la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para la asignación de usos y destinos compatibles, no es violatorio del artículo 27 constitucional, pues con ello no se está permitiendo la imposición de modalidades a la propiedad privada, que puedan nulificar o extinguir a la misma, sino sólo se está coordinando el ejercicio del derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y que consagra el precepto constitucional referido, definiendo que tal función corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas, en virtud del ejercicio concurrente que sobre la materia ejercen la Federación, los Estados y los Municipios, y que requiere de una delimitación clara de las funciones que cada uno debe realizar conforme al sistema de competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual expresamente alude en su numeral 27 a usos y destinos como modalidades a la propiedad privada que podrán imponerse en virtud de la función social del derecho de propiedad bastando, por tanto, que la Ley General de Asentamientos Humanos defina los conceptos de usos y destinos en su artículo 2o., fracciones IX y XIX, pues corresponde a las Legislaturas Locales la determinación precisa de cuáles son esos usos y destinos compatibles que podrán imponerse.

PLENO

Amparo en revisión 2732/96. Marcia Barragán Gortazar de Pintado y coags. 11 de diciembre de 1997. Mayoría de siete votos; unanimidad en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer MacGregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de febrero en curso, aprobó, con el número IX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

Tesis: P./J. 5/97 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 19949 25 de 35 PLENO Tomo V, Enero de 1997 pag.6.

Jurisprudencia (Administrativa) 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, Enero de 1997; pág. 6.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL INTERES JURIDICO PARA PROMOVER EL AMPARO, DE LOS RESIDENTES DE UN AREA AFECTADA EN RELACION

CON LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 47, COINCIDENTE CON EL ACTUAL 57 DE LA LEY RELATIVA, SOLO SE ACREDITA CUANDO SE DEMUESTRA QUE PREVIAMENTE SE ACUDIO ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA COMPETENTE.

El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos otorga un derecho de preservación del entorno residencial a los vecinos del área habitacional afectada por obras que originaron deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, pero impone la obligación de deducirlo, primeramente, ante la autoridad administrativa competente. Esta prevención no es potestativa, puesto que en ninguna parte del precepto en comento se establece un derecho de opción, es decir, que el deber de acudir ante la autoridad administrativa quede a discreción del gobernado. Por tanto, tomando en consideración que una conducta jurídicamente regulada no puede hallarse al mismo tiempo prohibida y permitida, es obligado concluir que el interés jurídico sólo se afecta a condición de que el derecho sustancial se ejercite primeramente ante la autoridad administrativa competente, pues mientras ello no suceda no hay un acto de autoridad que afecte el derecho subjetivo del gobernado que reside en el área afectada.

PLENO

Contradicción de tesis 29/94. Entre las sustentadas por las anteriores Tercera y Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de noviembre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 5/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y siete.

Tesis: I. 3o. A. 576 A Semanario Judicial de la Federación Octava Época 210188 32 de 35 TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Tomo XIV, Octubre de 1994 pág. 282

Tesis Aislada (Administrativa) 8a. Época; T.C.C.; S.J.F.; Tomo XIV, Octubre de 1994; pág. 282

AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE EN FAVOR DE LOS RESIDENTES DE ASENTAMIENTOS HUMANOS QUE RESIENTAN DETERIORO EN SU CALIDAD DE VIDA, ORIGINADO POR LA MODIFICACION DE UN PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO URBANO EN EL DISTRITO FEDERAL QUE AUTORICE EL CAMBIO DE USO DEL SUELO DE INMUEBLES.

El artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, otorga a los particulares afectados con la construcción, fraccionamiento, cambio de uso del suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, una facultad para exigir de manera directa y determinada a las autoridades administrativas, el cumplimiento de las disposiciones que dentro del campo jurídico se apliquen en materia de desarrollo urbano, con el fin de garantizar la calidad de vida. Lo anterior significa que la norma jurídica reconoce el derecho que surge en favor de los particulares frente a la inadecuada planeación o errónea toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y admite la aptitud de los administrados para defender el entorno geográfico y el medio ambiente en que viven. De esta forma, a través del precepto en cita, se establece un mecanismo para que los particulares, mediante su intervención, logren la vigencia del orden normativo aplicable para controlar los asentamientos humanos. Por lo tanto, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a oír en defensa a las partes interesadas o residentes presuntamente afectados, para determinar la viabilidad de la petición o la certeza de la oposición, determinando de acuerdo con el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos, si la modificación de planes y programas solicitada por un tercero, contraviene disposiciones legales en materia de asentamientos humanos o bien es procedente. En esas condiciones, cuando se señala la violación a la garantía de audiencia, no puede exigirse como condición para la procedencia del juicio constitucional, el que los quejosos acrediten la contravención de disposiciones en materia de desarrollo urbano, ya que esa será precisamente la cuestión a dilucidar en el momento en el que se oiga a los interesados y éstos tengan la oportunidad de defensa. Por ende, bastará para tener por satisfecho el interés jurídico de los quejosos, el que demuestren la residencia en el lugar donde se pretenda llevar a cabo el cambio de uso del suelo así como la resolución en donde conste esto último. Luego entonces, la oportunidad en que se dé intervención a los afectados, bastará para que las autoridades determinen, con precisión y exhaustividad la contravención o no de planes y programas en la materia, provocando en ello la plena vigencia de las disposiciones de desarrollo urbano para evitar decisiones unilaterales.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 1183/94. María Teresa Fojaco Sumohano y coagraviados. 18 de agosto de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.

Tesis: 2a. XLIV/2012 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época 2000949 34 de 35 SEGUNDA SALA Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1 pág. 601.

Tesis Aislada (Constitucional) 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; pág. 601.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS PARA AUTORIZAR, CONTROLAR Y VIGILAR LA UTILIZACIÓN DEL SUELO, ASÍ COMO PARA OTORGAR LICENCIAS Y PERMISOS PARA CONSTRUCCIONES DENTRO DE SU TERRITORIO NO ES IRRESTRICTO.

La fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y a los Municipios la normatividad dentro de la cual participan en materia de asentamientos humanos, para cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto fijar las normas conforme a las cuales la Federación, los Estados y los Municipios participan en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población, con el principal objetivo de garantizar el cumplimiento de los planes y programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano, respectivamente. En este sentido, si bien es cierto que la Norma Fundamental prevé en los incisos d) y f) de la fracción V de su artículo 115 que los Municipios están facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como para otorgar licencias y permisos para construcciones, respectivamente, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal, también lo es que a partir de la naturaleza constitucional concurrente de la materia, debe interpretarse que el ejercicio de tales atribuciones por los Municipios no es irrestricto, pues se encuentra indefectiblemente sujeto a los lineamientos y a las formalidades señaladas en las leyes federales y estatales, de ahí que no pueda considerarse como un ámbito exclusivo y aislado de aquéllos sin posibilidad de intervención por parte de los otros dos niveles de gobierno.

SEGUNDA SALA

Controversia constitucional 62/2011. Municipio de Xaltocan, Estado de Tlaxcala. 11 de abril de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

EXPROPIACION.

El artículo 27 Constitucional establece: "Las leyes de la Federación y las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará declaración correspondiente". Al más ligero examen de esta disposición, no se le escapa que la facultad concedida al Poder Ejecutivo para expropiar la propiedad particular, no es absoluta, sino que está subordinada a los límites demarcados por la ley reglamentaria. La subordinación del acto administrativo a la norma expresa de la ley, sólo puede verificarse constitucionalmente mediante la reunión de estas dos condiciones: que el

Ejecutivo interprete correctamente los preceptos legales que pretenda cumplir, y que los aplique exactamente al caso particular. Ningún precepto constitucional otorga a la autoridad administrativa la facultad soberana de interpretar y aplicar a las disposiciones que regulan la expropiación de la propiedad particular; para ello se necesitaría un precepto expreso en la Constitución, pues es de explorado derecho que sólo la misma puede establecer excepciones a sus mandamientos. Cuando el Ejecutivo interpreta equivocadamente las disposiciones sobre expropiación y las aplica en forma inexacta, conculca las garantías de los artículos 14 y 16 constitucionales, y esta violación puede ser reparada por el Poder Judicial de la Federación, puesto que en ninguna parte del Código Supremo se proscribiera el juicio de garantías en materia de expropiación. Las opiniones de los tratadistas nada pesan contra los mandamientos de la Constitución. Las facultades soberanas implican un poder autónomo, es decir, entrañan la imposibilidad de que otras autoridades revisen la legalidad de los actos ejecutados en ejercicio de esas facultades; pero si el Congreso Constituyente hubiera tenido el propósito de conferir al Ejecutivo un poder soberano en materia de expropiación, como se la concedió en materia de enseñanza, expresamente lo hubiere consignado así, de donde se concluye que la facultad concedida a la autoridad administrativa en materia de expropiación, está sujeta al control constitucional del Poder Judicial de la Federación, y si bien la Corte, en alguna ejecutoria, ha dicho que los poderes respectivos de los Estados, cuando se trata de bienes ubicados en su jurisdicción, tienen en materia de expropiación, una facultad soberana que ninguna autoridad puede invadir, esa facultad se refiere a la determinación de los casos de utilidad pública que debe fundar la ocupación de la propiedad privada, sin que sea necesaria otra cosa que demostrar que el caso se encuentra dentro de la ley relativa. La misma Corte ha sostenido que: "tratándose de una obra de utilidad pública, la autoridad, antes de decretar la expropiación, debe justificar esa utilidad, y sólo con esa justificación, es legal la ocupación de los bienes ajenos, ya que no basta la simple afirmación de la autoridad responsable, sin que esté apoyada en prueba alguna, y que si las autoridades responsables no demuestran que existe la causa de utilidad pública en que se basa la expropiación, procede conceder el amparo contra ésta; que la fijación de las causas de utilidad pública, es de la soberanía del legislador, pudiendo examinar los Jueces del amparo, únicamente, si la expropiación que se reclama está o no, comprendida entre las causas que la ley respectiva autorice: que cuando hay una ley que declara que es de utilidad pública la expropiación de determinados bienes basta con que la autoridad competente haga la declaración correspondiente y que se sigan los procedimientos fijados en la ley; que si no es ésta es impugnada de inconstitucional, la Corte no puede examinar esa constitucionalidad." Como se ve, la Constitución no concede facultad soberana al Poder Ejecutivo para interpretar y aplicar las disposiciones legales que determinan la causa de utilidad pública en caso de expropiación, y ninguna ley expropiatoria señala como causas de utilidad pública, la conveniencia de que una negociación sea manejada por una sociedad cooperativa en lugar de estar manejada por particulares, ni que éstos hayan obtenido fondos para el fomento de la negociación, recurriendo a procedimientos que se consideran inmorales. Ciertamente es que la fracción IX del artículo 1o. de la Ley Federal de Expropiación, consigna como causas de utilidad pública: "la creación,

fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad", y autoriza la expropiación en tres casos: a) Cuando sean necesarias para la creación de una empresa de beneficio colectivo; b) Cuando sean indispensables para el desarrollo o incremento de empresas de esa categoría, que se hayan organizado y estén en actividad, con antelación al acto expropiatorio, y c) Cuando una negociación esté en vísperas de desaparecer o suspender sus actividades, con perjuicio de la colectividad; pero debe advertirse que en los dos primeros casos, la expropiación debe recaer sobre bienes que no estén destinados a una actividad análoga a la de la empresa que se trata de crear o fomentar, y en el último caso, la expropiación deber verificarse en los bienes de la negociación que tienda a desaparecer, pues el beneficio que reciba la colectividad depende la utilidad general que se deriva de los fines a que la negociación o empresa se dedique y no de las personas que la exploten en su provecho propio. Para la ley es indiferente que la propiedad o explotación la asuma un solo individuo, una sociedad o una cooperativa de trabajadores, de modo que si una empresa está funcionando regularmente, ningún beneficio se obtiene con la expropiación de sus bienes para entregarlos a otra empresa constituida por personas diferentes; pues no puede pensarse que la ley tenga un fin partidista para proteger los intereses de unos contra los de otros. La expropiación, que es la más enérgica limitación al derecho de propiedad, está subordinada rigurosamente a las condiciones estrictas fijadas por las leyes especiales, que no están inspiradas en el interés particular, y aunque la Constitución considere de utilidad pública a las sociedades cooperativas, es sólo cuando se organizan "para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados". Fuera de este caso, la creación de una cooperativa no puede considerarse como de utilidad pública, y aun tratándose de las autorizadas por la Carta Federal, no sería constitucional que el Estado las proveyera de los bienes necesarios para su objeto, mediante la expropiación de los bienes de construcción de fincas urbanas, por ser extraño al Constituyente su propósito de persecución y daños a los esfuerzos industriales de las personas físicas o morales con el fin exclusivo de favorecer a las sociedades cooperativas.