



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

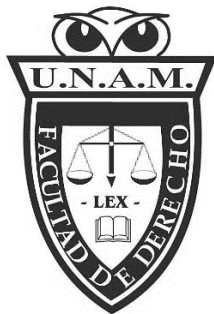
FACULTAD DE DERECHO

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO

T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JOSÉ ALFREDO PÉREZ RAMOS

ASESOR:
LIC. JOSÉ GUADALUPE MEDINA ROMERO



CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO, 2016



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMENARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., a 1 de Marzo de 2016.

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **PÉREZ RAMOS JOSÉ ALFREDO**, con número de cuenta 30518740-6 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. José Guadalupe Medina Romero**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI

*mpm.



Ciudad Universitaria, a 8 de febrero de 2016

Mtro. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo,
Facultad de Derecho, U.N.A.M.

Distinguido Director,

Me permito informar a usted que el alumno José Alfredo Pérez Ramos, con número de cuenta 305187406, ha concluido su trabajo de investigación intitulado "*Los derechos humanos y el desarrollo urbano*", mismo que sustentará como tesis en su examen profesional para optar por el título de licenciado en Derecho.

Considero que el trabajo cumple con los requisitos que establece la legislación universitaria, por lo que me permito someterlo a su amable consideración, y el alumno continúe con los trámites correspondientes para la presentación de su examen profesional.

Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

Atentamente
Por mi raza hablará el espíritu

Lic. José Guadalupe Medina Romero

Dedico este trabajo

A mis padres

Sandra, por ser mi fuerza y mi guía

José, por su amor entrañable

A mis hermanos

Michelle, Alejandro, Yatziri, Itzel, Azarela, Mariana, por su gran cariño.

A Canela,

Por ser enseñarme que todo es posible.

Agradezco

Al licenciado José Guadalupe Medina Romero,
por ser mi maestro del aula y de vida

A Oscar Montoya Pérez,
Por su amistad

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO. LOS DERECHOS HUMANOS	4
Concepto	4
Características	11
Distinción con otros términos	13
Derechos naturales	13
Derechos constitucionales	14
Derechos fundamentales	15
Derechos del hombre	18
Garantías	20
Generaciones de los derechos humanos	23
CAPÍTULO SEGUNDO. EL DESARROLLO URBANO	27
Definición	27
Asentamientos humanos	31
Ordenación del territorio	33
La planeación como base del urbanismo	34
El suelo y el derecho de propiedad	40
De la zonificación	44
CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO	48
Derecho Urbanístico Mexicano	48
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	50
Ley General de Asentamientos Humanos	55
Ley de Planeación y Ley de Planeación del Distrito Federal	66
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	68

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO

CAPÍTULO CUARTO. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO	
URBANO	75
El derecho a la Ciudad	75
El desarrollo urbano como garantía constitucional	80
La propiedad urbana	83
El derecho a la vivienda	88
El derecho al medio ambiente	94
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFÍA	101

INTRODUCCIÓN

En los inicios de la humanidad, los asentamientos humanos comenzaron a darse sin planificación alguna, dándose un crecimiento desmedido y desordenado en la ocupación del territorio, y provocando con ello que la satisfacción de necesidades fuera más compleja y de menor calidad.

No fue sino hasta mediados del siglo XX, cuando el desarrollo urbano cobró auge pues brindó opciones para aminorar el fenómeno social referido.

En el año 2004 se adoptó la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, primera vez en que se utilizó dicho término para referirse al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social.

La presente investigación, tiene como propósito determinar, en primera instancia, si el derecho a la ciudad constituye, como refieren algunos autores, un derecho humano, o bien, una garantía.

En el capítulo primero, revisaremos el concepto de derechos humanos y su relación o distinción con otros términos que forman parte del lenguaje jurídico y que con frecuencia son utilizados para referirse a éstos.

En el mismo sentido, se precisará lo que debe entenderse por el término “garantía”, sus características y contextos de aplicación, para fijar con precisión si el llamado derecho a la ciudad merece ser denominado de esa forma.

Determinar si nos encontramos frente a un derecho humano o una garantía, nos permitirá criticar el ordenamiento jurídico vigente, para que de no estar reconocido el derecho a la ciudad, se incluya, o si se trata de una garantía, mejorar su configuración para que ésta sea eficaz.

El capítulo segundo estará enfocado a estudiar el desarrollo urbano desde un método analítico.

Se revisará la actual, existente o inexistente dicotomía entre lo rural y urbano, centrando nuestro objeto de estudio en los asentamientos humanos, como parte integrante del desarrollo urbano, para referirnos a éste como un conglomerado demográfico que se asienta en un área físicamente localizada, considerando a los elementos naturales y no naturales que lo integran. Por tanto, quedarán excluidos de nuestra investigación los fenómenos de crecimiento, reducción y movilidad de éstos.

Se destacarán, además, como elementos del desarrollo urbano, a la ordenación del territorio y a la planeación como base del urbanismo.

El capítulo primero, en relación con el capítulo segundo, nos reflejará el panorama para la clarificación de los conceptos “derechos humanos”, “garantías” y “desarrollo urbano”, y así destacar la intención de que los detentadores del poder público, formulen leyes que protejan los derechos humanos, que establezcan garantías para su efectiva realización, y que permitan advertir que la ordenación del territorio y el desarrollo urbano como elemento de planeación, son elementos que deben regir la función pública del Estado.

En el tercer capítulo revisaremos los preceptos que contemplan las bases del desarrollo urbano de nuestro país, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente, revisaremos las leyes correspondientes a nivel federal y local, específicamente del Distrito Federal, con la finalidad de conocer si el desarrollo urbano resulta a la luz de nuestra legislación, un derecho o una garantía, y si los principios que la sostienen son adecuados.

El derecho a la ciudad cobró una especial relevancia a partir del siglo XXI, cuando se detectó que el desarrollo urbano no se limitaba a la simple clasificación del suelo, sino también, a prever todos aquellos elementos que protegieran otros esquemas de vida.

Nos referimos específicamente a los derechos de propiedad, de vivienda y del medio ambiente, que serán revisados en el capítulo cuarto para ver la forma en que interactúa el desarrollo urbano con tales derechos, y así identificar las mejores formas de su protección.

CAPÍTULO PRIMERO

LOS DERECHOS HUMANOS

1. Concepto

La complejidad en la configuración del término derechos humanos nos motiva a referirnos a éste como un concepto, y no como algo propio de ser definido; el hacerlo así, nos permitirá entender que éste no puede ser abordado desde una sola óptica, pues su comprensión integral requiere de una visión multidimensional.

En el presente trabajo, abordaremos el término derechos humanos desde una perspectiva conceptual y no propiamente histórica, esto es, diversos autores al referirse a los derechos humanos lo hacen describiendo los documentos históricos que contemplaron o contemplan su protección, sin embargo, tal como veremos, la existencia de los derechos humanos es una cuestión distinta a la de su reconocimiento, protección y defensa a través del tiempo.

La elaboración de un concepto de derechos humanos obedece en múltiples ocasiones a circunstancias de orden ideológico y doctrinario, así como de la orientación de las ideas que se sostengan, por ello "...se suelen encontrar múltiples definiciones con matices distintos y en ocasiones hasta encontradas, dada la dificultad de la relatividad de sus contenidos".¹

La complejidad en el estudio de los derechos humanos radica en la reflexión filosófica que conlleva sobre el ser y la esencia del hombre, así como de sus causas, valores y fines. Los derechos humanos aparecen como esa distinción que la propia sociedad reconoce para los seres humanos, como entes distintos a todos los demás que lo rodean,² en tanto creadores del derecho y del sentido de su vida.

¹ Quintana Roldán, Carlos Francisco y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2ª edición, México, Porrúa, 2001, p. 20.

² *Ibidem*, p. 27 y 28.

Por ello, como se dijo, los derechos humanos no pueden ser definidos, sino conceptualizados según "...la perspectiva filosófica de donde emergen, la visión política que los legitima y la óptica jurídica que los codifica y los hace exigibles".³

Dentro de nuestra investigación, para elaborar un concepto tomaremos en cuenta tres aspectos: 1) la perspectiva filosófica de la que emerge, la cual nos ayudará a comprender su génesis, y aún más su fundamento; 2) la visión política que los legitima, misma que nos permitirá conocer los distintos modelos de legitimidad del poder público y su ejercicio en relación con determinado tipo de derechos; y, 3) el punto de vista jurídico, mediante el cual podremos comprender las distintas figuras que protegen y hacen exigibles a los derechos humanos.

Tal como se refirió, los derechos humanos no pueden explicarse desde una sola arista, sino más bien necesitan ser entendidos y explicados desde las perspectivas filosófica, política y jurídica para ser comprendidos de manera integral y sistemática.

Para explicar la perspectiva filosófica de los derechos humanos, nos apoyaremos en algunas definiciones de diversos autores que nos ayudarán a precisar la génesis y el fundamento de los mismos.

Para Carlos Quintana Roldán, los derechos humanos son:

El conjunto de prerrogativas y garantías que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna.⁴

De acuerdo con dicho autor, los derechos humanos, encuentran su génesis, de acuerdo a los criterios valorativos que la cultura y la civilización moderna atribuyen a todos los seres humanos.

³ Galvis Ortiz, Ligia, *Comprensión de los derechos humanos*, 4ª edición, Bogotá, ediciones Aurora, 2008, p. 63.

⁴ Quintana, Roldán, Carlos Francisco y Sabido Peniche, Norma D., *op cit.*, p. 21.

En nuestra opinión, el autor deja sin precisar algunas cuestiones como el que la dignidad no es un derecho que se protege, sino más bien un fundamento de éstos.

Para mayor precisión, Jaime Cárdenas indica que:

...La dignidad entraña no sólo la garantía negativa de que la persona no será objeto de ofensas o humillaciones, sino que supone también la afirmación positiva del pleno desarrollo de la personalidad de cada individuo. El pleno desarrollo de cada individuo tiene que ver con la total autodisponibilidad de actuación de cada persona, sin interferencias o impedimentos externos y con la autodeterminación de los individuos que no están predeterminados previamente por una razón o naturaleza ajena a ellos.⁵

En razón de ello, la dignidad no es un derecho humano *per se*, sino más bien constituye uno de los fundamentos de los derechos humanos, pues permite que el individuo adquiera conciencia y afirmación sobre su propia naturaleza, y por tanto el desarrollo pleno de sus potencialidades.

Siguiendo con el análisis, encontramos que para Antonio E. Pérez Luño los derechos humanos son:

...un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.⁶

Tal como se indicó en el párrafo anterior, la dignidad constituye uno de los fundamentos de los derechos humanos, y la libertad e igualdad constituyen la base para concretar la vida plena del ser humano.

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Nostra ediciones, 2010, p. 223

⁶ Pérez Luño, Antonio-Enrique, *Los derechos fundamentales*, 10ª edición, España, Tecnos, 2011, p. 42.

Para Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano los derechos humanos son “...exigencias éticas justificadas especialmente importantes, por lo que deben ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico”.⁷

Por ello, es importante resaltar que no todas las exigencias éticas pueden ser consideradas como derechos humanos, sino sólo aquellas que cumplan con la característica de universalidad como criterio para discernir “...cuándo estamos en presencia de una exigencia moral y, más específicamente, cuándo esa exigencia moral merece el calificativo de importante y se hace acreedora por parte de todos”.⁸.

Hasta este punto es pertinente dejar como primer esbozo la concepción de los derechos humanos, cuestión que será retomada al concluir el análisis de estos en relación con el poder y el derecho.

Pasemos ahora al segundo plano de explicación, la visión política que legitima a los derechos humanos.

Los derechos humanos se relacionan con la filosofía a través de una teoría de los valores y con el poder a través de una teoría que determine la existencia del propio Estado y sus funciones.

El que los derechos humanos sean exigencias éticas, entendidas como principios o valores, permite que su existencia no dependa de su reconocimiento por parte del Estado, pues éstos sirven como medida y límite del poder.

La participación en el ejercicio del poder se lleva a cabo a través de la autodeterminación del ser humano, de su autonomía que representa el límite

⁷ Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma Constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012, p. 139

⁸ Prieto, Luis, “Nota sobre el concepto de derechos fundamentales”, en José María Sauca (ed.), *Problemas actuales de los derechos fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1994, p. 184.

infranqueable en la legitimidad de las autoridades que no deben responder más que a la voluntad de los individuos. El servidor público elegido o designado tiene que cumplir los fines del Estado, mismos que a su vez fueron previamente especificados por la sociedad.

La naturaleza del ser humano es compleja en razón de sus vertientes: individual, social y política, por ello, la relación existente entre los derechos humanos y el ejercicio del poder a través de sus autoridades, no puede quedar de lado. Antes bien, forma parte de ese mecanismo por el cual los seres humanos expresan sus ideas, deseos y fines, y los definen a través de los detentadores del poder. Así:

En la dimensión política el poder se ejerce legítimamente cuando éste es la expresión de la voluntad de todos. La función primordial del poder político es asegurar el espacio para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, es decir, fijar los límites y crear las posibilidades para la realización de la libertad.⁹

Ahora nos toca hacer una revisión a los derechos humanos desde la óptica jurídica, es decir, a partir de su relación con el derecho.

Las exigencias éticas que representan los derechos humanos actúan en una doble vertiente en relación con el orden jurídico: el primero, es que los derechos humanos orientan los contenidos del ordenamiento jurídico hacia la consecución de determinados fines, y el segundo, que critica a éste desde un punto de vista exterior para cuestionar la legitimidad del mismo.

Un ordenamiento jurídico que respete los derechos humanos, y que ajuste su contenido a los mismos, será un ordenamiento jurídico con mayor valor desde el punto de vista legítimo.

La consecuencia lógica de la teoría del orden de los valores como fundamento del orden jurídico es que dicho orden preside de hecho la totalidad de éste; es decir, no sólo el orden jurídico-público, sino también el derecho privado y con ello el orden social [...] al hacer descansar la legitimidad del orden social en su efectiva

⁹ Galvis, Ortiz, Ligia, *op. cit.*, p. 58.

realización en un sistema de valores, todas las relaciones sociales se encuentran repentinamente sometidas al examen de su contribución a ese fin.¹⁰

De manera consecuente, el derecho debe limitarse al reconocimiento, protección y defensa de los derechos humanos, y de ninguna manera debe considerarse a éste como su fundamento, pues, como ya indicamos, el fundamento de los derechos humanos es de corte moral y no jurídico.

Delimitación conceptual.

Una vez que se explicó la relación de los derechos humanos con la filosofía, la política y el derecho, tenemos ya los elementos para delimitar los alcances del término derechos humanos.

En torno al fundamento de los derechos humanos, entendido éste como la fuente de donde emergen tales derechos, coincidimos en que éstos nacen o provienen en una concepción axiológica.

Dentro de las distintas corrientes que tratan de explicar los derechos humanos, encontramos de manera usual a la postura iusnaturalista, en la que los derechos humanos, entendidos como derechos naturales, tienen su fundamento en una ley natural; en contraposición a esta teoría, se encuentra la teoría iuspositivista, para la cual los derechos humanos encuentran su fundamento en el derecho positivo vigente.

Como hemos resaltado, nosotros nos inclinamos por una fundamentación axiológica de los derechos humanos, pues su génesis está en la ética y puede prescindir de la jurídica. Esto es, la fundamentación de los derechos humanos es distinta a la de su protección, constituyendo ésta última una cuestión complementaria.

¹⁰ Sanz Burgos, Raúl, "Sobre la interpretación de los derechos fundamentales", en Maqueda Abreu, Consuelo, et. al. (coords.) *Derechos humanos: temas y problemas*, México, UNAM-CNDH, 2010, p. 363.

Ahora bien, una vez que definimos que el fundamento de los derechos humanos es de corte axiológico, estos deben distinguirse también de los llamados derechos morales con los cuales suele confundírseles.

Para Eusebio Fernández, los derechos humanos

...aparecen como derechos morales, es decir, como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y, por tanto, con un derecho igual a su reconocimiento, protección y garantía por parte del poder político y el Derecho; Derecho igual, obviamente basado en la propiedad común a todos ellos de ser considerados seres humanos, y Derecho igual de humanidad independiente de cualquier contingencia histórica o cultural, característica física o intelectual, poder político o clase social.¹¹

De acuerdo con lo anterior, lo que propone el autor en cita es una fundamentación ética de los derechos humanos, y la realiza con la intención de superar la dicotomía existente entre la postura iusnaturalista y iuspositivista, a la que hicimos referencia. Los derechos humanos son derechos morales, entendidos como el resultado de una doble vertiente ética y jurídica, cuya representación se encuentra en exigencias éticas o valores, y derechos en el ámbito jurídico.

No obstante lo anterior, consideramos que con el término “derechos morales” no pueden sintetizarse lo correspondiente al iusnaturalismo y al iuspositivismo.

Por ese motivo, debe dejarse en claro que si bien los derechos humanos encuentran cabida en el ámbito moral, no deben identificarse conceptualmente con los derechos morales. Lo anterior es así, en razón de que no todos los derechos morales pueden ser considerados como derechos humanos; reiteramos, sólo aquellas exigencias éticas que resulten ser fundamentales para sus titulares y que por ello tengan el carácter de ser universales, podrán ser consideradas derechos humanos.

¹¹ Fernández, Eusebio, *Teoría de la Justicia y derechos humanos*, Debate, Madrid, 1984, p. 107.

Para explicar lo anterior, nos permitimos citar a Carlos Santiago Nino, quien a través de un ejemplo resalta el que, a pesar de que una exigencia es un derecho moral, puede ésta no revestir la importancia suficiente para ser considerada un derecho humano, así "...el acceso a los libros es esencial para un intelectual y el contar con fertilizantes puede ser vital para un agricultor, no obstante lo cual nadie vería la supresión de esos bienes como violatoria de los derechos humanos de esa gente."¹²

Por todos los razonamientos vertidos hasta el momento, sugerimos que siga prevaleciendo la noción de derechos humanos sobre la de derechos morales.

Dado lo anterior, para efectos de nuestra investigación, entendemos a los derechos humanos como aquellos derechos inherentes a todos y cada uno de los miembros individuales *de la clase «ser humano»*, que constituyen una posición, situación, aspecto, estado de cosas, que se considera moralmente un bien tal que constituya una razón fuerte para articular una protección normativa en su favor.¹³

1.1. Características

Al referirnos a las características de los derechos humanos, lo haremos a partir de aquellas que la doctrina¹⁴ y nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵ reconocen. Así, tenemos las siguientes:

¹² Santiago Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos*, un ensayo de fundamentación, Barcelona, Ariel S.A., 1989, p. 41.

¹³ Laporta, Francisco, "Sobre el concepto de derechos humanos", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, número 4, 1987, p. 34.

¹⁴ La doctrina reconoce como principios de los derechos humanos, el ser: absolutos, imprescriptibles, inalienables y universales.

¹⁵ A partir de la reforma Constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 junio de 2011, mediante el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen ciertos principios de los derechos humanos que engendran sus características. Así, los derechos humanos a la luz del Sistema Jurídico Mexicano, son derechos universales, interdependientes, indivisibles y progresivos.

Universalidad. Implica que los derechos humanos pertenecen a todos aquellos sujetos considerados dentro de la clase «ser humano», los cuales les tienen que ser reconocidos por el simple hecho de serlo. Asimismo, no debe olvidarse que la universalidad corresponde propiamente a una característica fuera del derecho positivo, ya que no todos los ordenamientos jurídicos de todos los países reconocen los mismos derechos a las personas.

La universalidad es la característica más importante de los derechos humanos al constituir ese criterio de restricción conceptual para determinar si una exigencia moral cumple o no con los requisitos para que sea respetada por toda la colectividad.

Bajo ese entendido, la universalidad de los derechos humanos no sólo se refiere a la titularidad de los derechos, sino también a ese criterio que pretende definir los derechos del hombre en abstracto, prescindiendo de las condiciones materiales de existencia, de necesidades reales y de la opinión o consentimiento de los destinatarios del derecho, esto es, los derechos humanos que engendra la universalidad, son aquellos que pudiera encarnar cualquier hombre antes de preguntarse por las necesidades que nacen de su específica posición social.¹⁶

Otra de las características de los derechos humanos, es que estos son imprescriptibles, intransferibles y absolutos.

Imprescriptibles, pues estos no se extinguen por el paso del tiempo; *intransferibles* o *irrenunciables*, ya que no pueden cederse, menoscabarse o restringirse por un acto de voluntad, en razón de que estos pertenecen y son inherentes a la persona por el simple hecho de serlo; y *absolutos*, dado que frente a un derecho humano sólo puede prevalecer otro derecho humano y, en ese sentido, solo pueden jerarquizarse para efectos de su aplicación.

¹⁶ Prieto, Luis, *op. cit.*, p. 186.

Indivisibilidad. Tiene como fundamento a los propios seres humanos, ya que si los derechos humanos se fundamentan en el hombre como miembro de una especie, por consiguiente, estos deben adjudicarse a todos los seres humanos sin distinciones de ninguna naturaleza. La característica de indivisibilidad se refiere a que estos forman una unidad de derechos, en coordinación con la característica de *interdependencia* que significa que la vulneración o satisfacción de un derecho humano afecta de manera causal a otros derechos humanos; es decir, se encuentran relacionados por un vínculo indisoluble.

Progresividad. Esta característica implica que los derechos humanos, una vez reconocidos, deben continuar siendo protegidos con el transcurso del tiempo y no pueden ser desconocidos por parte del ente obligado a protegerlos: el Estado.

1.2. Distinción con otros términos

Los derechos humanos, como se mostró, tienen notas específicas que los distinguen tanto conceptual como ontológicamente de otros términos. Es por esa razón, que decidimos dedicar un apartado tendiente a mostrar las diferencias y/o semejanzas que existen entre los derechos humanos y otros términos con los que cotidianamente se les suele asociar.

Para ello, debemos recordar que al hablar de derechos humanos nos referimos a exigencias de corte ético sin las cuales el hombre no tendría viabilidad en la sociedad, y que se consideran básicas y esenciales al representar el reconocimiento del propio individuo y de su naturaleza.

1.2.1. Derechos naturales

Los derechos naturales tienen como fundamento una ley natural, que puede ser de origen divino o racional; es decir, para la teoría del *iusnaturalismo* los derechos

naturales son aquellos inherentes al hombre, en razón de una voluntad divina que se los asigna, o bien, como producto de la voluntad y la razón del propio individuo.

En un inicio, la teoría de los derechos naturales constituyó el punto de partida para la elaboración de una teoría de los derechos humanos, sin embargo, éstos no son términos equiparables, aunque sí comparten ciertas semejanzas. Veamos.

Los derechos naturales al igual que los derechos humanos, se consideran como anteriores y superiores al Estado, y por ende existen aunque el ordenamiento jurídico no los reconozca. Asimismo, los derechos humanos y los derechos naturales, son semejantes en cuanto sirven como parámetros para criticar el orden jurídico, convirtiéndose en el contenido y razón de éste.

La diferencia entre los términos de referencia, es que los derechos naturales son inherentes al hombre por su propia naturaleza, mientras que los derechos humanos son inherentes al ser humano por el simple hecho de serlo,¹⁷ y lo son, además, por aquél sentido moral que distingue al hombre de otros entes, y del cual derivan esas exigencias éticas.

1.2.2. Derechos constitucionales

Los derechos constitucionales son aquellos derechos subjetivos públicos contemplados, precisamente, en el derecho objetivo de un Estado, que es su Constitución. La Constitución es el documento que regula las relaciones entre gobernados y particulares, o las relaciones entre los propios órganos del Estado, y cuya naturaleza es de carácter público.

Al estudiar la naturaleza de los derechos humanos, se consideró que éstos tienen existencia por sí mismos con independencia de que sean reconocidos o no por el

¹⁷ Se resalta ese término de la inherencia, pues también algunos les llaman derechos naturales o innatos, para referirse a aquellos derechos consustanciales al ser humano, diferenciándolos de aquellos derivados, por ejemplo, de una relación contractual.

ordenamiento jurídico, por ello, los derechos constitucionales y los derechos humanos no pueden ser considerados como equivalentes, ya que los derechos constitucionales sí tienen que estar contemplados en la Constitución, y su existencia o variabilidad depende de ésta.

Los derechos constitucionales, a diferencia de los derechos humanos, obedecen más a una lógica formalista-positivista que materialista, es decir, para que un derecho constitucional sea tal, basta que se plasme cualquier exigencia en la Constitución sin importar su contenido. Los derechos humanos, en cambio, sí tienen que revestir una valía tal que la haga universal.

De esta manera, la estructura y contenido de los derechos humanos puede o no coincidir con la de los derechos constitucionales, pues un derecho humano puede estar contemplado en un tratado internacional, en una ley o en un reglamento, y no por ello pierde su esencia de derecho humano; caso contrario sucede con los derechos contemplados en la Constitución, que requieren de manera específica estar contenidos en ésta o no podrían ser llamados “constitucionales”.

En consecuencia, se les llama derechos constitucionales a aquellos que constituyen una facultad de hacer o no hacer, sin importar el contenido de esa exigencia; reiterando que su denominación obedece a que éstos se contemplan en un documento de rango constitucional.

1.2.3. Derechos fundamentales

En términos generales, un derecho fundamental es aquel derecho humano incorporado «positivizado» en la Constitución o en los tratados internacionales.

Tal como señala Valle Labrada, existen distintos modos técnicos de positivación de los derechos humanos, los que se clasifican según el nivel de protección que le

otorga cada uno.¹⁸ La Constitución, las leyes y los tratados internacionales representan distintos niveles de protección, pero se corrobora que el nivel más adecuado de protección es el que otorga la Constitución.

Los derechos fundamentales representan, así, esa técnica de positivación de los derechos humanos, que si bien no los dota de existencia, sí les imprime viabilidad en su ejercicio, protección, promoción y defensa, en razón de su reconocimiento jurídico como derechos fundamentales.

El proceso de positivación de los derechos humanos *qua* derechos fundamentales, comenzó a gestarse en el siglo XVIII, surgiendo éste como una nueva forma de expresión del Constitucionalismo moderno.

Así, una primera diferencia que notamos entre los derechos humanos y los derechos fundamentales, es el momento histórico en que surgen. Dado que los derechos humanos son inherentes a la persona, no podríamos hablar de una historia de los derechos humanos, sin embargo, de lo que sí podemos hablar, es de una positivación histórica de los derechos humanos, es decir, de los momentos y documentos históricos en los cuales se comienza a reconocer y proteger los derechos humanos bajo la figura de derechos fundamentales; primero, en un ámbito nacional y, posteriormente, en el ámbito del derecho internacional.

Existen a lo largo de la historia del ser humano, múltiples documentos que comienzan a reconocer ciertas prerrogativas para el ser humano, sin embargo, a diferencia de los textos del siglo XVIII y subsecuentes, éstos sólo reconocen ciertos derechos para determinados sectores de la población. Es a partir del siglo XX cuando los textos o documentos políticos, conocidos como declaraciones, comienzan a reconocer los derechos humanos con una pretensión de universalidad.

¹⁸ Labrada Rubio, Valle, *Introducción a la teoría de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1998, p. 66.

En diversas latitudes, documentos como la Declaración de derechos del buen pueblo de Virginia, aprobada en junio de 1776 en Estados Unidos de América, o la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en 1789 en Francia, son algunos de los documentos más representativos que comienzan a reconocer ciertos derechos con una incipiente pretensión de universalidad; sin embargo, toda vez que eran documentos políticos, su cumplimiento era arbitrario, pues no fue sino hasta los siglos XIX y XX, que comenzó a desarrollarse en diversos países lo que habría de conocerse como la etapa del *constitucionalismo*, entendida como aquella positivación de los derechos humanos y su consecuente reconocimiento en el orden jurídico constitucional vigente, con grandes ventajas como la obligatoriedad de las autoridades en el cumplimiento de sus disposiciones.

En diciembre de 1948, se aprobó por la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, hecho que abrió paso al reconocimiento de los derechos humanos en el ámbito internacional y a la materialización de la pretensión de universalidad de los derechos humanos.

Cabe mencionar, que posterior a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se fueron creando ámbitos regionales o continentales que permitieron el florecimiento de los derechos humanos en un sector regional, es decir, los países que conforman los continentes comenzaron a preocuparse por la protección de los derechos humanos a un nivel regional o continental, ofreciendo una protección complementaria a las que ofrecen los Estados nacionales.

Los derechos fundamentales son definidos por Antonio E. Pérez Luño, como "...aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada".¹⁹

¹⁹ Pérez, Luño, Antonio-Enrique, *op. cit.*, p. 42.

Para el autor español, los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos reconocidos, incorporados y garantizados por el ordenamiento jurídico, normalmente a un nivel constitucional.

Desde otra perspectiva, Luigi Ferrajoli conviene en establecer una definición teórica y formal de los derechos fundamentales, con el objeto de que la misma sea aplicable a cualquier ordenamiento, y es valiosa, en cuanto prescinde de los bienes, valores o necesidades tutelados por los derechos fundamentales; así, el autor propone la siguiente definición:

...son «derechos fundamentales» todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por «derecho subjetivo» cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por «*status*» la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.²⁰

A diferencia de lo que se sostiene sobre los derechos fundamentales, los derechos humanos tienen existencia por sí mismos, en tanto derivan de la propia naturaleza del ser humano como ente dotado de voluntad y razón, y como ente moral, y los derechos fundamentales tienen existencia únicamente en cuanto son reconocidos por el ordenamiento jurídico, a un nivel constitucional o dentro del derecho internacional.

1.2.4. Derechos del hombre

Otro de los términos con que se suele asimilar o confundir a los derechos humanos, es el de «derechos del hombre».

Para Castán Tobeñas, los derechos del hombre son:

²⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 5ª edición, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006, p. 37.

...aquellos derechos fundamentales de la persona humana –considerada tanto en su aspecto individual como comunitario- que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza (de esencia, a un mismo tiempo, corpórea, espiritual y social), y que deben ser reconocidos y respetados por todo Poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante, en su ejercicio ante las exigencias del bien común.²¹

La intención del autor en cita, al sugerir nombrar a los derechos humanos como derechos del hombre, es la siguiente:

En un principio, los derechos humanos únicamente fueron considerados en su acepción de ser humano como ente individual; posteriormente, también se observó que derivado de su naturaleza social, el ser humano tenía derechos en relación con los grupos sociales con los que interactuaba.

La complejidad que hoy rodea a los derechos humanos, nos permite vincular al ser humano, no sólo con la idea de derechos individuales del hombre, sino también con la de derechos de los grupos comunitarios, es decir, de la sociedad concebida corporativamente y no sólo la del hombre concebido en lo individual. Los derechos concebidos como de autodeterminación del individuo, son ahora también derechos de autodeterminación de los entes colectivos e incluso de autodeterminación de los pueblos.²²

De conformidad con lo anterior, reconocemos el mérito de nombrar a los derechos humanos como derechos del hombre para mostrar que estos tienen una característica como derechos individuales y a la vez colectivos, sin embargo, esa significación únicamente representa una de las diversas características de los derechos humanos; por tanto, estamos ciertos que el término “derechos humanos” sigue siendo el adecuado.

²¹ Castán Tobeñas, José, *Los derechos del hombre*, 3ª edición, Madrid, Reus, S.A., 1985, p. 13.

²² *Ibidem*, pp. 14 y 15.

El propio Castán Tobeñas, en una noción positiva o legal, define a los derechos del hombre como los derechos fundamentales humanos reconocidos por un ordenamiento jurídico, sosteniendo que son derechos humanos con carácter de fundamentales, pues constituyen el fundamento o la base de otros derechos.²³

En nuestra opinión, tal afirmación suscita una imprecisión terminológica, pues la génesis de los derechos fundamentales está relacionada con la teoría positivista y, por tanto, ésta tiene cabida a partir de un determinado momento histórico y condiciones específicas distintas a las de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, el término derechos del hombre resulta más restrictivo, pues el hombre es una característica derivada de una condición biológica, situación que para los derechos humanos es intrascendente, pues para efectos de su atribución, prescinde de ideologías, posición social o sexo.

2. Garantías

Antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, el título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se intitulaba “*De las garantías individuales*”, situación que provocaba múltiples imprecisiones.

Desde 1917, y hasta junio del 2011, en nuestro país eran equiparables los términos “garantías individuales” y “derechos humanos”. Si bien es cierto que en la práctica tal equiparación parecía no acarrear problemas, lo cierto es que en el fondo sí limitaban la concepción amplia y universal de los derechos humanos.

En este orden de ideas, diremos que, en un primer momento, las “garantías” son aquellos medios que permiten la protección y defensa de los derechos humanos, es

²³ *Ibidem*, p. 9.

decir los derechos humanos una vez concebidos como exigencias éticas, son incorporados al ordenamiento jurídico para ser protegidos.

De acuerdo con lo anterior, el reconocimiento de los derechos humanos es el primer paso para garantizar su cumplimiento, pues la autoridad está obligada a acatar la voluntad general expresada en las normas jurídicas.

Esa positivación con frecuencia resulta insuficiente, pues las autoridades no respetan ni protegen los derechos humanos; por ello, en un segundo momento, los ordenamientos jurídicos deben, además de contemplar un catálogo de derechos, establecer a su vez los mecanismos procesales que aseguren la debida observancia y respeto de los derechos humanos.

De esta forma, las garantías resultan ser aquellos mecanismos de positivación de los derechos humanos, que implican su reconocimiento, protección y defensa. Tal como afirma Elisur Arteaga:

Para evitar que sean violados, no es suficiente que las leyes prevean la existencia de derechos y libertades, es preciso que existan medios para defenderlos o hacerlos efectivos frente a las autoridades y los particulares, vías para anular los actos viciados, reparar las violaciones y, eventualmente, sancionar a los autores de ellas^{.24}

La consecuente positivación de los derechos humanos engendra una serie de obligaciones específicas para las autoridades del Estado, como son el promover, respetar, proteger, prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, tal como lo establece el artículo 1° de nuestra Constitución.

En razón de lo anterior, las garantías pueden ser de dos tipos: sustantivas y adjetivas.

²⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Garantías Individuales*, México, Oxford University Press, 2009, p. 7.

Las garantías de tipo sustantivo, se presentan cuando los derechos humanos son reconocidos por el ordenamiento jurídico; esto es, la positivación de los derechos humanos en la Constitución es una garantía de tipo sustantivo, pues reconoce la existencia de tales derechos y expresa esas exigencias éticas en mandamientos jurídicos para las autoridades.

Por otro lado, dentro de las garantías de tipo adjetivo, podemos mencionar a las “garantías constitucionales” que son “...los medios jurídicos predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder...”²⁵.

En ese sentido, las garantías son las seguridades, respaldos o afianzamientos que el Estado Mexicano reconoce a los derechos humanos; esto es, el objeto de las garantías:

...recae sobre los derechos humanos, ya que los derechos y obligaciones que implica o genera la relación que existe entre los gobernados y el Estado, tienen como esfera de actuación las prerrogativas sustanciales del ser humano, cuyos fundamentos filosóficos se consideran la libertad, igualdad, seguridad jurídica y la propiedad.²⁶

Para reforzar lo anterior, en otra clasificación de las garantías Luigi Ferrajoli apunta:

Los derechos fundamentales, de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Convengo en llamar *garantías primarias* a estas obligaciones y a estas prohibiciones, y *garantías secundarias* a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones a los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias.²⁷

²⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 17

²⁶ Rojas Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México, su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 57.

²⁷ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 43.

Las garantías primarias y secundarias que Ferrajoli ha convenido en su definición, se refieren a aquellas que definimos como garantías sustantivas.

Para finalizar, debemos resaltar que existen otros medios de protección de los derechos humanos, y que

...se integra[n] por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados.²⁸

No debe olvidarse que en última instancia lo que se protege no es la Constitución en sí misma, si no los derechos que ahí se contienen, ya que para proteger a ésta contamos con los mecanismos de control de la constitucionalidad.

3. Generaciones de los derechos humanos

Decidimos dedicar un apartado para estudiar de manera general aquello que la doctrina ha denominado como “generaciones de derechos humanos”; que en sustancia no es más que una clasificación doctrinal de un catálogo de derechos.

Sin embargo, para efectos de nuestro trabajo es necesario repasar dicha clasificación, pues nos permitirá con posterioridad determinar si el desarrollo urbano es un derecho o una garantía, y si éste, a su vez, es de corte individual o social.

Conviene precisar, como ya hemos indicado, que la clasificación doctrinal de los derechos humanos en generaciones sirve para explicar el reconocimiento de los derechos humanos en el transcurso del tiempo, y para esclarecer el tipo de obligación que engendra para el sujeto que está obligado a respetarlos.

²⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 11.

Con relación al tema de las garantías, la clasificación de los derechos humanos en generaciones también nos es útil, pues nos permitirá identificar cuál es la mejor manera de proteger los derechos humanos; es decir, cada derecho humano necesita de una regulación por el orden jurídico, sea positiva, negativa o ambas, para que pueda satisfacerse de manera integral e idónea.

Las generaciones de derechos humanos son aquellas etapas en que históricamente se van reconociendo los derechos humanos.

El proceso de positivación de los derechos humanos tiene como objetivo primordial, el dotar a aquellas exigencias éticas de obligatoriedad y eficacia frente al poder público, lo que supone especificar los alcances, límites y titularidad de los derechos en el ámbito positivo; dentro del proceso de positivación, se reconocen los derechos humanos en un ámbito nacional y, posteriormente, en el internacional, de tal forma que en esos dos ámbitos ocurre un proceso de especificación, que no es más que la concreción de ciertos derechos en forma pormenorizada.

No debe olvidarse, que esa especificación se refiere a los derechos humanos una vez que han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico; la especificación, como un paso posterior de la positivación, opera en relación con *los titulares* (aquellos que requieren una protección especial por encontrarse en una situación de inferioridad en las relaciones sociales, derivado de su propia condición social o cultural, física, o de determinada relación social) o en relación con el contenido de los derechos (derechos de contenido liberal, democrático o socialista).²⁹

Ahora bien, dependiendo de los autores se determina la existencia de tres, cuatro, cinco o más generaciones; sin embargo, para efectos de este estudio, únicamente

²⁹ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 120-122.

tomaremos en cuenta aquella clasificación en la que se identifican tres generaciones.

Margarita Herrera, en su *Manual de Derechos Humanos*,³⁰ expresa que podemos ubicar a la *primera generación* dentro del siglo XVIII, época de decadencia del absolutismo político, en el que a finales del propio siglo XVIII surge el constitucionalismo clásico. En esta época, el hombre comienza a tomar conciencia de que para participar activamente en la vida política del Estado requiere del reconocimiento de ciertos derechos, así como de la protección de su integridad personal.

Dentro de la primera generación de derechos humanos, el Estado despliega conductas que en su mayoría son de tipo pasivo, esto es, debe permitir el ejercicio de la libertad del individuo. Los derechos se clasifican en civiles y políticos y encontramos a derechos como el de propiedad o de seguridad.

La *segunda generación* históricamente la comprende el siglo XIX, en la que si bien es cierto que se refiere a derechos de tipo colectivo, es decir, a aquellos que se ejercen con conciencia social, en estos

... se organizan condiciones de vida individuales y colectivas, se relaciona también con aspiraciones de progreso y posiciones reivindicatorias de una igualdad en el desarrollo, y se responsabiliza al Estado de un papel de gestor y promotor, resultado de la propia representatividad que asume la sociedad civil.³¹

En esta segunda etapa, encontramos a los derechos económicos, sociales y culturales, como son el derecho a la vivienda, entre otros.

La *tercera generación*, se refiere a una serie de derechos que históricamente comienzan a reconocerse a partir de la segunda mitad del siglo XX. Nos referimos

³⁰ Herrera Ortiz, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, 4ª edición, México, Porrúa, 2003, pp. 9 y 10.

³¹ Chávez López, Alfonso, *Los derechos humanos: el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una visión global*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, p. 89.

a los llamados derechos solidaridad y que son derechos tales como la protección del medio ambiente, la paz y el desarrollo.

Los derechos de tercera generación requieren un sentido de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado, pues las obligaciones que engendran involucran a los entes estatales, en razón de que estos derechos relacionan al hombre con su medio.

El tipo de obligaciones que se le generan al Estado son de naturaleza pasiva y activa, así, éste debe actuar y debe permitir el despliegue de determinados conductas para que en su relación con otros Estados, pueda dar cumplimiento a esos derechos.

CAPÍTULO SEGUNDO EL DESARROLLO URBANO

1. Definición

El diccionario de la Real Academia Española define lo «urbano» —en contraposición a lo rural—, como lo relativo o perteneciente a la ciudad, definiendo a su vez a esta última, como la formada por el conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas.³²

Usualmente se solía definir a lo urbano como algo opuesto a lo rural, presentándose el primero como un fenómeno de numerosas concentraciones humanas en un espacio determinado, el cual cuenta con la presencia de servicios públicos como luz, agua, alcantarillado o traza urbana, y en el que se desarrollan actividades de tipo industrial, económicas educativas, es decir, no agrícolas.

A lo rural, se le presentaba como un fenómeno en el que a diferencia de lo urbano, en dicho espacio no se concentran grandes conglomeraciones humanas, sino que más bien, éstas se encuentran separadas por grandes distancias, difiriendo, además, en el tipo de actividades que realizan, siendo el despliegue de actividades agrícolas las que predominan el ámbito rural y la carencia de servicios públicos.

En la actualidad los parámetros para diferenciar lo urbano de lo rural se encuentran desvanecidos, en virtud de la penetración del fenómeno urbano en lo rural y de la presencia de lo rural en lo urbano. Es decir, nos encontramos frente a un doble efecto como producto del desarrollo urbano: la «urbanización» de las poblaciones rurales y la «ruralización» de las urbanas.³³

³² <http://dle.rae.es/?w=urbano&m=form&o=h> y <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudad> Consultado el 16 de febrero del 2015.

³³ Ledrut, Raymond, *El espacio social de la ciudad*, Bueno Aires, Amorrortu editores, 1968, p. 11

Por ello, la urbanización es un fenómeno que está presente sin importar la referencia al campo o la ciudad, o las actividades que se realizan en dichos espacios.

El urbanismo se presentó cuando el hombre dominó su entorno y optó por asentarse en un lugar de manera permanente, abandonando el nomadismo y convirtiéndose en un ente sedentario, poblando regiones de manera numerosa y tendenciosamente concentrada.

A mayor explicación:

La ciudad ha tenido su origen en las innovaciones técnicas que han permitido obtener excedentes agrícolas y concentrarlos en ciertos lugares, donde a partir de ese momento podía asentarse una población que no se veía obligada a producir directamente los bienes necesarios para su subsistencia. La ciudad, pues, es anterior a la industrialización: ésta no ha intervenido más que para acelerar el proceso y para trastocar las relaciones de fuerzas, convirtiendo en mayoritaria la población de las ciudades, que en otras épocas fueron minoritarias.³⁴

Aunado a lo anterior, el urbanismo comenzó a desarrollarse por razones estéticas: el organizar las ciudades en torno a proyecciones decorativas u ornamentales constituía el eje del urbanismo.

Posteriormente, el urbanismo permitió crear condiciones de salubridad, esto en razón de que, frecuentemente, al permitir la realización de actividades industriales dentro de los núcleos de población que servían como habitación usual de los asentamientos humanos, provocaba enfermedades y demás condiciones de insalubridad. El urbanismo aportó reglas específicas para separar el territorio y clasificar en éste las actividades, con el objetivo de preservar ciertas condiciones de higiene para los seres humanos.

³⁴ Remy, Jean y Liliane Voyé, *La ciudad y la urbanización*, trad. de Joaquín Hernández Orozco Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, colección Nuevo Urbanismo, 1976, p.p. 94 y 95.

El urbanismo también permitió estimular el crecimiento económico a través de la producción de bienes y servicios, la circulación y el medio ambiente.

Sobre este respecto, el desarrollo urbano permite acercar o alejar la producción y distribución de bienes y servicios de los asentamientos humanos, y lo influyó en tanto organiza la situación geográfica de éstos a través de las construcciones y el trazo de las calles; por ello se dice también que el urbanismo incide sobre la circulación en el espacio de bienes, servicios y personas.

En palabras de Ovilla Mandujano

El espacio urbano al contrario del suelo rural, no posee productividad propia, no genera bienes, sino renta, entonces su valor depende de otras actividades diferentes; su demanda se halla en relación a que sirve como medio para realizar otras actividades, que el urbanismo ha caracterizado como habitar, trabajar, circular y recrearse. Dentro de un sistema de propiedad privada y de economía de mercado, la apropiación del suelo así caracterizado muestra dos cualidades, una la inevitable acción monopólica del rentista sobre la tierra, otra la restricción y sobre determinación de la utilización del suelo urbano en las áreas circunvecinas, toda vez que en su apropiación lo que se adquiere es el derecho al uso y no a un producto.

De igual manera, el urbanismo se ocupó del medio ambiente, en tanto protegió la conservación del suelo al no permitir el asentamiento de las poblaciones humanas en dichos territorios para preservarlos.

La urbanización va acompañada, además, de la existencia y difusión de un sistema particular de «cultura urbana».

El término urbanización, se refiere al mismo tiempo tanto a la constitución de formas espaciales específicas de las sociedades humanas, caracterizadas por la significativa concentración de las actividades y poblaciones en un espacio restringido, como a la existencia y difusión de un particular sistema cultural, la cultura urbana.³⁵

Una vez revisadas las características de lo urbano, damos por establecido que para hablar de urbanismo, no solamente tiene que haber una concentración de un gran

³⁵ Castells, Manuel, *La cuestión urbana*, 4ª edición, México, Siglo veintiuno editores, 1977, p. 315

número de personas y de actividades; sino que además el elemento humano debe reconocer la pertenencia a un sistema cultural, en este caso, el urbano.

Los tres momentos de lo urbano (como dicotomía entre lo urbano y lo rural, como fenómeno o como disciplina cultural) lo convierten en un factor complejo de regular.

Siguiendo con el análisis del término desarrollo urbano, nos queda precisar qué se entiende por “desarrollo”, siendo éste la acción de acrecentar o dar incremento a algo de orden físico, intelectual o moral.³⁶

De la síntesis de las palabras analizadas, “desarrollo” y “urbano”, obtenemos un nuevo término, el de “desarrollo urbano”.

Este nuevo término se consigna como aquel proceso en virtud del cual la población se asienta y crece en un determinado espacio físico.

Dentro del ámbito del desarrollo urbano hablamos de un proceso, pues intervienen en éste diversos actores, así como pasos a seguir para que el desarrollo sea ordenado.

Ahora bien, desde un punto de vista legal, el desarrollo urbano es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.³⁷

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo urbano se refiere a:

a) la forma de establecer un asentamiento humano;

³⁶ <http://dle.rae.es/?id=CTzcOCM&o=h> Consultado el 20 de febrero de 2015.

³⁷ Artículo 2 fracción VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos.

b) la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales;

c) las acciones tendientes a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;

d) así como aquellas enfocadas a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.

2. Asentamientos humanos

Antes de entrar al estudio del ordenamiento territorial, es preciso referirnos a los asentamientos humanos, pues el territorio adquiere significancia en razón del elemento humano.

Un asentamiento humano es entendido como el establecimiento de un conglomerado demográfico, y el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma a los elementos naturales y demás obras materiales que lo integran.

Dentro del fenómeno de los asentamientos humanos, intervienen procesos de crecimiento, reducción y movilidad, es decir, procesos de migración e inmigración, o mortalidad y nacimiento de los seres humanos que son distintos al proceso del desarrollo urbano, aunque existe vinculación entre ellos.

Así, la relación existente entre los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, tiene que ver más bien con otros aspectos, y es la siguiente:

El desarrollo urbano influye en los sistemas de convivencia de los asentamientos humanos a través de los elementos naturales y materiales del territorio en el que se

asientan los conglomerados humanos, quienes a su vez pueden modificar el espacio físico donde se asientan y los lugares cercanos a éste.

La calidad de vida de dichos asentamientos dependerá en gran medida de la forma en que se aproveche, explote o proteja el espacio físico en que se instalan, pues los recursos que en él se encuentran, tienden a ser limitados.

Si bien el proceso de evolución de los conglomerados es independiente, el desarrollo urbano tomará en cuenta los asentamientos humanos, para el proceso de ordenación del territorio y de la planeación del desarrollo urbano:

- El estudio demográfico sobre la población, tanto la permanente como la transitoria, permite realizar los correspondientes cálculos sobre las necesidades de suelo para vivienda, infraestructura y equipamientos urbanos.
- Las proyecciones de población son uno de los elementos orientadores de la expansión urbana, y, por tanto, de la correspondiente clasificación de suelos urbanizables.
- Los cambios existentes en la población constituyen un motivo para revisar la planeación del espacio urbano, y determinar el reciclamiento o reserva de un determinado espacio físico.
- El desarrollo urbano deberá tomar en cuenta otros estudios además de los cuantitativos de la población. El elemento humano también tiene aristas cualitativas como la cultura, que deberá tomar en cuenta también el proceso de planeación.
- El crecimiento desmedido de la población influye sobre la sustentabilidad del aprovechamiento del suelo, la calidad de vida de las generaciones futuras y

la creación de situaciones de desigualdad, al no contar con la satisfacción suficiente a la demanda de recursos.

Por tanto, las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la Ley General de Población y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En síntesis, el desarrollo urbano en relación con los asentamientos humanos se refiere a la forma en que el elemento humano aprovecha los elementos naturales y materiales de su entorno, tomando en cuenta elementos cualitativos y cuantitativos.

3. Ordenación del territorio

En términos generales, ordenar significa colocar las cosas en el lugar que les corresponde, creando concierto o buena disposición entre estos.³⁸ Bajo este entendido, la ordenación del territorio, comprende la organización del espacio considerado urbano, y el contexto territorial que lo circunda.

El ordenamiento del territorio conlleva un proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades que en éste se despliegan; requiriendo para ello determinar las áreas que integran y delimitan un centro de población, y clasificando a éstas en zonas urbanas, de conservación, ejidales o comunales.

Así, una vez que el territorio se ha clasificado por zonas, se realiza una subclasificación del territorio urbano, para identificar entre las zonas urbanas a aquellas que son urbanizables y las que no lo son. De esa forma, y para efectos de nuestro trabajo, únicamente nos referiremos a la subclasificación de las urbanas

³⁸ <http://dle.rae.es/?w=orden&m=form&o=h> Consultado el 24 de febrero de 2015.

Zonas urbanas. Son aquellas en las que ya se identifican asentamientos humanos, y en las que se realizan únicamente acciones de conservación sobre la infraestructura urbana, el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas; asimismo, en éstas zonas se llevan acciones tendientes a preservar los valores históricos y culturales.

Zonas urbanizables. Son aquellos espacios que sirven para la expansión física de los centros de población.

Zonas no urbanizables. Son aquellas en las que se realizan diversas acciones con el objeto de preservar el medio ambiente, prevenir accidentes y mantener las actividades productivas dentro de los límites de los centros de población.

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento territorial implica la clasificación del suelo en espacios urbanos, urbanizables y no urbanizables y la determinación en cada uno de ellos, de los aprovechamientos, las reservas, usos y destinos de los mismos.

Con *aprovechamiento* nos referimos al cúmulo de acciones enfocadas al empleo de los componentes sociales y materiales del espacio, mediante el reordenamiento, la renovación o densificación de áreas deterioradas. Las *reservas*, en cambio, son aquellas áreas destinadas al desarrollo de proyectos de desarrollo urbano y preservación ecológica. Mientras que con *usos y destinos*, hacemos alusión a los fines privados o públicos, respectivamente, a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población.

3.1. La planeación como base del urbanismo

El desarrollo urbano comprende acciones de ordenación de los asentamientos humanos, de organización y delimitación territorial, así como el conjunto de temas

y acciones propios del contexto territorial, como son la cultura y toda la dinámica de actividad pública, privada o social, individual o colectiva.

La adecuada, oportuna y coherente organización de los elementos del territorio, de los conglomerados humanos que en éste se asientan y de las actividades que en él se realizan, creará a su vez las condiciones para la creación de una cultura urbana.

Por ello, la ordenación del territorio debe atender a elementos sociales, políticos, culturales, ecológicos y económicos para evitar la presencia de una desigualdad, producto de una segregación espacial. La organización de los elementos reseñados, debe ser integral, por lo que la única forma de lograrlo es a través de la planeación del desarrollo urbano, materializada en los planes que resultan ser

... un elemento imprescindible para el control del uso del suelo, en cuanto que a través de la asignación de usos, determinación de volúmenes, densidades de urbanización, es posible someter a una cierta disciplina el crecimiento urbano. Pero ello no es bastante, como es suficientemente conocido. Sin un control efectivo del suelo urbano no es posible un urbanismo satisfactorio. Aunque se establezcan prioridades estrictas y programas públicos bien perfilados, los planes poco pueden hacer directamente para establecer una progresión racional en el desarrollo urbano si su implementación descansa sustancialmente sobre iniciativas privadas que toman como base el sistema de precios de mercado libremente pactado.³⁹

A continuación, abordaremos el tema de la planeación como base del urbanismo, respondiendo a las interrogantes siguientes:

¿Qué es planear? La planeación es la sistematización de los elementos que componen el territorio, mediante la previsión de acciones que de manera anticipada dirijan y encaucen el desarrollo urbano.

A diferencia de la ordenación, la planeación constituye el ejercicio racional y controlado de los espacios, con el objeto de organizar el territorio con miras al

³⁹ Silva-Herzog Flores, Jesús et. al., *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Porrúa, 1977, p. 362.

porvenir. Es decir, mientras que la ordenación se hace con un objeto previo, la planeación, además, debe proyectar acciones a futuro. De esa forma:

...debe partir de la información exhaustiva de fenómenos concurrentes en el territorio, cuyo resultado servirá de base para establecer el método de ordenación y la estrategia real y temporal para lograrlo. En todo caso, el fin de la ordenación territorial es el equilibrio entre la naturaleza y los núcleos urbanos y sus sistemas de conexión.⁴⁰

La planeación implica la articulación sistemática y racional del territorio, los asentamientos humanos y los recursos naturales que se encuentran a su alrededor.

¿Cómo se planea? Las acciones de planeación se materializan en los planes de desarrollo urbano, que son los instrumentos técnico-normativos que contienen las acciones de organización de los diferentes elementos que componen dicho desarrollo.

Una vez que se ha ordenado el territorio, es decir, que se ha clasificado en zonas, los planes de desarrollo urbano las concentran, las sistematizan y les asignan el uso correspondiente a cada una.

A diferencia de la simple ordenación del territorio, los planes generan importantes consecuencias, pues otorgan obligatoriedad a las disposiciones contenidas en éstos, además de que implementan acciones a corto, mediano y largo plazo para el aprovechamiento del espacio físico y la expansión de los centros de población, estableciendo los límites a la propiedad urbana.

De esta manera, un plan en materia de desarrollo urbano puede entenderse como el acto a través del cual se delimitan los derechos y deberes de los propietarios en relación con la explotación de su finca.

⁴⁰ Blanca Blanquer, María, *Derecho urbanístico actual*, Madrid, editorial Montecorvo S.A., 1993, t. I, p. 140.

Respecto de las diversas clasificaciones del suelo en urbano, ejidal o comunal, así como la diversidad de actividades contempladas, el plan se erige como el instrumento que acepta o restringe dichas actividades.

Ahora bien, no debe confundirse la planeación con el plan. La planeación es un término general que expresa la estructura territorial, la capacidad, forma y filosofía del desarrollo y los parámetros de la edificación, asignando con precisión las obligaciones de los agentes públicos y privados y compatibilizando los intereses hasta crear un modelo de acción. El plan, por el contrario, y en un sentido más reducido, constituye solo parte de la planeación, siendo el documento que clasifica al suelo predeterminando su uso y destino.⁴¹

El quehacer de la planeación constituye todo el cúmulo de acciones que inciden sobre el desarrollo urbano, y el plan solo incide sobre determinados parámetros y en territorios específicos.

¿Por qué planear? En nuestro concepto, tener un plan permite alcanzar metas racionales y sustentables en la organización de las actividades del hombre y el territorio.

En cuanto a la racionalidad, la planeación sirve para evitar contradicciones en las actividades que realiza el ser humano como habitar, trabajar, recrearse y circular, creando los espacios adecuados para tales fines.

En cuanto a la sustentabilidad, la planeación permite proteger los elementos urbanos y ambientales, no sólo en beneficio de la generación actual, sino también para las generaciones futuras. El suelo, siendo un recurso material no renovable e irreproducible, debe aprovecharse de manera racional, por un lado, y preservarse, por el otro.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 142 y 143.

En consecuencia, los planes deben contener las disposiciones que logren conciliar las exigencias de transformación y aprovechamiento del suelo junto con su preservación. Mientras que la planeación debe tener en cuenta el principio de unidad, para que las acciones materializadas en los planes sean eficientes en un ámbito regional, y de esa forma atiendan no sólo a la funcionalidad de una ciudad.

Al respecto, Luciano Parejo indica que la planificación no se da únicamente en ciudades, sino conforme a una base de regionalismo, es decir:

...la comprobación de que la vida y la funcionalidad de las ciudades no se agotan en el marco espacial de éstas, extendiéndose a la vertebración de territorios más amplios (con los que existe una interacción) e incluso de los enteros países correspondientes. Queda así planteada la necesidad de que el urbanismo sea una ordenación del territorio (urbano y no urbano) sobre la base de los ámbitos regionales (culturales, económicos, históricos y geográficos).⁴²

La incidencia en la planificación debe ser tal, que la misma exprese una óptima distribución justa y equitativa de los espacios y sus usos, para poder asegurar de ese modo, congruencia entre los fines y los medios sobre proyecciones en grandes espacios geográficos.

¿Quién planifica? Conforme los detentadores del poder y la sociedad civil comienzan a tener conciencia sobre los efectos devastadores de la actividad humana sobre el territorio que habitan, el Estado encauza sus actividades para preservar los elementos naturales y materiales que son esenciales para el ser humano.

En el siglo XVIII, el Estado como protector de las libertades del hombre, le permitía explotar su propiedad sin limitación alguna, siempre y cuando no afectara a terceros, sin embargo, a principios de la década de los años setentas del siglo XX, el Estado

⁴² Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho urbanístico, instituciones básicas*, Madrid, ediciones Ciudad Argentina, 1986, p. 11

comenzó a regular y, posteriormente, a planificar la actividad humana sobre los territorios donde se asentaba o pretendía asentarse.

A partir de ese momento, el Estado con el imperio que detentaba, es el que a través de los planes y programas correspondientes planificó el desarrollo urbano en nuestro país.

Los planes constituyen la materialización de la acción decisoria y vinculatoria del Estado, quien toma como base de su acción a la planeación del desarrollo urbano. A mayor abundamiento, el plan es la motivación y el fundamento de los actos de la administración pública en el control del desarrollo urbano, a partir del cual se convierte en el ente planificador de éste.⁴³

Lo anterior no podría ser de otra forma, puesto que la planeación del desarrollo urbano es de interés público, en tanto que su protección requiere de normas generales o de actos administrativos dotados de carácter normativo para que los fines de éste puedan cumplirse, aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Además, el desarrollo urbano es una cuestión que concierne a todos los seres humanos, en tanto nos asentamos sobre un elemento natural no renovable y común a todos, como lo es el suelo.

En este orden de ideas, la propiedad urbana no preexiste a los planes o programas de desarrollo urbano, pues es a partir de estos cuando podemos saber si un determinado territorio es edificable, así como bajo qué condiciones, para qué fines y cuáles habrán de ser las circunstancias que habrán de cumplir las edificaciones, y por tanto determinar el tipo de propiedad.⁴⁴

⁴³ Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, el Colegio de México, 1989, p. 59

⁴⁴ Silva-Herzog, Flores, Jesús, et. al., *op. cit.*, p. 353

La planeación como base del urbanismo sería poco eficaz si no se le blindaba con mecanismos que precisamente la tornen eficaz, y con esto nos referimos a instrumentos complementarios en el control del desarrollo urbano, tales como el control del uso del suelo y la lucha contra la especulación comercial, la dotación de infraestructuras, la creación de reservas públicas de suelo y las limitaciones al precio y extensión de superficies máximas de propiedad.

4. El suelo y el derecho de propiedad

Realizar un estudio exhaustivo sobre el derecho de propiedad rebasaría nuestro propósito, por lo que únicamente haremos referencia a aquellos aspectos que se vinculan con el desarrollo urbano.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, establece el derecho de propiedad, su clasificación, límites y excepciones a su ejercicio.

Desde un punto de vista jurídico, el derecho real de propiedad "...es el poder jurídico ejercido por una persona en forma directa e inmediata sobre una cosa, que le permite su aprovechamiento total en sentido jurídico y además oponible a terceros."⁴⁵

Del análisis de la definición anterior, se desprende que el derecho de propiedad es un derecho real, es decir, implica que éste se ejerce sobre cosas y no sobre personas, implicando el aprovechamiento total sobre la cosa y siendo, además, oponible a terceros.

A diferencia de otros derechos reales, el derecho de propiedad se ejerce por su titular de forma directa e inmediata y su aprovechamiento es total, mas no absoluto

⁴⁵ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 11ª edición, México, Porrúa, 2008, p. 323.

pues en función del tipo de propiedad y de las necesidades sociales pueden imponerse a ésta límites naturales y legales para preservar intereses generales.

En efecto, el derecho de propiedad concede al ser humano la posibilidad de usarla, disfrutarla y disponer de ella sin más limitaciones ni modalidades de las que la ley establece.

Con *uso* nos referimos a la posibilidad de que el bien sea empleado o utilizado por el propietario; con el *disfrute*, a que el bien puede ser gozado jurídicamente, es decir, hacer suyos los frutos producidos por la propiedad, ya sean estos naturales, industriales o civiles; y con *disposición*, a aquella facultad que tiene el propietario para transmitir los derechos de uso y disfrute del bien a otra persona, al tener un poder jurídico total sobre la finca de que se trate.

Respecto a las limitaciones, éstas pueden ser de diversa naturaleza o índole, según el objeto de la ley que las imponga. Bajo ese entendido, éstas pueden ser de naturaleza civil o administrativa y responder a intereses particulares o públicos.

En relación con los alcances y extensión del derecho de propiedad, Jorge Alfredo Domínguez Martínez expone que:

Los alcances del derecho de propiedad admiten ser considerados desde dos puntos de vista. En primer lugar, que la propiedad respecto de una cosa trae consigo su extensión a lo producido por ella. En segundo término, a propósito concretamente del derecho de propiedad tenido sobre un predio como bien inmueble, genera la extensión de este derecho hacia el subsuelo y hacia el espacio aéreo.⁴⁶

Como se ve, el derecho de propiedad implica ejercer un poder jurídico sobre el suelo de un determinado territorio, sobre el subsuelo y sobre el espacio aéreo, en que se sitúa.

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 368.

Por lo que al desarrollo urbano respecta, éste incide de manera preponderante sobre el suelo de un determinado predio.

De esa forma, la clasificación de un territorio por zonas, así como su regulación, se lleva a cabo respecto del uso que se haga del suelo, y no propiamente sobre el espacio aéreo o subsuelo sobre los que también incide el derecho de propiedad.

Ahora bien, siguiendo con el análisis respectivo, debemos resaltar que nuestra Constitución Política reconoce tres tipos de propiedad: la privada, la pública y la social, que a su vez se clasifica en ejidal y comunal.

Propiedad privada. Este tipo de propiedad es la que se reconoce a los particulares, respecto de bienes muebles o inmuebles, tangibles e intangibles. El respeto al derecho de propiedad se encuentra salvaguardado principalmente contra violaciones de la autoridad o de los propios particulares, y se reconoce a las personas físicas o morales de derecho privado.⁴⁷

Propiedad pública. Para el cumplimiento de sus funciones, los entes que conforman el Estado, ya sea que pertenezcan al poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial en los ámbitos Federal, Local o Municipal, requieren de un espacio que les sirva de asiento. La propiedad pública es aquella que pertenece al Estado y que por su propia naturaleza es inalienable e imprescriptible.

La propiedad se traduce, pues, en un modo o manera de atribución de un bien a una persona. De la calidad o categoría de ésta depende la índole de tal derecho. Así, cuando el sujeto a quien se imputa o refiere una cosa es el *Estado*, como entidad política y jurídica con personalidad propia distinta de la que corresponde a cada uno de sus miembros, la propiedad será *pública*, la cual es ejercida por conducto y a través de las autoridades. Los bienes que se atribuyen al Estado como objetos de la facultad dispositiva de éste, y que constituyen el patrimonio de la entidad estatal, se clasifican en diferentes categorías, tales como bienes de dominio público o de uso común; bienes propios; bienes de propiedad originaria; bienes de dominio directo y de propiedad nacional aprovechables mediante concesiones...⁴⁸

⁴⁷ Arteaga, Nava, Elisur, *op. cit.*, p. 728.

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 458.

Ahora bien, los bienes nacionales o los pertenecientes a las entidades federativas o municipios están sujetos al dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas, las cuales pueden ser de diversa índole según la materia de que se trate.

Como se verá, los programas de desarrollo urbano son obligatorios tanto para los particulares como para las autoridades, lo que resulta trascendente en razón de que las disposiciones en dicha materia aplican con independencia del tipo de propiedad.

Propiedad social. Se compone de la propiedad ejidal y de la propiedad comunal.

a) *Propiedad ejidal.* La Ley Agraria indica que la propiedad ejidal es aquella que pertenece a los núcleos de población ejidales que tienen personalidad jurídica propia, y que pueden adquirir por dotación o cualquier otro título.⁴⁹

La propiedad ejidal está sujeta a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra y en ésta se realizan actividades pertinentes de explotación sustentable de tierras, bosques, pastos y aguas, ya sea con fines agropecuarios, forestales y ganaderos, o de aprovechamiento de recursos naturales, así como la prestación de servicios, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural integral del núcleo ejidal, no solo económico, sino que además sustente el bienestar y crecimiento individual y colectivo, tanto de la clase campesina, como de la sociedad en general.⁵⁰

A diferencia de la propiedad privada, las tierras ejidales por su destino se dividen en tierras para el asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas, y

⁴⁹ Artículo 9 de la Ley Agraria.

⁵⁰ Ley agraria y glosario de términos jurídico-agrarios 2014, Procuraduría Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Voz: ejido, http://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf, p. 153.

los alcances y limitaciones, entre otros, también se encuentran regulados por la normatividad en materia de asentamientos humanos y de preservación ecológica.

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

b) Propiedad comunal. Este tipo de propiedad corresponde a las comunidades indígenas que se asientan en el territorio nacional. A estas comunidades se les concede el uso y goce especial o preferencial sobre los recursos naturales que se encuentran en su territorio.

Con la inclusión de este tipo de propiedad, se trata de preservar, entre otras, las costumbres y tradiciones de dichas comunidades, mismas que forman parte de la identidad nacional.

4.1. De la zonificación

Tal como se plasmó en el punto anterior, cuando nos referimos a la relación entre el suelo y el derecho de propiedad, aludimos a la forma en que incide el desarrollo urbano como una limitante, específicamente, sobre el suelo, y que opera con independencia del tipo de propiedad, pues se busca la protección del interés general.

Una vez que se han determinado los tipos de propiedad que existen, es necesario revisar la forma en que, con independencia de éstos, se clasifica el suelo.

De acuerdo con Edgar Baqueiro, el suelo es el asiento del hombre sobre la tierra, con múltiples usos, cuyo aprovechamiento debe ser regulado según su vocación en cada caso, siendo el propósito principal el establecer las formas en que un territorio

puede ser usado, regulando su aprovechamiento para que éste sea racional, estableciendo reservas para usos y necesidades futuras.⁵¹

Así, la zonificación consiste en el acto por virtud del cual la autoridad competente, establece a través de una clasificación, distintos tipos de área según las características del territorio, en atención a su mejor aprovechamiento.

De esa forma, encontramos dos grandes clasificaciones del territorio: las que se refieren al suelo urbano y las que se refieren al suelo de conservación. A continuación detallaremos cada una.

El suelo urbano, como se ha establecido, es aquel en el que pueden darse asentamientos humanos, pues cuenta o puede contar con servicios públicos, así como con la infraestructura necesaria para tal efecto.

Es decir, en este tipo de suelo, se da la facultad para dotar a un terreno de los servicios públicos que necesite, así como la posibilidad de que el propietario del terreno pueda edificar construcciones según las limitaciones de la ley.

La clasificación del suelo en zonas y usos, implica un acto valorativo que permitirá el aprovechamiento del suelo, según los criterios y características que determinen los planes y programas de desarrollo urbano. Con base en ello, el suelo urbano cuenta con las siguientes zonificaciones:

a) Áreas con potencial de desarrollo. Que es aquella superficie de terreno que por sus características permite adicionalmente a los límites establecidos, incrementar el total de la construcción.

⁵¹ Baqueiro Rojas, Edgard, et. al., *Introducción al Derecho Ecológico*, México, Oxford University Press, 2005, p. 88.

b) Áreas con potencial de mejoramiento. Son aquellas superficies que por su naturaleza sirven para la realización de proyectos que aumenten los beneficios de la población a través de obras.

c) Áreas con potencial de reciclamiento. A través de dichas áreas se permite el mejor aprovechamiento de zonas con franco deterioro o con infraestructura subutilizada.

d) Áreas de conservación patrimonial. Se constituyen por las áreas que cuentan con elementos que sean afectos al patrimonio cultural, histórico, artístico y arqueológico.

e) Áreas de integración metropolitana. Se integra por áreas con límites políticos definidos, como son los limítrofes entre el Distrito Federal y las entidades federativas, así como con los municipios correspondientes.

Por lo que respecta al suelo de conservación, éste se compone de áreas que son protegidas por su valor ambiental y ecológico. Para este tipo de suelo, no debe entenderse que una vez que es clasificado como no urbanizable, se declara como no regulable, ya que precisamente lo que se busca es que la ordenación del territorio sea integral.

Por ello, los planes y programas deben incorporar medidas y condiciones que sean necesarias y precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, protegiendo el suelo, y con ello la flora, la fauna o paisaje a fin de evitar su degradación. La protección del suelo constituye un primer nivel de protección de los recursos naturales, permitiendo la realización de determinadas actividades en algunos casos, y en otros, su prohibición total.⁵²

Dicho suelo se clasifica de la siguiente forma:

⁵² Fernández, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, 9ª edición, Madrid, Publicación Abella, 1992, pp. 134-136.

a) Áreas de rescate ecológico. Se refiere a las áreas en las que se desarrollan acciones encaminadas a salvar la flora y la fauna que se ha puesto en peligro.

b) Áreas de preservación ecológica. Se componen por aquellas en las que se emplean, a diferencia de las de rescate ecológico, para prevenir el deterioro de las zonas ecológicas.

c) Áreas de producción rural y agroindustrial. Sirven para la producción de productos para el consumo humano, destinados a la cosecha, así como para el alimento de los animales que en dichas áreas se crían.

d) Áreas de conservación patrimonial. Se conforman por aquellas que rodean con elementos naturales, sitios de carácter histórico o arqueológico.

Ahora bien, en el suelo urbano, se reconocen como usos de suelo, el habitacional, comercial, de servicios, industrial, espacio abierto, áreas verdes, entre otros.

En suelo de conservación, se reconocen los suelos turístico, de recreación, forestal, piscícola, equipamiento rural, agrícola, pecuaria, agroindustrial, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, entre otras.

Por lo anterior y en relación con la planificación y los tipos de propiedad, las características específicas de las diferentes zonas y usos del suelo, se establecerán en el reglamento y Programas correspondientes, así como las acciones previstas a desarrollar también deberán quedar plasmadas en los Programas de Desarrollo Urbano.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DEL DESARROLLO URBANO

1. Derecho Urbanístico Mexicano

La creación del derecho urbanístico como una rama especializada del derecho administrativo, es de reciente cuño. En el caso de nuestro país, el derecho urbanístico como área de conocimiento independiente de la del derecho ambiental, comenzó a formarse en la década de los años setentas, cuando se reguló de forma específica el desarrollo urbano.

Como se verá, aunque el derecho urbanístico es una disciplina autónoma, tiene relación con distintas áreas del conocimiento, tales como el urbanismo, la arquitectura, la geografía y la sociología, por ejemplo.

En el presente capítulo, se analizará la legislación federal y la local, respectivamente, y de manera central la normatividad que rige a la Ciudad de México, con referencia a las disposiciones que contienen las bases de coordinación entre las entidades federativas y la federación.

Asimismo, se verá cómo los cambios que se presentan al interior y exterior de la Ciudad de México (ámbito regional-metropolitano), deben ser tomados en cuenta para una planeación integral del desarrollo urbano.

El derecho urbanístico encuentra sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, como se verá, existen distintas disposiciones de orden legal, reglamentario y administrativo que tienen por objeto regular el despliegue de conductas que inciden sobre el territorio en el que los seres humanos se asientan, lo utilizan y organizan.

Para José Pablo Martínez Gil, el derecho urbanístico es

...el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad de la humanidad.⁵³

En atención a ello, el derecho urbanístico Mexicano presenta características específicas, en tanto que es:⁵⁴

- Un *derecho dinámico*, pues el contenido de sus normas jurídicas se adapta o debe adaptarse a los constantes cambios que se presentan al interior y exterior de las ciudades;
- Una *disciplina de carácter económico*, en razón de que contiene disposiciones que inciden sobre el uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos urbanos. Siendo los programas y planes de desarrollo urbano los que definirán la forma de aprovechar los elementos inherentes al suelo, que será clasificado para lograr su máximo aprovechamiento;
- Un *derecho complejo*, al estar sus disposiciones orientadas a cumplir con diversos fines sociales y, al mismo tiempo, a proteger intereses de los particulares.

Las disposiciones en materia de desarrollo están llamadas a conciliar intereses de diversa índole, promoviendo por una parte la inversión del sector privado, y por la otra, protegiendo los elementos naturales y culturales que son de interés colectivo; y

⁵³ Martínez Gil, José Pablo, "El derecho urbanístico", en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *op. cit.*, p. 35.

⁵⁴ Ruiz-Massieu, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, pp. 18 y 19.

- Un *derecho de previsión*, dado que las decisiones de la autoridad deben apegarse al instrumento básico de previsión que son los planes y programas de desarrollo urbano. El desarrollo urbano conlleva la utilización de elementos no renovables, y por ello es necesario establecer una adecuada «previsión» de los mismos, con la finalidad de que no se agoten en un sólo momento y puedan ser utilizados también por generaciones futuras.

Por ello, en relación específica con los derechos humanos, la regulación en materia de desarrollo urbano (como conjunto de normas jurídicas) debe tener como fin el crear condiciones de vida dignas para los seres humanos.

A continuación, estudiaremos ese conjunto de normas que el Estado Mexicano y, concretamente, las autoridades del Distrito Federal han implementado con la finalidad de regular la conducta del ser humano, como factor influyente y determinante en el desarrollo urbano, y que forma lo que en la actualidad se conoce como “derecho urbanístico Mexicano”.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene las bases jurídicas que regulan el derecho de propiedad, y contiene las acciones que el Estado debe llevar a cabo en materia de desarrollo urbano.

Desde una perspectiva histórica, nuestra Constitución actual tuvo su origen en la Revolución Mexicana, cuyos ideales eran básicamente la repartición de tierras agrarias, que se encontraban en manos de unos cuantos. En ese sentido, nuestra Carta Magna, de manera inicial, únicamente se enfocó en regular aspectos como la dación de tierras, y no así en la creación de disposiciones encaminadas a regular el desarrollo urbano de forma específica.

A decir de Jorge Fernández Ruíz,

Aún cuando desde el siglo pasado existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.⁵⁵

La exposición de motivos de la referida iniciativa tuvo como propósito frenar los crecientes desniveles geográficos que impedían el proceso de crecimiento tal y como lo conceptualizó el Constituyente de 1917 al centrar su atención en los problemas que acontecían en el campo.

Esto es, si bien es cierto que desde tiempos remotos se comenzaron a dictar disposiciones encaminadas a regular la ciudad y su crecimiento, no fue sino hasta mediados del siglo XX, que se reformó la Constitución para atenuar los conflictos derivados de los procesos de urbanización, y no fue sino hasta la décadas de los años setentas cuando se dieron las reformas constitucionales que dieron pie a la institucionalización de la planeación urbana.⁵⁶

La iniciativa en comento desembocó en la aprobación del decreto por el que se reformó el párrafo tercero del artículo 27; se adicionó el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

A continuación se analizará la reforma que nos ocupa.

Artículo 27.-...

⁵⁵ Fernández Ruíz, Jorge, "Derecho Urbano en México. Administración Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie año XXVII, número 79, enero-abril 1994, p 38.

⁵⁶ Azuela de la Cueva, Antonio y Cancino, Miguel Ángel, "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del Constitucionalismo Mexicano" en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 146.

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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; ...

Primeramente el beneficio social implica que el Estado debe regular el derecho de propiedad para la mejoría de la sociedad en general y no tan solo en consideración de la de unos cuantos. Esto es, sólo con la intervención del Estado se logrará un desarrollo equilibrado del país, pues éste tiene la potestad y el imperio para velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana, mediante la imposición de los límites y condiciones que considere adecuados para salvaguardar y garantizar su desarrollo integral.

Posteriormente, el propio texto Constitucional estableció las facultades para que las autoridades federales y del Distrito Federal logren ese mejoramiento de las condiciones de vida.

En razón de lo anterior, las autoridades contaron con facultades para:

- a) *Ordenar* los asentamientos humanos;
- b) *Establecer* provisiones, usos, reservas y destinos de tierras aguas y bosques;
- c) *Ejecutar* obras públicas; y
- d) *Planear y regular* la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Cada una de las acciones referidas, únicamente fue contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su desarrollo se incorporó en la Ley secundaria de la materia, esto es, por la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual será revisada en el siguiente apartado.

Siguiendo con el análisis respectivo, tenemos la adición de la fracción XXIX-C al artículo 73 y las fracciones IV y V al artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad

I a XXIX-B.-...

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

La adición respectiva al artículo 73 de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de asentamientos humanos, con lo cual dicha materia pasó a ser una cuestión concurrente entre la Federación, los Estados y los municipios, a través de la creación de una ley general que contemplara dicha atribución.

El objeto de reforma fue que cada autoridad, dentro del ámbito legal de sus competencias, cumpliera con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, mediante la participación conjunta de los tres niveles de gobierno.

Por su parte, la adición al artículo 115 estableció:

ARTICULO 115.-...

I a III.-...

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito

de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

La importancia de lo anterior es que, derivado de la concurrencia de competencias, se dejó en aptitud a los Estados y Municipios⁵⁷ para que siguiendo las pautas generales marcadas por la Ley General, pudieran legislar o reglamentar las cuestiones que permitan cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

En ese sentido, la reforma constitucional resulta de gran trascendencia, pues conjugó la relación que existe entre el desarrollo urbano y los derechos humanos de la siguiente forma:

1. La Constitución exigió un desarrollo equilibrado y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Todas esas exigencias representan un cúmulo de beneficios que tiene como consecuencia el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano y, por tanto, de su dignidad. Estas mejoras tienen que ser equitativas para propiciar un desarrollo equilibrado y beneficiar tanto a la población rural como a la urbana, así como permitir la protección del interés individual y colectivo.
2. La planeación llevada a cabo desde la Constitución, implica una planeación integral, racional y programática que, a su vez, protege los derechos humanos de la población al racionalizar los recursos naturales, y con ello permitir su disfrute a las generaciones presentes y futuras.
3. Al establecer las formas, condiciones y alcances, así como las autoridades responsables de la planeación del desarrollo urbano, creó límites al ejercicio del poder público, para que éstas últimas, en el ámbito de sus competencias, crearan los mecanismos idóneos para el ejercicio y disfrute de los derechos

⁵⁷ Actualmente la competencia de los municipios en materia de desarrollo urbano, se amplió por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

humanos de propiedad, vivienda y medio ambiente como cuestiones atinentes al desarrollo urbano.

3. Ley General de Asentamientos Humanos

La reforma constitucional anteriormente analizada, fue pauta para la creación posterior de una abundante legislación con tendencias a vertebrar y sistematizar nuestro derecho urbano. En un primer término, encontramos a la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, y posteriormente abrogada por el artículo segundo transitorio de la Ley del mismo nombre, con publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, que es la que a la fecha se encuentra vigente.⁵⁸

Dicha Ley, tuvo por cometido reglamentar el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, entendidos estos últimos como “la sociedad humana en su dimensión espacial, o sea, del modo en que el ser humano se asienta en un territorio”.⁵⁹

La Ley General de Asentamientos Humanos desarrolla los cuatro propósitos fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, siendo éstos:

- 1) *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.*

⁵⁸ Fernández Ruiz, Jorge, “Urbanismo y Derecho”, en Fernández Ruiz, Jorge, et. al. (coords.), *Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del primer Congreso de derecho administrativo Mexicano*, México, UNAM-III, 2009, pp. 710 y 711.

⁵⁹ Azuela de la Cueva Antonio y Miguel Ángel Cancino, op. cit., p. 144.

El Estado ordena y regula los asentamientos humanos, así como el desarrollo urbano de los centros de población, a través de la participación de los tres niveles de gobierno. Así, la Ley establece que la Federación, las entidades federativas y los municipios cuentan con potestades en la regulación, control y vigilancia del desarrollo urbano, observándose una concurrencia de competencias de conformidad con los alcances que determina la Constitución.

Por ello, el Congreso de la Unión, al emitir la Ley General de Asentamientos Humanos en el ejercicio de su potestad legislativa, no puede restringir las facultades para los distintos niveles de gobierno respecto de la materia analizada.

A continuación, revisaremos de forma específica la participación de cada nivel de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

a) Competencia de la Federación.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley, corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:

- Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales.
- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país.
- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, así como con la participación de los sectores social y privado.

- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, así también de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales.
- Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento.
- Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal.
- Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado.
- Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de los centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas.

Como se observa, la Federación respeta la competencia concurrente, en virtud de la cual las entidades federativas y los municipios regulan al interior de su territorio lo concerniente al desarrollo urbano; sin embargo, la Federación, de manera preponderante, actúa como coordinador y promotor de un desarrollo regional y sustentable que se plasma en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, esto es, interviene en la planeación que involucra a dos o más entidades federativas mediante convenios, ejecución de programas, apoyo de mecanismos de financiamiento, asesoría y capacitación técnica, entre otros.

b) Competencia de las entidades federativas.

Las entidades federativas son competentes para:

- Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.
- Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de la Ley General y de la legislación estatal de desarrollo urbano.
- Coordinarse con la Federación, con las entidades federativas y sus municipios para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población.
- Convenir con los sectores social y privado, la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano.
- Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano.
- Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Como parte del cumplimiento de una planeación integral, se dota a las entidades federativas de competencia para coordinarse con la federación, otras entidades federativas y los municipios en materia de desarrollo urbano.

Los Estados actúan promoviendo la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre estos y la Federación, con la intervención de los municipios respectivos y en su caso, de los sectores social y privado.

Asimismo, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de desarrollo urbano y, ceñidos a los objetivos, estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, para realizar una planeación y regulación de su territorio a través de programas locales, evaluar y vigilar su cumplimiento.

Como se ve, la distribución de competencias es congruente con el respeto a los derechos humanos, ya que se ve con claridad los ámbitos de responsabilidad de las autoridades para proteger, promover y respetarlos.

c) Competencia de los municipios.

Por lo que corresponde a los municipios, estos tienen competencia para:

- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de los centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento de conformidad con la legislación local.
- Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven.

- Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Como puede observarse, a los municipios también se les dota de la competencia necesaria para coordinarse con la federación y las entidades federativas, en la planeación y regulación conjunta y coordinada del desarrollo urbano de los centros de población.

La competencia asignada a los municipios no debe entenderse como autónoma y superior a la de las entidades federativas, ya que si bien al igual que éstas pueden formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, dichos planes o programas no pueden contrariar las disposiciones dictadas en la Ley de Desarrollo Urbano de la entidad, ni los programas dictados por las propias entidades federativas.

En el caso de la Ciudad de México, a los órganos políticos-administrativos también se les dota de competencia, pero ésta es más restringida en comparación con la que tienen los municipios; situación que se justifica por la propia naturaleza de la Ciudad de México como Distrito Federal, es decir, como sede de los poderes federales.

A las delegaciones del Distrito Federal únicamente se les faculta para formular proyectos de programas, los cuales tienen que ser aprobados previamente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁶⁰

⁶⁰ Artículo 38 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

2) *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.*

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- El programa nacional de desarrollo urbano, el cual será aprobado por el Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación.
- Los programas estatales de desarrollo urbano;
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- Los programas de ordenación de zonas conurbadas; y
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y aquellos que determine la Ley General de Asentamientos Humanos y la legislación estatal de desarrollo urbano

Por lo que respecta a los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, 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.

La legislación estatal de desarrollo urbano determinará 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.

Las acciones específicas y los rubros generales que cada plan o programa contendrán, serán fijadas por la Ley de Planeación y por las legislaciones federales o estatales, respectivas, en materia de planeación, por lo que únicamente en la Ley se fijarán los instrumentos a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos.

El caso de la Ciudad de México, será revisado en el numeral 5 de este capítulo.

Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles deberá sujetarse a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

Como se ha referido, las distintas regulaciones deberán formar un bloque normativo que permita la unidad en el sistema jurídico de normas que regulan el desarrollo urbano, con la finalidad, primero, de evitar conflictos competenciales y, segundo, para contar con una regulación integral, congruente y no contradictoria.

Lo anterior redundante directamente en una protección efectiva de los derechos humanos, pues se desprenden exigencias de seguridad jurídica al existir una planeación racional y bien definida en torno a las autoridades que deben velar por el cumplimiento de una planeación y regulación integral.

Para mayor ilustración:

Actualmente, la situación urbana es compleja. La intensidad del proceso de urbanización y sus tendencias reflejan un crecimiento costoso y desarticulado que se manifiesta en asentamientos irregulares, barrios populares y vivienda formal en conjuntos urbanos que forman ciudades dormitorio. Estas ciudades tienden a extenderse en áreas segregadas, sin infraestructura o equipamiento para satisfacer

las necesidades básicas de la población como el empleo o el acceso a bienes y servicios que condicionan el futuro desarrollo de las ciudades, porque orientan procesos no planeados y generan costos mayores para la ciudad y la sociedad.⁶¹

Esa planeación integral, racional y equitativa debe pugnar por satisfacer las necesidades básicas de servicios de la población, sin comprometer a la generaciones futuras, y distribuyendo beneficios y cargas, de manera que se aumente la calidad de vida de la población.

3) Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población.

En términos de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprenden los principios que guían el desarrollo urbano: el de interés público, el de beneficio social, el de desarrollo equilibrado y el de mejoramiento de las condiciones de vida.

En ese sentido, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenidos en los planes o programas de desarrollo urbano.

Asimismo, se considera de interés público lo siguiente:

- La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.

⁶¹ Covarrubias Gaytán, Francisco, “La legislación de asentamientos humanos y la necesidad de su actualización”, en Fernández Ruíz, Jorge (coord.), *op. cit.*, pp. 63 y 64.

- La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.
- La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- La protección del patrimonio cultural de los centros de población.
- La preservación del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente de los centros de población.

Por lo que respecta a la relación entre derechos humanos y desarrollo urbano, resultan de interés, además, los principios de desarrollo equilibrado y de mejoramiento de las condiciones de vida, toda vez que el cumplimiento de ambos principios impactan de manera positiva en la dignidad del ser humano, al permitir el desarrollo de sus potencialidades mediante la creación de condiciones propicias de vivienda, servicios públicos, condiciones de salubridad y protección al medio en el que habita.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población deben tender a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural.

4) Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

La participación social en materia de asentamientos humanos comprende:

- La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano. De esta manera, la sociedad civil es corresponsable con las autoridades en todas las fases de cumplimiento y vigilancia de los programas de desarrollo urbano.
- La determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población; acciones en las que también participa la sociedad cuando se da el proceso de formulación de los programas respectivos.
- La construcción y mejoramiento de viviendas de interés social y popular para mejorar las condiciones de vida de la misma población.
- El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos.
- El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos, a través de los cuales también participa el sector privado para acercar los servicios urbanos a la población.
- La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas.

La participación social en materia de asentamientos humanos comprende todas aquellas acciones a través de las cuales la sociedad participa en la formulación, cumplimiento y vigilancia de los programas de desarrollo urbano, tales como la creación de infraestructura urbana, la dotación de servicios públicos o la construcción de viviendas dignas y accesibles, entre otras.

Sin embargo, es importante mencionar que la participación de la sociedad civil no siempre fue posible, puesto que en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, no se contempló; y no fue sino hasta la Ley de 1993 cuando se abrieron las puertas a una planeación democrática, la cual protege directamente a los derechos humanos, al permitir una participación plural de los distintos sectores de la sociedad en la definición de las acciones a realizar en materia de desarrollo urbano.

4. Ley de Planeación y Ley de Planeación del Distrito Federal

La planeación y regulación del ordenamiento territorial se ejecutarán a través de diversos instrumentos de planeación, como medios para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado en el desarrollo integral y sustentable del país; el cual, además, debe atender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto de la planeación en el fuero federal, la Ley de Planeación dispone que ésta deberá ser racional y sistemática mediante acciones en el ámbito de la regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, así como de protección al ambiente y de aprovechamiento racional de los recursos naturales para lograr transformar la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la misma Ley establecen.

Como primer instrumento de planeación, nos encontramos con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Para asegurar una planeación integral y sistemática, el Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, las estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, así como las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y los responsables de su ejecución, además de los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. En relación con las previsiones, éstas se referirán al conjunto de actividades económicas, sociales y culturales, tomando siempre en cuenta las variables ambientales con que se relacionen éstas, y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se requieran. El Programa Nacional de Desarrollo Urbano es el que nos corresponde.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano deberá observar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y su vigencia no podrá exceder del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones también pueden referirse a un plazo mayor.

Por otro lado, en lo correspondiente al Distrito Federal, la Ley de Planeación del Distrito Federal establece que la planeación se ejecutará a través de un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, mismo que contiene los ejes rectores en materia de planeación del desarrollo urbano y los Programas Delegacionales que permitirán una mejor ejecución en cuanto a los objetivos previstos en el Programa General.

Como puede verse, el sistema de planeación del desarrollo y del desarrollo urbano son los instrumentos base para ejecutar las políticas que tienen por objeto mejorar el nivel de vida de las personas, mediante los Planes y Programas que deben sujetarse en todo momento a los límites de las disposiciones contenidas en la Ley

General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Desde esa óptica, resulta necesario que las políticas públicas que se establezcan, tiendan a mejorar el nivel de vida de la población tanto la rural como la urbana.

5. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

El entonces Departamento del Distrito Federal, fue la primera entidad federativa en contar con su propia legislación en materia de desarrollo urbano; incluso, antes de la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos en el Diario Oficial de la Federación que sucedió el 26 de mayo de 1976.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se publicó el 7 de enero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, y contaba con cinco capítulos, cuyo contenido era el siguiente: Capítulo I referente a las disposiciones generales; Capítulo II, de la planeación urbana; Capítulo III, referente al régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos; Capítulo IV, de la preservación del patrimonio cultural y el Capítulo V, de las medidas de seguridad y de las sanciones.

De manera genérica, el objeto de esa Ley, fue orientado a ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, así como la conservación y mejoramiento de su territorio; de igual manera, estableció las atribuciones conforme a las cuales el entonces Departamento del Distrito Federal se conduciría para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

Para ejecutar la planeación urbana, disponía de la realización de un Plan Director para el Desarrollo Urbano, mismo que dividiría el territorio en zonas de conformidad con sus características, destino de los predios y condiciones ambientales.

El Plan Director debía tener como referencia la planeación nacional, regional y metropolitana, y a su vez se bifurcaría en un Plan General y en Planes Parciales que servirían para cumplir los objetivos del Plan General.

Como puede observarse, lo abarcado jurídicamente por el Plan en comento era muy amplio, pues constituía el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y del mejor funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados.

Siguiendo con el análisis de esta primer Ley, los objetivos de la misma estaban centrados en preservar el medio ambiente, lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio y distribuir los beneficios y cargas en el proceso del desarrollo urbano, a través de una planeación enfocada en los usos, destinos y reservas de tierras.

Dicha Ley constituyó un paso notable en la planeación del desarrollo urbano mediante la implementación de un Plan Director, sin embargo, los alcances se quedaron cortos en relación a la protección de los derechos humanos, pues no pugnaba de manera directa para mejorar el nivel de vida de las personas, solo hacía una regulación del territorio, sin centrar su objeto en el mejoramiento de las condiciones de vida.

El 29 de enero de 1996, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, se publicó la nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que abrogaba la publicada en 1976.

Dicha Ley se componía de nueve Títulos, conforme a lo siguiente: Título I, referente a las disposiciones generales; Título II, de los órganos competentes; Título III, de la planeación del desarrollo; Título IV, del ordenamiento territorial; Título V, de la ejecución de los programas; Título VI, de la participación social y la participación privada; Título VII, de los estímulos y los servicios; Título VIII, de las licencias,

certificaciones y medidas de seguridad; Título IX, de las sanciones y procedimientos.

Alineada ya con la Ley General de Asentamientos Humanos, esta Ley, a diferencia de la de 1976, sí estableció un objeto mucho más específico, el cual tenía como propósito fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación de los centros de población, así como determinar los usos del suelo, su clasificación y zonificación y establecer las normas y *principios* básicos mediante los cuales se llevaría a cabo el desarrollo urbano.

En un avance significativo, nos interesa resaltar que estableció una serie de principios para mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, tal como lo estableció la Ley General de Asentamientos Humanos.

Entre los principios mencionados, se encuentran los de regular los servicios públicos para una vida segura, productiva y sana; la protección del patrimonio cultural; el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como su distribución equilibrada; evitar los asentamientos en áreas riesgosas; aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad; la regulación, protección y conservación del paisaje urbano y sus valores; y la conservación del medio natural y el mejoramiento de las zonas deterioradas.⁶²

Otra diferencia más, es que estableció una planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, racional y sistemática —como elementos clave para que la planeación fuese integral y congruente en relación a la protección a los derechos humanos—, misma que se concretaría a través del Programa General, los

⁶² Artículo 2 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996.

Programas Delegacionales y los Programas Parciales, que en su conjunto constituían el instrumento rector de la planeación en esta materia para el Distrito Federal.

Catorce años después, surgió una tercera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, con fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal de 15 de julio del 2010 que es la que actualmente se encuentra vigente.

La ley, como las anteriores, se compone de nueve Títulos, de los cuales únicamente mencionaremos aquellos que contienen disposiciones del desarrollo que inciden directamente sobre los derechos humanos, así como aquellos instrumentos de la planeación que fungen como elementos de su protección.

El Título Primero, “Disposiciones Generales”, se contiene el objeto de la Ley, que es establecer las bases de la política urbana del Distrito Federal, mediante la regulación de su ordenamiento territorial y que contemple la protección de los derechos a la Ciudad de México, el crecimiento urbano controlado y la función del desarrollo sustentable de la propiedad urbana, en beneficio de las generaciones presente y futuras del Distrito Federal.

Esta ley trata de ser más proteccionista al establecer diversos principios, tales como:

- Planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la Ciudad de México.

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo urbano no debe tomar como eje de proyección el crecimiento poblacional. Lo anterior, toda vez que los recursos naturales son limitados, los servicios públicos se colapsan, y el territorio no crece como la población.

Por ello, si bien se estableció dicho principio, en la práctica resulta ineficaz.

- Garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México a través del ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Distrito Federal.

Aunque los objetivos de este principio pueden ser correctos, primero deben prevalecer los derechos de los habitantes de la ciudad pues son estos los que se garantizan, no la sustentabilidad de la Ciudad de México. La sustentabilidad es un paso previo para el ejercicio de los derechos.

- Hacer prevalecer la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo, mediante el establecimiento de derechos y obligaciones de los propietarios y poseedores de inmuebles urbanos, respecto de los demás habitantes del Distrito Federal y del entorno en que se ubican.

Lo que debe prevalecer, es la calidad de vida de las personas, situación que redundará de manera directa en la protección de sus derechos humanos. La función del desarrollo sustentable de la propiedad, es un medio para garantizar el ejercicio de los derechos, y no constituye un pilar autónomo como la Ley lo pretende.

El objeto y los principios de la Ley resultan ser muy generales y de difícil cumplimiento. Por ello, en el capítulo IV de este trabajo, nos daremos a la tarea de mostrar cómo es que el desarrollo urbano debe ser garantista de los derechos humanos, a través de acciones concretas.

El Título Tercero, se contempla las disposiciones relativas a la planeación del desarrollo urbano. En ese entendido, se precisa que la planeación del desarrollo urbano será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, participará con el gobierno federal, así como con los gobiernos estatales y municipales en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la región centro y zona metropolitana del Valle de México.

En la formulación del Programa General de Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados.

Finalmente, el artículo 33 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, precisa que la planeación del desarrollo urbano se ejecutará a través de diversos instrumentos, como son el Programa General de Desarrollo Urbano de Distrito Federal, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación.

Los instrumentos anteriores limitan la actuación de las autoridades, al establecer con mayor precisión cómo deben aplicarse las normas en materia de desarrollo urbano

No obstante lo anterior, y toda vez que no se define ni por la legislación federal, local ni municipal si el desarrollo urbano es un derecho humano o una garantía, es difícil

establecer la forma en que se instituyen derechos o garantías para la protección de estos.

Es decir, si bien las legislaciones que se revisaron tienen un objeto, principios e instrumentos de ejecución, consideramos que la problemática reside en determinar los alcances de la garantía o el derecho a garantizar.

Una vez definido, será mucho más práctico establecer objetos, principios e instrumentos que protejan los derechos humanos, pues se conocerá los alcances de lo que realmente se quiere garantizar.

CAPÍTULO CUARTO

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO URBANO

1. El derecho a la Ciudad

Tal como se planteó en el capítulo anterior, nuestro siguiente propósito será determinar si el desarrollo urbano es un derecho humano o una garantía, para estar en posibilidades de replantear los principios de regulación que establece la legislación vigente.

Históricamente el desarrollo urbano como objeto de estudio, se dio en el ámbito internacional y después en el nacional.

Hasta antes de la segunda mitad del siglo XX, el desarrollo urbano había sido una cuestión que no preocupaba a la comunidad internacional.

Para los años sesentas, comenzaron a presentarse diversos movimientos sociales cuyo propósito fue combatir la expansión desmedida de los asentamientos humanos sobre el territorio urbano y no urbano, sin embargo no tenían mayores efectos pues quedaba al arbitrio de cada Estado en ejercicio de su soberanía, establecer las medidas que estimara pertinentes para regular tal fenómeno.

Para el período comprendido entre los años 2001 a 2004, comenzaron a celebrarse una serie de foros internacionales que tuvieron como resultado la suscripción de un instrumento político que permitió establecer las directrices en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos.

Como era de esperarse, los distintos países, entre ellos México, resolvieron que el instrumento no tuviera efectos vinculantes, pues de esa forma podían adaptar paulatinamente y en la posibilidad de opciones de los Estados, las medidas contenidas en la que llamaron “La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, constituye el primer testimonio de la comunidad internacional por tratar de impulsar una política que permitiera concebir a la ciudad como el eje del crecimiento económico, político, ambiental y cultural, pero que además concibiera a ésta como el espacio en que los derechos se ejercieran de forma equitativa.

Sirvió de preámbulo para la Carta Mundial, el que la gran mayoría de los modelos de desarrollo implementados en los países, se caracterizaban por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generaban pobreza y exclusión, que contribuían a la depredación del ambiente y que aceleraban los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social, espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público.

Los modelos de planeación propuestos antes de esta Carta, conllevaron a favorecer la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Por ello, bajo un nuevo esquema, la Carta implementó un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social, fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas, y en donde la sociedad civil, los gobiernos locales y naciones, parlamentarios y organismos internacionales, articularan esfuerzos para darle plena vigencia y efectividad al que denomina “derecho humano a la ciudad”.

A nivel federal, en nuestro país, no existe algún documento como la Carta Mundial por el derecho a la Ciudad.

Por lo que respecta al Distrito Federal, contamos con la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la Ciudad.

La Carta de la Ciudad de México, es una iniciativa negociada desde 2007 y concretada en julio de 2010, entre el Gobierno del Distrito Federal y diversas organizaciones del movimiento urbano popular.

De manera general, esta Carta expresa su orientación para enfrentar las causas y manifestaciones de la exclusión económica, social, territorial, cultural, política y psicológica.

Además, pretendió contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, a través de procesos de organización social, fortalecimiento del tejido social y construcción de ciudadanía activa y responsable, de una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria para garantizar la inserción productiva y el fortalecimiento económico de los sectores populares.

Al igual que la Carta Mundial, la de la Ciudad de México concibió al “derecho a la Ciudad” como un “derecho humano” y en un sentido amplio, es decir, que no se limita a reivindicar los derechos humanos en un territorio sino que implica obligaciones de la autoridad y responsabilidades de la población en la gestión, producción y desarrollo de la ciudad.

Veamos cómo define cada instrumento el derecho a la Ciudad.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se refiere a éste como el:

...usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.⁶³

⁶³ Sexto párrafo del Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2015, México.

En similar sentido, la Carta de la Ciudad de México, lo define como:

...el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.⁶⁴

Únicamente en la Carta Mundial encontramos una definición de lo que debe entenderse por ciudad; así, de acuerdo con dicho documento, la ciudad, tiene dos acepciones.

Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio.

Como espacio político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

Podemos extraer de la Carta Mundial y de la Ciudad de México, que el derecho a la ciudad, se refiere al disfrute equitativo de un espacio físico y su entorno en el que existen instituciones de gobierno.

El objeto del derecho, es alcanzar un patrón de vida adecuado, teniéndose que proveer las condiciones necesarias para que el disfrute sea equitativo.

⁶⁴ Artículo 1.1. de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, 2015, México.

El sujeto, es la colectividad, a la que se le reconoce el derecho de acción para proteger y defender su derecho.

Con base en lo anterior, analizaremos si el derecho a la ciudad, debe ser considerado como un derecho humano, o bien, una garantía.

De acuerdo con el concepto de derecho humano que quedó precisado en el capítulo I de este trabajo de investigación, se entiende por tal, a aquel derecho inherente a todos y cada uno de los miembros individuales de la clase «ser humano», que constituye una posición, situación, aspecto, estado de cosas, que se considera moralmente un bien tal que constituya una razón fuerte para articular una protección normativa en su favor.

Ahora bien, si el derecho a la Ciudad se refiere al disfrute equitativo de un espacio físico, de su entorno, y de las instituciones que existen en él, queda claro que el derecho a la ciudad no puede ser considerado un derecho humano.

Es claro que el espacio físico, la forma en que se ordena y en que se asientan los seres humanos, se refieren a un proceso y no a un aspecto esencial que sea inherente a éstos.

El derecho a la ciudad, más bien se refiere a la forma de establecer un asentamiento humano, para mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales, lo que incluye acciones encaminadas a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente, así como aquellas enfocadas a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.

Como se lee, el derecho a la ciudad no puede ser valioso por sí mismo, sino en virtud de una referencia al ser humano. El usufructo equitativo del espacio, se da en relación a otros seres humanos, en relación a la colectividad.

El proceso que conlleva la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, es más bien una garantía para lograr un nivel adecuado de vida para los seres humanos.

Este derecho a la ciudad, contempla factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido establecidos por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, legales y reglamentarios con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia carta fundamental.

Esto es, la forma en que se establecen los humanos en el territorio, la forma en que se clasifica éste y la planeación como de base del urbanismo, constituyen esos límites y obligaciones de la autoridad, para proteger, promover y respetar los derechos humanos, en especial los de propiedad, vivienda y medio ambiente.

La diferenciación entre derechos y garantías, impacta directamente en la fuerza de la protección de los primeros, y en la eficacia de las segundas. Por ello, resulta de trascendencia que identificáramos que el derecho a la ciudad, coincide más bien con las acciones que engloba el desarrollo urbano (concepto que quedó precisado en el capítulo II de este trabajo) y que se refiere más a una garantía, que dote de legitimación a los interesados para hacer valer y proteger otros derechos.

2. El desarrollo urbano como garantía constitucional

Al referirse al derecho a la ciudad, Antonio Azuela de la Cueva, indica que:

...baste con decir que en realidad no se trataría de un derecho, sino de un amplio catálogo de derechos subjetivos de los gobernados (en su calidad de ciudadanos o

agrupados en organizaciones civiles) cuyo ejercicio permitirá (o permite) la defensa de sus intereses en el conjunto de relaciones que los vinculan con los gobernantes en torno a la producción, apropiación y utilización del espacio urbano.⁶⁵

Como se ve, el desarrollo urbano debe ser garantía para que las personas se apropien y utilicen del espacio urbano, en condiciones equitativas.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que el urbanismo es "...una actividad pública a cargo del Estado, que tiene como finalidad la regulación y promoción de uso del suelo."⁶⁶ El urbanismo es una función pública, y como tal se encuentra a cargo del Estado.

...hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad -de donde proviene su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.⁶⁷

Tal es la importancia de la ordenación del territorio y de los asentamientos humanos, así como la producción, apropiación y utilización del espacio urbano, que dicha actividad tiene carácter público e interés social, siendo necesaria la intervención del Estado, para que en ejercicio de su imperio reconozca e imponga derechos y obligaciones en materia de desarrollo urbano.

A partir de la reforma Constitucional que se da al artículo 27 para introducir las bases del desarrollo urbano, la actividad del Estado en cuanto a regulación y planeación, debe tener como eje, precisamente, la protección de los derechos humanos, no la geografía, el clima, las cuestiones ornamentales o políticas, por mencionar algunas.

⁶⁵ Azuela de la Cueva, Antonio, "El derecho a la ciudad y la transformación de las garantías constitucionales en México", en Perló Cohen, Manuel (coord.), *Seminario. La modernización de las ciudades en México*, México, IIS-UNAM, 1990p. 409 y 412

⁶⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006, p. 9.

⁶⁷ Fernández Ruíz, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, año I, número 2, julio-diciembre de 2004, p. 37.

Se precisa pues, de la transformación del aparato institucional para garantizar los derechos humanos, mediante limitaciones que propicien las condiciones necesarias para el goce y ejercicio de éstos.

De esa forma, el desarrollo urbano, se convierte para todas las autoridades del Estado Mexicano, en un imperativo Constitucional, a partir del cual cumplen con su obligación de garantizar los derechos humanos.

El disfrute de la ciudad en condiciones equitativas, no podría lograrse sin la intervención del Estado; éste tiene que fungir como mediador para que se logre ese equilibrio entre la población y el espacio físico donde se asienta; situación que directamente redundará en la mejoría de su nivel de vida.

Nuestro Estado Mexicano se convierte así, en uno de tipo democrático, social y de derecho, pues ahora debe pugnar por proteger aquellas exigencias éticas, estableciendo obligaciones específicas para cada autoridad.

En el caso concreto, el poder ejecutivo, legislativo y judicial, deben crear condiciones para el desarrollo y ejercicio del desarrollo urbano mediante la protección y regulación del suelo en beneficio de la dignidad del ser humano, para lo cual deberá establecer límites precisos que permitan su disfrute efectivo.

Por lo que respecta al modelo Mexicano, no hay por qué querer incluir al derecho a la ciudad como un derecho humano, pues como garantía ya está previsto y es adecuado, aunque insuficiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla las bases de la regulación del desarrollo urbano con criterios que impactan directamente en la vida de las personas.

A continuación veremos cómo se comporta la garantía del desarrollo urbano en relación con los derechos de propiedad, vivienda y medio ambiente.

2.1. La propiedad urbana

En el capítulo II revisamos los distintos tipos de propiedad desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, a continuación revisaremos el derecho de propiedad con el objetivo de conocer las restricciones, limitaciones y prohibiciones, que afectan a cada una, y que se plasman en los programas de desarrollo urbano que tienen vigencia en un determinado territorio.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana, prevé dos tipos de limitaciones al derecho de propiedad para que ésta pueda cumplir con su función social. Nos referimos a la expropiación y a las modalidades que dicta el interés público.

A continuación, estudiaremos los ámbitos de cada uno, relacionados directamente con el desarrollo urbano.

La expropiación.

La expropiación constituye un acto de autoridad, por virtud de la cual se priva totalmente al propietario del uso, goce y disposición de la cosa que es de su propiedad.

Este acto de autoridad únicamente puede darse en aquellos casos donde la privación tenga como finalidad una causa de utilidad pública, cuyos supuestos se encuentran contemplados en la Ley de Expropiación, misma que además establece los procedimientos, modalidades y modo de ejecución de las expropiaciones.

La expropiación procede previa declaración de la utilidad pública por parte del Poder Ejecutivo Federal o de la entidad federativa, y mediante indemnización que se haga al afectado.

De acuerdo al artículo 1° de la ley precitada, se consideran causas de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables. IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;... XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.

De conformidad con lo anterior, existen causas de utilidad pública que se relacionan directamente con el desarrollo urbano, con el objeto de acrecentar los servicios públicos que sirven a un núcleo de población, o de preservar los elementos naturales o urbanos que inciden en la cultura urbana.

De manera específica, las fracciones III y XI del artículo en comento, prevén como una causa de utilidad pública la expropiación para efectos de la creación, ampliación o mejoramiento de los centros de población, y el mejoramiento de la infraestructura urbana.

Las modalidades.

Las modalidades son límites a la propiedad, pero que a diferencia de la expropiación, son de carácter parcial sobre el uso, disfrute y disposición de las cosas; es decir, por la expropiación se priva totalmente al propietario de su inmueble, mientras que por las modalidades, únicamente se le priva del mismo de manera parcial.

Al desarrollo urbano no únicamente le interesa que los asentamientos humanos se desplieguen en zonas de suelo urbano; sino que además éste debe velar porque las construcciones y demás elementos afines al entorno urbano, sigan y cumplan determinadas características en cuanto a infraestructura, equipamiento y servicios.

La infraestructura urbana se compone de la distribución y orden de las partes del conjunto inmobiliario que comprende la vía pública, el suelo de uso común, las redes subterráneas de distribución de bienes y servicios, entre otros; por su parte, el equipamiento urbano está compuesto por el conjunto de bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de la población.

En el caso del desarrollo urbano, no basta con que se cumplan con las acciones de zonificación y el establecimiento de los usos de suelo de conformidad con las actividades prohibidas o permitidas; además, es necesario que se respeten los límites y normatividad para la infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

De acuerdo con lo expuesto, existen dos tipos de límites en cuanto a lo urbano: los que inciden sobre la propiedad del suelo y los del derecho de propiedad. Los primeros se imponen a la propiedad en razón del sujeto, es decir, según la calidad pública, privada o social del propietario. Los segundos recaen directamente sobre el suelo, es decir, los poderes o facultades que el mismo comprende, en orden a su duración, destino, y valor, así como a los diversos fines que debe realizar.

En una clasificación doctrinal de los límites urbanísticos al derecho de propiedad, encontramos los siguientes:

Por razón del objeto. Se dividen en límites en lo horizontal y en lo vertical.

a) Horizontal. Los límites recaen sobre el suelo en su aspecto bidimensional (largo y ancho) y se exige la descripción de la medida superficial, así como de los linderos que lo circundan.

b) Vertical. Se refiere a los límites del suelo en relación con el espacio aéreo y el subsuelo, que no es otra cosa que los límites sobre la construcción y la edificación. Nos encontramos frente a un ámbito tridimensional, en el que se limita el volumen de las construcciones (metros cúbicos utilizables por metro cuadrado de superficie), así como la altura de las edificaciones.

En razón al contenido o facultades. Son los límites al derecho de goce «*ius aedificandi*» y los límites del derecho de disposición «*ius disponendi*».

a) *Ius aedificandi*. Concede al propietario de un inmueble el derecho de edificar sobre su predio. El derecho es concedido por la legislación y constituye un derecho subjetivo, sin embargo, la autoridad administrativa, mediante la figura de la licencia, reconoce ese derecho como un acto preventivo, es decir, como de cautela y garantía del interés general frente al de los particulares.

b) *Ius disponendi*. Concede al propietario el derecho de transmitir el inmueble objeto de su propiedad. Sin embargo, para efectos urbanísticos, al propietario le está prohibido fraccionar su terreno en pequeñas porciones, pues de esa forma se asegura el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano, con el objeto de evitar edificaciones desproporcionadas.

Por razón del destino del suelo. Como hemos visto con anterioridad, la zonificación y la asignación de usos del suelo constituye una limitante al derecho de propiedad.

Sobre este respecto, es importante comentar que la doctrina se refiere a estas limitaciones como “el aprovechamiento urbanístico”, que no es otra cosa que la superficie construible, expresada en metros cuadrados, de un determinado uso,

bajo una concreta tipología edificatoria. Situaciones que dependerán de la intensidad de los usos admitidos, la rigidez de la demanda del uso de cada zona, las repercusiones admisibles del valor del suelo y de la urbanización, del suelo excluido de las áreas de reparto, entre otras.⁶⁸

Por razones de saneamiento, higiene y salubridad.

Algunas de las principales limitaciones a la propiedad tienen que ver con el incremento de los asentamientos poblacionales. En ese sentido, las legislaciones comienzan a contemplar disposiciones que limitan las facultades del propietario, en aras de conseguir viviendas dignas de ser habitadas, mediante la dotación de los debidos servicios para preservar la higiene y salubridad.

Por razones arquitectónicas y estéticas. Este tipo de limitaciones van encaminadas a preservar las estructuras arquitectónicas que contienen un valor histórico-artístico, así como aquellos elementos que son objeto de planeación especial.

Por razones de esparcimiento, convivencia y paisajística. La creación, expansión y conservación de espacios libres constituyen razones para limitar la propiedad, con el objeto de dar la debida atención a las relaciones que surgen entre los ciudadanos por causa de su necesaria convivencia, así como para dotar a los individuos de espacios para atender su desarrollo y equilibrio, psíquico y físico, favoreciendo las condiciones de higiene y seguridad.

Como se ve, el desarrollo urbano actúa como limitante del derecho de propiedad, precisamente para garantizar que el ejercicio de éste sea en condiciones de igualdad para favorecer la calidad de vida de las personas.

⁶⁸ Merelo Abela, José Manuel, *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, España, editorial Praxis S.A., 1995, pp. 6 y 7.

Es decir, el imponer desde la Constitución, limitaciones y modalidades a la propiedad, es para proteger el interés público y no sólo el de unos cuantos.

2.2. El derecho a la vivienda

El desarrollo urbano actúa como garantía para la protección de otros derechos; tal lo es, el derecho a la vivienda.

El párrafo séptimo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el derecho a la vivienda, indicando que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, estableciendo la ley respectiva, los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar tal objetivo.

En primer lugar, hay que resaltar que la Constitución prevé el derecho a disfrutar de la vivienda, lo que no implica necesariamente su adquisición; y en segundo lugar, la vivienda digna y decorosa, se refiere a la posibilidad de que las personas puedan desarrollar, dentro de ellas, su autonomía moral y sus planes de vida. Desde esa perspectiva, servirán de parámetros para evaluar los extremos referidos, el que la vivienda tenga una extensión física suficiente y cuente con el acceso y dotación de servicios a la electricidad, agua potable, drenaje, etcétera.⁶⁹

Los principios de dignidad y decoro deberán asegurarse también, a través de lo que se ha llamado el mínimo de vivienda, que desde el punto de vista conceptual, sería el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades habitacionales de sus ocupantes.⁷⁰ Según un estudio realizado por la Presidencia de la República, toda vivienda debe proveer suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus

⁶⁹ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, Porrúa, México, 2006, pp. 921-923

⁷⁰ Presidencia de la República, *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas en el año 2000*, vivienda, 4ª edición, Siglo veintiuno editores, México, 1990, p. 17

ocupantes. Debe estar adecuadamente localizada y encontrarse en una situación de tenencia saneada. A continuación nos referiremos a cada uno:⁷¹

- a) **Protección:** por dicho concepto, debe entenderse la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a la voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos. Dicha protección puede ser activa, cuando la vivienda es directamente el agente protector que impide, difiere o regula las agresiones externas y sus efectos, y pasiva, que es la dispuesta por las instalaciones para que los ocupantes se protejan.

Sobre ambos aspectos el desarrollo urbano actúa como garantía sobre el derecho a la vivienda, ya que sobre el primer tipo de protección, esa atenuación o protección se logra a través de un adecuado y correcto diseño de la vivienda, que incluye desde la implantación y orientación geográfica, hasta el diseño estructural y conjuntivo de esta. Por lo que respecta a la protección pasiva, se requiere una adecuada selección y aplicación de materiales constructivos.

La orientación geográfica se refiere al suelo en donde habrá de construirse la vivienda, esto es, que sea un espacio clasificado como habitacional. Respecto del segundo, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y sus normas técnico-complementarias, disponen, los tipos de materiales que deben utilizarse para la construcción de viviendas, enfocadas principalmente a la satisfacción de servicios como agua, drenaje, entre otros.

- b) **Higiene.** Se deben proveer las condiciones suficientes de higiene para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades, cuyo origen, frecuencia o persistencia sean directa o indirectamente imputables a la casa habitación.

⁷¹ *Ibidem*, pp. 17-24

Dentro de esas condiciones, debe tomarse en cuenta el espacio útil, total o específico por habitante. El hacinamiento propicia una mayor transmisión de enfermedades entre los ocupantes y daños afectivos probables.

El desarrollo urbano también se encarga de esta cuestión, pues en los Programas de Desarrollo Urbano, se establecen las medidas mínimas de los lotes, incluidos los destinados a la construcción de vivienda.

- c) Privacidad, comodidad y funcionalidad. Se refiere a la capacidad de la vivienda, para aislar a sus ocupantes hacia el exterior y el interior, procurando una separación visual y acústica.

Además, la vivienda debe ser cómoda en cuanto a la distribución de espacios y funcional en sus instalaciones.

A decir de Miguel Carbonell el derecho de la persona no se agota con el disfrute del derecho hacia adentro, sino que también requiere de un ambiente externo que sea adecuado. En ese sentido se habla de un derecho al entorno o derecho a la ciudad.⁷²

Por tanto, y aunado a lo anterior, la vivienda debe revestir determinadas características en cuanto a su construcción. Esto es, el desarrollo urbano, debe garantizar que las viviendas cumplan con espacio físico suficiente para que sea una vivienda digna.

Asimismo, tal como se revisó en el capítulo II de este trabajo, respecto de las zonificaciones y usos de suelo, en el espacio circundante a la vivienda deben evitarse determinadas actividades para protección de las personas que la habitan. Un ejemplo de ello, es la prohibición de actividades industriales en los espacios habitacionales con el objeto de proteger su salud.

⁷² Carbonell Miguel, *op. cit.*, p. 925.

- d) Localización.** La ubicación de la vivienda en el espacio determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, vialidad, servicios de salud, educación, administración, comercio, recreación, etcétera); además su ubicación determina y condiciona sus relaciones con el clima y las relaciones sociales.

La ubicación del suelo se convierte en factor de selectividad y segregación espacial de las clases sociales, determinando identidades grupales y la socialización de valores y pautas conductuales y culturales de la comunidad.

Por ello, el derecho a la ciudad, debe propiciar las condiciones de igualdad necesarias para mitigar dichas conductas.

- e) Seguridad en la tenencia.** Se refiere a la disponibilidad futura de la vivienda, y que en el caso específico, se dará si se cumplen con los requisitos señalados por la legislación civil, en cuanto a la adquisición y transmisión de la vivienda.

A continuación, analizaremos la ley de Vivienda, en relación con el desarrollo urbano, para ver si ésta permite alcanzar los extremos de dignidad y decoro que la Constitución exige.

De acuerdo con el artículo 1° de la Ley referida, ésta tiene por objeto regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Ahora bien, se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de *asentamientos humanos* y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su

propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.⁷³

En relación con el desarrollo urbano, en algunos preceptos de la ley se trata lo concerniente al suelo, definida por ésta, como los terrenos física y legalmente susceptibles de ser destinados predominantemente al uso habitacional conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de la política nacional de vivienda, se debe propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano.

Lo anterior es importante, toda vez que deberán respetarse las disposiciones en materia de ordenamiento territorial para identificar las necesidades de suelo, la estimación de los recursos que hagan posible la disponibilidad del mismo, así como establecer estrategias y líneas de acción que permitan la reubicación de la población establecida en zonas de alto riesgo o afectada por desastres, en congruencia con la política de ordenación territorial.

Cabe mencionar, que deben instrumentarse mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda de la entidad federativa, otorgando atención preferente a la población en situación de pobreza, así como convenir programas y acciones de suelo y vivienda con el Gobierno Federal, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; bajo criterios de desarrollo regional, ordenamiento territorial, planeación urbana y vivienda sustentable, procurando el aprovechamiento y explotación racional de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente.

⁷³ Artículo 2 de la Ley de Vivienda.

La Ley de Vivienda, en su título quinto, capítulo único, establece una serie de acciones que el Gobierno Federal deberá dirigir, para apoyar a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, en la generación de una oferta de suelo para el desarrollo de acciones de vivienda y fomentar esquemas y programas que contemplen recursos provenientes de crédito, ahorro y subsidio, para la adquisición de suelo.

De esa forma, el desarrollo urbano actúa como garantía para el derecho a la vivienda, pues permite que la planeación del desarrollo urbano por parte del Estado, tenga una función orientadora de la edificación o mejoramiento de las habitaciones de interés social y popular, y en el mercado de la tierra y la vivienda, buscar evitar los excesos que el libre juego de la oferta y la demanda puedan ocasionar en perjuicio de los más necesitados.⁷⁴

Además, 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.

De manera específica, Rafael Catalán, indica que:

Ante el fenómeno de la sobrepoblación en las grandes ciudades y su resultante escasez de tierra apta para edificación de vivienda a precio adecuado, y ante el crecimiento desordenado de sus espacios habitables, las tendencias de expansión de los centros urbanos que están desarrollándose en México deben responder a nuevos criterios de ordenamiento de los asentamientos humanos y de disponibilidad de reservas territoriales a efecto de asegurar un crecimiento planeado, alternativo, de buena calidad de vida y estricto cuidado del equilibrio ecológico.⁷⁵

Para ello, los programas apoyados con recursos de las dependencias, entidades u organismos federales, que se destinen a la constitución de reservas territoriales y

⁷⁴ Catalán, Valdés, Rafael, *Las nuevas políticas de vivienda*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 112.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 109.

de aprovechamiento de suelo para su incorporación al desarrollo habitacional, deberán observar los planes y programas de desarrollo urbano vigentes de las entidades federativas y los municipios.

En ese entendido, el desarrollo urbano actúa como garantía para un disfrute efectivo del derecho a la vivienda. En específico, debe abonar a las condiciones pertinentes para lograr una vivienda digna y decorosa. Es decir, las medidas deberán enfocarse en cumplir con los extremos de dignidad y decoro.

2.3. El derecho al medio ambiente

La protección del medio que rodea al ser humano, constituye un postulado fundamental que el derecho debe proteger. De acuerdo con Carla Aceves, el ambiente constituye el todo dentro del cual nos desarrollamos, y que consiste en todos los medios, colectivamente o por separado, constituidos por el aire, el agua y la tierra; incluye los recursos que tenemos a nuestro alcance, como son los recursos naturales, renovables y no renovables, la flora y la fauna y los demás elementos intangibles pero reales.⁷⁶

El suelo constituye un elemento del medio ambiente, que, de acuerdo con la propia Carla Aceves, tiene importantes funciones que son vitales para el desarrollo y sostenimiento del hábitat, y en general del ecosistema, teniendo entre otras, las siguientes cualidades:

- actúa como regulador del ciclo del agua y ciclos biogeoquímicos,
- es el medio filtrante del agua que recarga los acuíferos y por ello funge como capa protectora,
- alberga una gran diversidad de organismos, siendo un reservorio de diversidad genética,
- es el espacio en donde se desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, forestales, y recreativas,
- es la base de construcción de obras civiles,

⁷⁶ Aceves Ávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 5.

-alberga parte de la riqueza cultural y es documento viviente de la historia del paisaje.⁷⁷

En el caso de nuestro país, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es la norma que regula todo lo concerniente a la materia.

En términos del artículo 1° de dicha ley, ésta es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto, entre otros, propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar un medio ambiente sano, establecer y administrar áreas naturales protegidas, el aprovechamiento sustentable, la preservación y en su caso la restauración del suelo, la prevención y control de la contaminación de éste.

La ley establece disposiciones encaminadas a regular el ordenamiento ecológico, como instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir sobre el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente, la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El desarrollo urbano actúa como garantía, en relación con el medio ambiente, a través de una planeación que además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considere los siguientes criterios:

⁷⁷ *Ibidem*, p. 277.

- 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.

Sobre este respecto, es importante considerar que en las últimas décadas en México, grupos humanos han ocupado sin legitimidad alguna cerros, barrancas, lechos de ríos y lagunas, sin importar que sean sitios peligrosos, insalubres o carentes de servicios públicos, provocando severos y nocivos efectos ambientales provocados por el cambio de uso de suelo en una urbe.⁷⁸

- 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

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 295 y 296.

ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable.

- 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.

Lo anterior resulta lógico, ya que la falta de planeación adecuada repercute en un aprovechamiento ineficiente de los recursos naturales existentes, así como a la liberación de contaminantes múltiples al aire, el agua y el suelo, tales como la emisión de gases tóxicos, descargas de aguas residuales y emisión de residuos sólidos⁷⁹.

- 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.
- Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, deberán de evitar los asentamientos humanos en zonas donde las poblaciones se expongan al riesgo de desastres por impactos adversos del cambio climático.

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 296 y 297.

CONCLUSIONES

1. Los derechos humanos son exigencias de orden ético, sustentados en valores o principios, que permiten desarrollar las potencialidades del ser humano.
2. Los derechos humanos deben diferenciarse de las garantías, puesto que los primeros constituyen el elemento garantizado, y las segundas, son aquellos mecanismos jurídico-procesales, que van a proteger y hacer valer los derechos.
3. La importancia de analizar si estamos en presencia de un derecho humano o de una garantía, radica en que a partir de ello se podrá criticar el ordenamiento jurídico, ya sea para la inclusión de un derecho humano en éste, o bien para mejorar su protección, mediante el establecimiento de las medidas pertinentes.
4. Hoy en día ya no puede hablarse tajantemente de una distinción entre lo urbano y lo rural, por la ruralización de lo urbano y la urbanización de lo rural. No obstante lo anterior, es muy importante que las actividades que se realizan en cada espacio sí puedan diferenciarse para de ese modo ser clasificadas en aras del establecimiento de un fin determinado.
5. Los derechos humanos serán mayormente protegidos si se cuenta con una zonificación y una clasificación del suelo. De esa forma, el derecho urbanístico tiene que ir más allá de los fenómenos urbanos, y centrarse en la protección de los derechos.
6. Resulta insuficiente una regulación que no tenga objetivos de planificación. En el tema que nos ocupa, la planeación con miras a la sustentabilidad del territorio, es indispensable para la preservación de los elementos que lo conforman.

- 7.** La planeación, debe tomar como eje fundamental la protección de los derechos humanos. Es decir, si bien es cierto que la planeación conlleva la articulación de elementos tales como el territorio, los recursos naturales, la infraestructura y los asentamientos humanos, también lo es que debe ponerse en primer lugar al ser humano, y en base a éste, realizar un planeación.
- 8.** En la actualidad, y concretamente en el caso de la Ciudad de México, ya no debe planearse el establecimiento de los asentamientos humanos. Antes bien, deben regularse los ya existentes y planearse no para una extensión de los mismos, sino para una redistribución del elemento humano.
- 9.** El desarrollo urbano es un elemento que debe aplicarse con independencia del tipo de propiedad del suelo, y por tanto, también la clasificación que se haga de los espacios geográficos debe darse con independencia de intereses sectoriales.
- 10.** La zonificación del suelo, debe atender más a la protección del suelo de conservación, que a la urbanización de dichos espacios.
- 11.** Dentro del derecho urbanístico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento fundamental en materia urbanística, pues contiene las bases sobre las cuales se desarrollará toda la planeación. Es acertada que la planeación se dé desde la Constitución pues de esa forma, se asegura que ésta sea integral y que esté indisponible a la actuación arbitraria del poder público.
- 12.** El llamado derecho a la ciudad, no es un derecho humano. Dicho término, según analizamos, corresponde a una garantía.
- 13.** Las acciones que se concretan en la garantía referida, coinciden con las del desarrollo urbano. Por tanto, el desarrollo urbano será una garantía para

hacer justiciables o proteger otros derechos: el de propiedad, el de medio ambiente, el de vivienda.

- 14.** En cuanto al derecho de propiedad, el desarrollo urbano asegura que la función social de la propiedad se cumpla, ya que dicta como medidas, que puedan imponerse restricciones y modalidades que dicte el interés público, al establecer como causas de utilidad pública la creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.
- 15.** En cuanto al derecho a la vivienda, el desarrollo urbano asegurará que ésta cumpla con los mínimos estándares que toda vivienda debe cumplir, para podersele atribuir la característica de digna y decorosa: que ésta provea suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes, que esté adecuadamente localizada y se encuentre en una situación de tenencia saneada.
- 16.** Mediante la zonificación del suelo, entre el determinado como urbano y el determinado como de conservación, se garantiza la protección al medio ambiente, ya que pretende evitar la tendencia de crecimiento de suelos no aptos para los asentamientos humanos, por contener éstos elementos ecológicos y ambientales que mejoran la calidad de vida de las personas.
- 17.** Determinado que el desarrollo urbano es una garantía, concluimos que los principios que contiene la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, resultan insuficientes para la protección de los derechos humanos (propiedad, vivienda y medio ambiente), pues sigue proponiendo condiciones para el asentamiento de la población en la Ciudad de México, cuando ya no es posible por la sobrepoblación y la saturación en el abastecimiento de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES Ávila, Carla D., *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- ARTEAGA Nava, Elisur, *Garantías Individuales*, México, Oxford University Press, 2009.
- AZUELA de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, el Colegio de México, 1989.
- , “El derecho a la ciudad y la transformación de las garantías constitucionales en México”, en Perló Cohen, Manuel (coord.), *Seminario. La modernización de las ciudades en México*, México, IIS-UNAM, 1990.
- BAQUEIRO Rojas, Edgard, et. al., *Introducción al Derecho Ecológico*, México, Oxford University Press, 2005.
- BLANCA Blanquer, María, *Derecho urbanístico actual*, Madrid, editorial Montecorvo S.A., 1993, t. I.
- BURGOA Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 41ª edición, México, Porrúa, 2013.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2006.
- y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma Constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, México, Porrúa-UNAM, 2012.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Introducción al estudio del derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Nostra ediciones, 2010.
- CASTÁN Tobeñas, José, *Los derechos del hombre*, 3ª edición, Madrid, Reus, S.A., 1985.
- CASTELLS, Manuel, *La cuestión urbana*, 4ª edición, México, Siglo veintiuno editores, 1977.
- CHÁVEZ López, Alfonso, *Los derechos humanos: el ombudsman y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una visión global*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.
- DOMÍNGUEZ Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil, parte general, personas, cosas, negocio jurídico e invalidez*, 11ª edición, México, Porrúa, 2008.
- FERNÁNDEZ, Eusebio, *Teoría de la Justicia y derechos humanos*, Debate, Madrid, 1984.

- FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge (coord.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- , et. al. (coords.), *Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del primer Congreso de derecho administrativo Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 2009.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, 9ª edición, Madrid, Publicación Abella, 1992.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, 5ª edición, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005.
- GALVIS Ortiz, Ligia, *Comprensión de los derechos humanos*, 4ª edición, Bogotá, ediciones Aurora, 2008.
- HERRERA Ortiz, Margarita, *Manual de Derechos Humanos*, 4ª edición, México, Porrúa, 2003.
- JIMÉNEZ Dorantes, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006.
- LABRADA Rubio, Valle, *Introducción a la teoría de los derechos humanos*, Madrid, Civitas, 1998.
- LEDRUT, Raymond, *El espacio social de la ciudad*, Bueno Aires, Amorrortu editores, 1968.
- MAQUEDA Abreu, Consuelo, et. al. (coords.), *Derechos humanos: temas y problemas*, México, UNAM-CNDH, 2010.
- MERELO Abela, José Manuel, *Régimen jurídico del suelo y gestión urbanística*, España, editorial Praxis S.A., 1995.
- PAREJO Alfonso, Luciano, *Derecho urbanístico, instituciones básicas*, Madrid, ediciones Ciudad Argentina, 1986.
- PECES-BARBA Martínez, Gregorio, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.
- PÉREZ Luño, Antonio-Enrique, *Los derechos fundamentales*, 10ª edición, España, Tecnos, 2011.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas en el año 2000*, vivienda, 4ª edición, Siglo veintiuno editores, México, 1990.

QUINTANA Roldán, Carlos Francisco y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2ª edición, México, Porrúa, 2001.

REMY, Jean y Liliane Voyé, *La ciudad y la urbanización*, trad. de Joaquín Hernández Orozco Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, colección Nuevo Urbanismo, 1976.

ROJAS Caballero, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México, su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, 2ª edición, México, Porrúa, 2003.

RUIZ-MASSIEU, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.

SANTIAGO Nino, Carlos, *Ética y derechos humanos, un ensayo de fundamentación*, Barcelona, Ariel S.A., 1989.

SAUCA, José María (ed.) *Problemas actuales de los derechos fundamentales*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, 1994.

SILVA-HERZOG Flores, Jesús et. al., *Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda*, México, Porrúa, 1977.

Revistas.

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, año I, número 2, julio-diciembre de 2004.

———, "Derecho Urbano en México. Administración Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie año XXVII, número 79, enero-abril 1994.

LAPORTA, Francisco, "Sobre el concepto de derechos humanos", *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, número 4, 1987.

Legislación.

-Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2015, México.

-Carta de la Ciudad de México por el derecho a la Ciudad, 2015, México.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015, México.

- Ley Agraria, 2015, México.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2015, México.
- Ley de Expropiación, 2015, México.
- Ley de Planeación, 2015, México.
- Ley de Planeación del Distrito Federal, 2015, México.
- Ley General de Asentamientos Humanos, 2015, México.
- Ley de Vivienda, 2015, México.

Páginas de internet.

- Diario Oficial de la Federación, <http://www.dof.gob.mx/>
- Diccionario de la Real Academia Española. Voces consultadas:
 - Ciudad <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudad>
 - Desarrollo, <http://dle.rae.es/?id=CTzcOCM&o=h>
 - Orden, <http://dle.rae.es/?w=orden&m=form&o=h>
 - Urbano, <http://dle.rae.es/?w=urbano&m=form&o=h>
- Ley agraria y glosario de términos jurídico-agrarios 2014, Procuraduría Agraria y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Voz: ejido, http://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf