

66  
2ej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
" ARAGON "

LA NECESIDAD DE ACTUALIZAR LA  
LEGISLACION URBANISTICA PARA LA  
PROTECCION DE LOS GOBERNADOS QUE  
HABITAN LAS ZONAS METROPOLITANAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

ROBERTO CERON JUAREZ

FALLA DE ORIGEN

**ENEP**  
ARAGON

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1990



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.

I N D I C E

	Págs.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I " LA CONCEPCION MODERNA DEL DERECHO "	
1 El enfoque tradicional del Derecho Público y Derecho Privado. . . . .	7
1.2 El Derecho Social como concepción - innovadora del conocimiento jurídico	12
1.3 Nuevas Ramas del Derecho . . . . .	23
1.4 El Derecho Urbano . . . . .	26
CAPITULO II "EL DERECHO URBANO "	
2.1 El Derecho Urbano como rama autónoma del Universo Jurídico. . . . .	35
2.2 El Derecho Constitucional . . . . .	40
2.3 El Derecho Administrativo . . . . .	46
2.4 La Aplicación del Derecho Urbano en Mé- xico. . . . .	53
CAPITULO III "EL REFORZAMIENTO DEL DERECHO URBANO EN MEXICO"	
3.1 Intensificación de su enseñanza en los diferentes niveles escolares . . .	60
3.2 Concientización en la opinión pública	64
3.3 Participación de la ciudadanía en la - solución de los problemas urbanos. . .	68
3.4 El reforzamiento de la autonomía del - Derecho Urbano frente el Derecho Admi- nistrativo. . . . .	73

**CAPITULO IV " PROBLEMAS SOCIALES EN LAS ZONAS URBANAS"**

4.1 Problemas derivados de la vivienda . . .	76
4.2 Problemas Demográficos . . . . .	81
4.3 Problemas de Asentamientos Urbanos . . .	87
4.4 Problemas de Seguridad . . . . .	94
4.5 Participación democrática en la Planeación Urbana. . . . .	101

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>109</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>114</b>
---------------------	------------

## I N T R O D U C C I O N

El motivo principal que dió origen a escribir sobre el tema de " El Derecho Urbanístico y La Necesidad de Actualizar su Legislación para la Protección de sus Gobernados ", fue con el afán de abordar un tema de actualidad, el cual considero es de suma importancia y además de mucho interés.

Por lo complejo que es El Derecho Urbanístico, se le debe de enfrentar con bases y estructuras jurídicas definidas. Para hacerle frente a estos problemas, debemos de partir y saber qué es lo que estudia.

Desde tiempos inmemoriales los grandes imperios se formaban con grandes ciudades; desde aquellos días hasta nuestros tiempos, a las ciudades les llamaron URBES. Por ello, el concepto urbano se refiere al estudio de las ciudades, comprendiéndose este término a todo lo relacionado con su planeación, regulación, construcción etc., por esto podemos decir, que el Derecho Urbanístico se encarga del estudio y la problemática de las ciudades.

Otro enfoque que se le da al Derecho Urbanístico en este trabajo, es aquel en que se propone al mismo Derecho para que se le acepte como una rama autónoma del universo jurídico, considerando que cuenta con características propias para aceptarlo como tal.

Estas proposiciones, se hacen para aportar una idea en el amplio campo del Derecho; no se trata de hacer una imposición, sino todo lo contrario, se trata de conocerlo para llegar a un propósito, el cual es, llevarlo a la práctica.

Todo este estudio del Derecho Urbanístico, se realizó con la certeza de que se está apoyando con criterio jurídico; no se trató de elaborar un tratado sobre la materia ya que no soy especialista sobre la misma, sólo se trabajó con la intención de plasmar una inquietud y por considerarlo un tema importante en nuestros días.

Las soluciones a los problemas relacionados con el Derecho Urbanístico, son muchas y muy variadas; en el contenido de este trabajo contemplamos la necesidad de implantar esta materia desde los niveles básicos de estudio, hasta la de incluirse como materia obligatoria en nuestras universidades.

Todo esto va a reflejarse en las futuras generaciones, las cuales enfrentan a los problemas del urbanismo con más conocimiento de causa. Las conclusiones que proponemos al final de esta exposición son con la intención de aligerar los muchos problemas que existen por falta de vivienda, seguridad, transporte y de explosión demográfica.

Estoy conciente que pudieron faltar algunas cuestiones referentes al tema pero reitero, el presente trabajo está elaborado con el único fin de escribir sobre temas que a todos nos de

ben de preocupar, como lo son El Derecho Urbanístico y "La Necesidad de Actualizar su Legislación para la Protección de los Gobernados que Habitan Las Zonas Metropolitanas."

## C A P I T U L O I

### LA CONCEPCION MODERNA DEL DERECHO

1. EL ENFOQUE TRADICIONAL DEL DERECHO PUBLICO  
Y EL DERECHO PRIVADO
- 1.2 EL DERECHO SOCIAL COMO CONCEPCION INNOVADORA  
DEL CONOCIMIENTO JURIDICO
- 1.3 NUEVAS RAMAS DEL DERECHO
- 1.4 EL DERECHO URBANO

Para entrar de lleno al estudio que pretendemos realizar del Derecho Urbanístico, en áreas de poderle dar una eficiencia práctica ostensible al momento de resolver problemas sociales tan ingentes tales como "La Reordenación Urbana", "La Explosión Demográfica", etc., no debemos tener una mentalidad jurídica formalista, sino, al contrario, un criterio abierto, capaz de ubicar al universo jurídico en el estatus que objetivamente tiene, es decir, como un producto social dotado de autonomía e identidad propias, el cual se encuentra íntimamente ligado a otras fenomenologías sociales que lo condicionan profundamente pero, las que a su vez, también se ven condicionadas por la teología propia del Derecho," que esencialmente es la búsqueda a la Justicia y de la Seguridad a través de un conjunto de normas de carácter autárquico y coercitivo"<sup>(1)</sup>.

Sin esta mentalidad jurídica "moderna", lejana al formalismo "Kelseniano", resulta sumamente difícil comprender el surgimiento de Derechos "nuevos", que viene a revolucionar la concepción tradicionalista del universo jurídico. Derechos nuevos como el urbano, que podría entenderse de amplia manera si nos concretamos a verlo simplemente como uno de los escalones de la pirámide de Kelsen o, en su defecto, como un conjunto de normas que son estructuradas por los legisladores y por el Ejecutivo, sea Federal o Local, cuando hace uso de su facultad reglamentaria, escuchando discrecionalmente la opinión de los expertos en cuestiones y problemas urbanos, cuando en realidad el

---

(1) STMLER Rudolf, "Filosofía del Derecho" México, edinal, 1980.p.109

Derecho Urbano, como lo veremos más adelante, es una disciplina que se ha separado sensiblemente del Derecho Administrativo, aunque permanezca muy ligada a éste, para recoger, (mediante normas con plena eficacia en cuanto a las sanciones que se establezcan por su desacato) la profunda conciencia urbana que se viene matizando en el mundo y nuestro país a raíz de fenómenos tales como la Explosión Demográfica, los Asentamientos Humanos Irregulares y catástrofes naturales, catástrofes que nos han demostrado que si el Derecho Urbano quiere alcanzar los fines que se propone, no debe de ser norma anquilosada, sino norma "viva", capaz de conciliar los más opuestos intereses que se presentan en la compleja vida moderna de las ciudades, orientándolos al concepto de Democracia Urbana que en los subsecuentes capítulos analizaremos.

Si otras disciplinas del universo jurídico, como el Derecho Constitucional, "reconocen ampliamente la influencia del mundo social sobre su contexto, sobre todo por los factores reales del poder"<sup>(2)</sup>, nosotros, como incipientes estudiosos del Derecho Urbano, debemos entender cabalmente que nuestra disciplina no tiene que sujetarse a moldes tradicionales y formalistas como el de la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado.

(2) CARPIZO Jorge, "Estudios Constitucionales", UNAM, 1984. p.44

## 1.- EL ENFOQUE TRADICIONAL DEL DERECHO PUBLICO Y DERECHO PRIVADO

Antes de dar principio a este tema me parece conveniente especificar qué es el Derecho Romano.

"El Derecho Romano, originalmente, es el Derecho reconocido por las autoridades Romanas hasta el año 476 D. de J.C. y desde la división del Imperio, el reconocido por las autoridades Bizantinas estrictamente hablando, hasta 1453, dentro de su territorio"<sup>(3)</sup>.

"El Derecho Romano es el conjunto de los principios de Derecho que han regido la sociedad Romana en las diversas épocas de su existencia, desde su origen hasta la muerte del emperador Justiniano, esto es, desde el origen de Roma hasta el emperador Justiniano"<sup>(4)</sup>.

"El Derecho Romano se dividió en dos grandes partes, el Derecho Público y el Derecho Privado, ius Publicum Et ius Privatum. El ius Publicum comprende el gobierno del Estado; la organización de las magistraturas y aquella parte referente al culto y sacerdocio llamado también ius Sacrum, regulan las relaciones de los ciudadanos con los poderes Públicos"<sup>(5)</sup>.

---

(3) MARGADANT Floris, Guillermo "El Derecho Privado Romano", segunda edición, edit. esfinge, México, 1965, p.10

(4) PETIT Eugene, "Derecho Romano Historia", Primera edic. edit. Porrúa, México, 1984, p.20

(5) Ibidem, p.21

" El ius Privatum tiene por objeto las relaciones entre los particulares, el Derecho Romano es el eslabón más fuerte de nuestra cultura Latina" (6), "... conocemos este Derecho, sobre todo, por la gran compilación realizada por Juristas Bizantinos en tiempos del Iuris Civilis, para distinguirla del Corpus Iuris Canonici" (7).

Con excepción de las regiones de Derecho Musulman e Hindú, el mundo está repartido en dos grandes familias de sistema jurídicos: la Anglosajona y la Romanista. México pertenece a la segunda.

"El Derecho Romano influyó en el Derecho Mexicano por cuatro conductos principales que son:

- 1.- El Derecho Español: por ejemplo, Las Siete Partidas, que en parte tenían carácter de Derecho vigente en México hasta la expedición del Código de 1870.
- 2.- El Derecho Napoleónico y los otros grandes Códigos Europeos todos los cuales contienen mucho Derecho Romano y sirvieron de inspiración a las codificaciones mexicanas.
- 3.- El estudio intensivo del Corpus Iurus que realizaron generaciones anteriores de juristas mexicanos.
- 4.- El influjo de la Dogmática Pandectística y la gran autoridad científica de los grandes Romanistas alemanes del siglo pasado como von Savigny, von Jhering, Winds

(6) MARGADANT Floris, Guillermo Ob.Cit.p.11

(7) Idem.

cheid, Dernburg y otros" (8).

"Siguiendo las huellas del Derecho Romano, procede la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, designándose comúnmente como Derecho Público a aquellas normas Jurídicas que tienden al interés general o colectivo y como Derecho Privado a aquellas otras que miran con preferencia al interés de los particulares" (9).

"Para dividir el Derecho en Público y en Privado se adopta como criterio decisivo el hecho de que las relaciones de Derecho Privado se constituyen entre sujetos coordinados, mientras que las de Derecho Público tienen lugar entre el sujeto superior y otro subordinado de modo especial entre el Estado y el súbdito, nos hallamos ante el fundamento y, por tanto, ante un objeto de la división totalmente contrapuestos a los de la teoría del interés. Trátase pues, en principio de una distinción dentro de las relaciones jurídicas: relaciones Jurídicas "Privadas y Públicas".

Se suele considerar que las relaciones de Derecho Privado son las relaciones puras y simples, las relaciones de Derecho en el estricto sentido y literal de la palabra, para contraponer a ellas las de Derecho Público como relaciones de poder o de dominio. Es notorio que la distinción radica ahí en la diversa calidad de los sujetos de Derecho" (10).

(8) Idem

(9) KELSEN Hans, "Teoría General del Estado", XV edic. edit. Nacional, México, Co., 1979, p. 105

(10) Ibidem, p. 109

"La distinción entre sujetos Privados y Públicos de Derecho, entre sujetos de Derecho y sujetos de poder o de dominio, conduce en último término a la distinción entre relaciones "Jurídicas", y relaciones de poder y de dominio, según se contrapongan mutuamente sujetos privados de Derecho, o sujetos Privados, de una parte, y Públicas de otra. Admitido como criterio decisivo la calidad de los sujetos de Derecho puede contarse también, entre las relaciones Jurídicas Públicas a aquellas en las que se contraponen diversos sujetos de poder o dominio, dentro de los cuales no existen, por tanto diferencias inmediatas de valor jurídico. La diversidad primaria de los sujetos de Derecho y sus relaciones fundamentales también, en segundo término la distinción en Públicas y Privadas de las normas jurídicas que terminan esas relaciones"<sup>(11)</sup>. Estos son los rasgos generales de la teoría del interés de Jehring, de la cual pueden hacerse los siguientes comentarios.

"Como el Derecho es un fenómeno humano, y como el hombre tiene aparentemente dos aspectos distintos, pues por un lado es un individuo, y, por otro forma parte de una comunidad, la bipartición del Derecho Público y Privado resulta lógica, desde el punto de vista de Ulpiano que dice "Publicum Ius Est Quod Ad Estatum Rei Romanae Spectat", "Privatum quod ad Singularum Utilitatem", pero en realidad la delimitación de los dos conceptos no es tan fácil como sugiere esta frase, en el Derecho típicamente Privado abundan las normas de orden público, por ejemplo el Derecho Familiar, con lo que surge en el seno del Ius Privatum una serie de figuras que quedan

---

(11) Idem

fuera del alcance de la contratación privada y que, por tanto, se pa-  
recen al Ius Publicum. También debemos señalar aquí que la línea di-  
visoria entre los dos mencionados campos de Derecho, varía en el cur-  
so de la historia Jurídica. Muchas ramas del Derecho que nosotros con-  
sideramos Ius Publicum, fueron consideradas en la antigüedad como Ius  
Pruvatum: por ejemplo , diversos temas de Derecho Penal y de Derecho  
Procesal. En el mundo antiguo, únicamente los Derechos Constitucional  
y Administrativo fueron Publicos, en tanto que nosotros les hemos aña-  
dio otras muchas materias a ese ius Publicum" (12).

"Hay que reconocer que si bien la citada división tiene im-  
portantes consecuencias prácticas, materias reglamentadas por el dere-  
cho Publico sobrepasan la voluntad de los particulares, en la actuali-  
dad, el Derecho publico tiende a invadir, cada vez con mayor escala,  
materias tradicionalmente reservadas al Derecho Privado" (13).

Esta división tradicionalista no se puede aceptar porque  
el Derecho está continuamente en evolución, así como por la creación  
de nuevas ramas.

---

(12) MARGADANT Floris, ob.cit.p.102

(13) Ibidem,p.103

## 1.2 EL DERECHO SOCIAL COMO CONCEPCION INNOVANTE DEL CONOCIMIENTO JURIDICO.

De acuerdo con la opinión de algunos especialistas en la materia, hay dos grandes momentos históricos en el desarrollo del mundo capitalista: el primero se produce en el siglo XVIII con la derrota de la monarquía absoluta y culmina en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que intenta dar un lugar al hombre en la sociedad política, y busca el reconocimiento por parte del Estado del valor y de la dignidad de la persona humana.

" El siguiente gran momento histórico lo constituye la aparición de los Derechos Sociales como resultado de la lucha de los Trabajadores de Europa y América contra las injusticias del régimen liberal-individualista que definió una nueva estructura y lucha de clases: a saber la burguesía y el Proletariado. Existiendo un antecedente en el Siglo XIX, en que se consagra el estado liberal burgués con sus principios básicos: La idea de la separación de los poderes y la inclusión en las Constituciones de los Derechos individuales.

Las luchas del movimiento obrero y las severas críticas lanzadas, sobre todo por el marxismo, en contra del Estado individualista liberal burgués, fueron abriendo paso a la idea de la intervención estatal reguladora y a la asignación de prestaciones positivas del Estado para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora" (14).

(14) GONZALEZ Salazar Gloria, "Aspectos recientes del desarrollo social de México", UNAM, Inst. de Invest. Economicas, 1983, 2ª ed. págs. 103 y 104

"Ante los tradicionales Derechos Individuales de la persona también se debe destacar que si bien nuestra Constitución Federal del 5 de febrero de 1917, que como hemos señalado inició el constitucionalismo social, en su texto original refleja una época de transición entre el Estado liberal representado por la Constitución Federal de 1857 muchos de cuyos preceptos reproduce, y las nuevas transformaciones hacia la socialización y la creación del Derecho Social; sin embargo, se le han incorporado de manera paulatina, numerosos preceptos que reciben cambios sociales de nuestra sociedad, especialmente a partir de los años cuarentas, ya que se ha transformado de una comunidad predominantemente agrícola, como lo era en 1917, en una organización crecientemente "Industrial" y "Urbana" por lo que se puede afirmar que por motivo de las modificaciones constitucionales antes comentadas, nos aproximamos hacia el Estado Social de Derecho"<sup>(15)</sup>.

Sin considerar antecedentes más lejanos, la Constitución mexicana de 1857, que fue en buena parte la base principal de la Constitución de 1917, se fundamentó en la doctrina francesa de fines del siglo XVIII, pues aceptó la tesis usnaturalista de los Derechos del Hombre y la Declaración de los Derechos del Hombre, así como la Declaración de Principios Económicos, con la consiguiente toma de posición de la corriente Liberal-Individualista.

Aunque el pensamiento social de algunos liberales progre

(15) FIX ZAMUDIO Hector, "La protección jurídica y procesal frente a los grupos de presión", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, ed. UNAM, año II, núm.5 may-agost, 1987, pags. 360, 361, 362.

sistas quedó registrado en torno de las discusiones sobre la Constitución de 1857, e incluso fue replanteado el concepto de Justicia Social que había sido el ideario de Morelos, a la parte, predominó el corte individualista y liberal burgués, que no tomaba en cuenta la necesidad de reformas sociales con base en disposiciones que contemplaran específicamente las necesidades de los obreros y de los campesinos, los que sobre todo y en atención a las peculiares características del país, quedaban desprotegidos en cuanto tales por los preceptos individualistas abstractos de libertad y de igualdad, que presuponian que todos los individuos tenían una situación económica relativamente equivalente. En consecuencia, a lo más que llegó la Constitución de 1857 con relación a los problemas sociales, quedó registrado en los artículos 5 y 32 que señalaban:

Artículo 5.-"Nadie podrá ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su precripción o destierro".

Artículo 32.-"Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte

estimulando el trabajo y fundando colegios y escuelas de artes y oficios".

Humana, es decir, Los clásicos Derechos del hombre, dirigidos a tutelar sus libertades fundamentales de "expresión, reunión mo miento, tránsito, etc.", aparecieron otros grupos de Derechos también de carácter social, esencial para la dignidad humana como ser Social así como a los grupos de que forma parte, por lo que se han denominado, Derechos económicos, sociales o culturales.

Como es bien sabido, nuestro país fue el primero en elevar varios de estos Derechos a la categoría de "normas constitucionales", iniciando así lo que se ha denominado "el Constitucionalismo social", que continuó la Constitución alemana de Weimar el 11 de agosto de 1919.

Debido a esta evolución en la segunda pos-guerra, se establece el "Estado Social de Derecho", que se apoya en esa estructura grupal de la sociedad contemporánea, pues implica la superación del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, por una organización política y jurídica que reconoce la existencia de diversos sectores sociales y la necesidad de armonizar sus intereses, a través de los principios de la justicia social.

Si bien es verdad que el estado social de Derecho no determina por sí mismo la existencia de un régimen democrático, como lo mostraron los regímenes autoritarios de Alemania, Italia, España y

Portugal, la tendencia contemporánea se dirige hacia la aproximación entre el concepto del Estado social y el de la democracia.

Posteriormente, la Constitución de 1917 substituyó el tradicional término de Derechos del Hombre por el capítulo que se denomina de "Garantías Individuales", si bien no todos los preceptos que contiene estipulan derechos individuales. Empero, aunque se realiza este cambio de denominación y se introducen algunas modificaciones y adiciones, las ideas básicas son las mismas que se consignaron en el siglo XIX.

La Constitución de 1917, sin embargo, da un enorme paso con respecto a la de 1857 al incluir, por primera vez en la historia, una Declaración de "Derechos Sociales", en la que los constituyentes más progresistas lograron plasmar algunas aspiraciones populares pre sentes en la revolución de 1910. Por otro lado, se sentaron las bases en el artículo tercero para rescatar la Educación de manos del clero, restringiéndose para el efecto la libertad absoluta de enseñanza. Esta según se especificó, requería de la ingerencia del Estado y debería ser gratuita cuando éste la impartiera y, en lo general, científica, democrática y de carácter nacionalista.

La Declaración de los Derechos Sociales, La que se logra de una rectificación de los principios liberal-individualistas, quedó comprendida principalmente en los artículos 27 (No obstante haber que dado incluido en el capítulo de Garantías Individuales) y 123 y, en parte, en el artículo 28 de la Constitución de 1917.

En este contexto de ideas se otorgó un nuevo y gran poder de decisión al Estado y particularmente al ejecutivo; los legisladores mexicanos se adelantaron a concepciones que luego habrían de tener una generalización, es decir, que los constituyentes se convierten en los creadores del "Derecho Social", o de la idea del Derecho Social, así como la teoría de la "propiedad" como función social. En consecuencia, el Derecho Administrativo social emerge crecientemente de las normas contenidas en los artículos 3,27,123 y 28, es decir, del Derecho agrario, de la previsión Social y del Derecho económico<sup>(16)</sup>.

Ahora bien, teniendo como punto de partida las bases expansivas de la Constitución original, o mediante posteriores modificaciones a ella a través de la expedición de leyes reglamentarias, México continúa hasta el presente creando nuevos instrumentos del Derecho social y ampliando los ya existentes.

La socialización del Derecho es un imperativo de nuestros tiempos, y por más que en los medios jurídicos y económicos actuales persistan en tendencias aferradas a los viejos conceptos Liberal - Individualistas extremos, cada día se habren paso nuevas exigencias sociales que demandan anteponer cuando menos algunos intereses particulares, aún cuando esto ocurra dentro de las limitaciones propias de las sociedades regidas, preferentemente por los mecanismos del mercado que sólo en parte logran ser complementados, controlados o neutraliza

---

(16) GONZALEZ Salazar, Ob.Cit. págs.112,113,114 y 116

dos por el mecanismo del presupuesto.

Por lo pronto, fiel a su trayectoria en tal sentido, méxico es uno de los países en que "El Derecho Social", tiene ganada cagta de ciudadanía en la clasificación del Derecho, es decir, que aunque algunos Juristas no lo aceptan, como una rama especial aparte del Derecho público y del Derecho privado, la cual asimismo, ha sido incluida en la enseñanza universitaria esta disciplina"<sup>(17)</sup>.

Dicha disciplina o enseñanza nos muestra que asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico-jurídico de la formación de una nueva rama del Derecho: "El Derecho Social", la que está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular, pero que aún no acaba de definirse completamente y ofrece en esta hora múltiples confusiones y mal entendidos que ameritan un sereno y profundo análisis para delimitar sus contornos y para fijar su contenido.

Principiando por el nombre, vemos que es objeto de críticas aparentemente certeras; Castan afirma que "todo Derecho es Social" y que por consiguiente la denominación Derecho social es una redundancia"<sup>(18)</sup>.

---

(17)GONZALEZ Salazar José, *ibidem* pags. 118 y 119.

(18)CASTAN Tobeñas José, citado por Mendieta Nuñez Lucio, "El Derecho Social 3ª ed edit. Porrúa, México, 1980 p.7

Bonecase, por su parte, dice también que es "un pleonasma - porque el Derecho en general, es regulador de relaciones sociales"<sup>(19)</sup>.

Estas dos críticas se deben respetar pero no son aceptables porque se supone que el término social quiere decir necesariamente "empírico" o materia sensible; se comprende entonces bajo el término "Derecho Social", un Derecho que no tiene otro objeto que el de servir a las necesidades variables de las sociedades reales al interés social, a la utilidad de grupo: en consecuencia o resumen a un Derecho desprovisto de toda relación con la Justicia, lo cual es un error manifestar todo esto.

El sociólogo contemporáneo George Gurvitch, sustenta otra tesis en su notable obra "L'Idée Du Droit Social", en uno de cuyos capítulos se ocupa de eliminar una serie de oscilatorias y malentendidos - concernientes al término "Derecho social", con lo cual considero se aclaran muchas dudas<sup>(20)</sup>.

En seguida resumimos sus apreciaciones críticas respecto de algunas teorías de diversos autores sobre el Derecho social. Refiriéndose al concepto expuesto por R. Jacquelin, dice que " en su concepto nadie está más alejado que el Derecho Social, porque lo espiritual

---

(19) BONECASE, citado por Mendieta Nuñez Lucio, "El Derecho Social", 3ª ed. Porrúa-México, 1980, p.8

(20) GURVITCH George, citado por Mendieta Nuñez Lucio, "El Derecho Social", 3ª ed.-edit. Porrúa México, 1980, p.11

lo ideal, lo racional pueden tener también un carácter social del propio modo que lo empírico"(21).

Particularmente, el principio supremo de la moral, torrente transpersonal de la actividad creadora, en su eternidad viviente tie ne un carácter esencialmente social, es supraconsciente y engloba to das las conciencias individuales y colectivas como sus momentos, como su contenido social.

Otro concepto de este Derecho criticado que Gurvitch, es aquel que lo relaciona con la "cuestión social", con la situación des favorable de las clases económicamente más débiles y que le dan como contenido "Un conjunto de reglas jurídicas particularmente de Leyes de Estado que protegen a los elementos desposeidos de la sociedad", en concepto del autor aludido, es fácil ver que una tal noción de Dere cho Social, no tiene ningún contenido jurídico preciso, puesto que no ofrece sino la aglomeración de estructuras diversas y pertenecientes a múltiples disciplinas de Derecho (Derecho del Estado y Derecho Autó nomo en sus diversas variedades por una parte y Derecho Civil, Dere cho Administrativo, Derecho Criminal y Derecho Constitucional por la otra), aglomeración exclusivamente unida por la consideración del fin al cual sirven todas estas disposiciones.

Geny pretende que el Derecho social, no es sino una espe cie de Derecho Natural, en consecuencia, no es una realidad jurídica, sino

(21) R. JACQUELIN, Ob.Cit. pág.11

un ideal. "Un principio moral de crítica del Derecho Positivo"<sup>(22)</sup>; pero Gurvith ataca certeramente esta concepción diciendo " que equivale a negar la esencia misma del Derecho; afirmar, que el Derecho social no es más que un postulado del Derecho natural, es precisamente negar su existencia, ya que un Derecho Social así no tendría ninguna estructura jurídica precisa. Por último, analiza Gurvith la interpretación del Derecho social, como un dominio en donde el Derecho Público y el Derecho Privado se entrecruzan y entran en síntesis para formar un nuevo término intermedio entre las dos nuevas especies"<sup>(23)</sup>, con lo cual se confirma la idea de la autonomía del Derecho social ya que es un Derecho semi público y semi privado," como una tercera especie de Derecho con una estructura completamente original, o una amalgama de Derecho Privado para sus finalidades, ya sea únicamente como una mera etapa histórica de transición sistemática, o por el crecimiento sucesivo del Derecho Público, que disuelve poco a poco el Derecho Privado.

Esta teoría es culpable de un doble cruce,"...entremezclando la oposición formal y la oposición material, independientemente una de la otra"<sup>(24)</sup>, entre el Derecho Público y el Derecho Privado.

En esta perspectiva del Derecho Social, podríamos preguntarnos: ¿ Es el Derecho urbanístico una rama del Derecho social?.

---

(22)GENY, citado por Mendieta Nuñez Lucio, "El Derecho Social", 3ª ed, edit Porrúa, México, 1980, p.13

(23)GURVITH George, Ob.Cit.p.13

(24)Ibidem p.15

Siguiendo algunos de los puntos de vista expuestos, diría mos que el Derecho urbanístico, por su contenido es un Derecho eminentemente social, porque nace para resolver los grandes problemas que aquejan a la vida, y se mantiene por las expectativas que tiene la sociedad de que pueda ayudarle a afrontar exitosamente sus preocupaciones, pero de ello, a considerar que el Derecho urbanístico es una rama del Derecho Social, hay bastante distancia, porque la imprecisa de limitación del concepto de Derecho Social la revistaría la claridad de límites y autonomía que tiene el Derecho urbanístico frente a otras ramas del Derecho, sobre todo el Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, como lo veremos más adelante.

Entre las nuevas ramas del Derecho que surgen al amparo del concepto de Derecho social, podemos nombrar al Derecho del trabajo, el cual, en nuestros tiempos es el más explorado; se refiere a las relaciones obrero-patronales y trata de rodear al trabajador asalariado de toda clase de garantías en el desempeño de sus actividades es sin duda, un Derecho social, porque responde a sus doctrinas y a sus finalidades, puesto que protege a una clase social integrada por individuos económicamente débiles o , en otras palabras, a éstos en cuanto a miembros de esa clase.

Otro Derecho Social es el Derecho Agrario, ya que también integra a una clase desprotegida; otra característica es que se refiere a la equitativa distribución de la tierra y a su explotación para lograr que aquélla beneficie al mayor número de campesinos, y ésta, a la sociedad por el volumen de producción y el nivel de sus precios, se refiere a todo lo relacionado con el agroaguas, irrigación, bosques , seguros, créditos agrícolas, colonización y, en general, a las cuestiones jurídicas vinculadas con los intereses de la agricultura y de las industrias en ella incluidas: ganadería, avicultura, etc.

El Derecho de Seguridad social es otro Derecho dentro de las nuevas ramas del Derecho, el cual intenta poner a cubierta del mismo a todo ser humano; se dirige especialmente a quienes sólo cuentan con su trabajo personal como fuente de ingresos y los protege de

las enfermedades, la invalidez, la desocupación y la vejez.

El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y para procurar de atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación im partiéndoles la ayuda del Estado o reglamentando la de instituciones privadas.

Asimismo, podemos citar a los diversos Derechos, los cuales han adquirido autonomía y que son:

En materia de agricultura y ganadería tenemos al Derecho Forestal, Agrícola y Ganadero.

En comunicacione y transportes tenemos la Derecho de transporte Ferroviario, por carretera y marítimo, el Derecho de Telecomunicaciones, el relativo a la telecomunica ciones vía satélite, el aéreo y el postal.

En materia economía, los Derechos de Fomento Económico e Industrial de Transferencia de Tecnología, de Inversión Extranjera, Patentes y Marcas, Pesca, Pesas y Medidas, Estadística, Cooperativo, de Regulación de Precios, de Productos Básicos y de Protección al Consumidor.

En materia de Gobernación de Derechos: Electoral de Pobla ción y de Migración, Cinematográfico, de Cultos, de Imprenta y Prensa, Político, Penitenciario, de Rifas, Juegos y Sorteos Permitidos.

En materia de Hacienda y Crédito Público, encontramos los

siguientes Derechos: Aduanero, Arancelario, Bancario de Crédito, Fiscal, Financiero, Mercantil y Tributario, Patrimonio Nacional que es el Derecho relativo a los bienes, su administración y el uso de los mismos.

En materia de urbanismo, lo relativo a los Asentamientos Humanos y en general al Derecho urbanístico, como es vivienda, transporte, contaminación Ambiental, Seguridad , y la ecología.

El tema sobre el que habremos de fijar nuestra atención, re presenta por su actualidad, uno de los puntos más importantes y con trovertidos del complejo mundo contemporáneo, que trasciende en el ám bito jurídico porque una de las nuevas ramas jurídicas es el Derecho urbanístico, el cual, es una perspectiva ineludible de la ciencia ju rídica, que transforma profundamente a las instituciones.

Trataremos pues, de aclarar su ámbito de acción, delimitar su concepto, así como el objeto de su estudio para tener una base so bre la cual partir, y asimismo analizar su conexión con otras ramas.

El Derecho Urbanístico tiene por objeto la realidad social que gira en torno al urbanismo; etimológicamente la palabra urbanismo procede de la voz latina urbs, urbis, que significa " la ciudad" y por extensión, " los habitantes de la ciudad".

De conformidad con este significado etimológico el diccio nario de la Real Academia refiere que el urbanismo es el "Conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creacción, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden de las necesidades mate riales de la vida humana"<sup>(26)</sup>.

---

(25)Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Podemos decir que existen numerosas definiciones acerca del Derecho urbanístico, pero podríamos expresar, que es una rama jurídica que tiene por objeto establecer lineamientos fundamentales de la adecuada ordenación y planificación de las ciudades.

Para ello se deben de emplear medios idóneos que dan solución a los problemas de actualidad que presentan las urbes, así como la previsión de los posibles conflictos que en el porvenir se presentan para evitarlos y solventarlos.

"El Derecho urbanístico es la ciencia que pueden resolver estos problemas, ya que a través de su aplicación se darán las proporciones y las medidas a seguir y las soluciones más adecuadas para el correcto desarrollo de las urbes. Las que una vez tomadas, será necesario encauzarlas por los conductos necesarios para que tengan validez plena, todo ello a través de las normas jurídicas del Derecho urbanístico"<sup>(27)</sup>.

En la actualidad se ha distinguido un concepto antiguo y otro moderno de urbanismo.

El antiguo-según J.Stubben-definía al urbanismo como: " el resumen de todo los tipos de edificación que sirve de base de marco colectivo, para la construcción de los edificios singulares"<sup>(28)</sup>.

(27) FLORES Trejo Fernando, "Derecho Urbanístico y Registro", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXX, Sep-Dic; 1890 No.17p.827  
(28) STUBBE Joseph, "Handbunchder Architektur", Alemania, 1980p.65

En tanto que el concepto moderno de urbanismo es: " hoy el arte de proyectar y construir las unidades de concentración humana en forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres, y la eficacia de la gran empresa que constituyen la ciudad"(29).

Desde nuestro particular punto de vista, podemos decir que el urbanismo en la actualidad no puede concebirse como una mera regulación del engrandecimiento las ciudades, sino como una ordenación total, que va desde la facultad de la prohibición de construir nuevas ciudades, hasta el intento de descongestionar y limitar el crecimiento de las grandes y pequeñas poblaciones.

"El objeto del urbanismo debe ser la correcta y adecuada ordenación y planificación de la ciudad, entendida ésta como espacio urbanizado más o menos delimitado"(30); algunas de las muchas tareas que debe de llevar a cabo el urbanismo pueden ser en el espacio, la construcción, la fundación de ciudades y por su ordenamiento en relación a la planificación, la coordinación especial de las fundaciones del sistema ciudad, así como de presupuestos para la realización de las funciones propias del sistema urbano"(31).

La formación del Derecho urbano es relativamente reciente,

(29) BIGADOR PEDRO, "Hacia un plan nacional de urbanismo, su necesidad, significación y posibilidades", Revista de Estudios de la vida local, Madrid, 1951 No.57 Ob.Cit. p.65

(30) FLORES Trejo, Fernando, Ob.Cit.p.830

(31) IBIDEM, p.833

se trata de un Derecho nuevo; sin embargo, ello no significa que antes todas las cuestiones urbanas hubieran estado marginadas del mundo de las normas jurídicas.

Por el contrario, desde que se fundó la Colonia se dictaron disposiciones tendientes a regular el crecimiento de la ciudad de México y de las ciudades del interior; Alfonso García hizo el primer trazo de la capital virreynal en 1522. En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana, se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales, inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población y la jerarquía que éstas tenían.

"No obstante, y aún conscientes de que no es posible determinar con toda certeza el momento de la aparición del Derecho urbano, sí podemos sostener que éste aparece cuando se dan jalones en el largo proceso de normatividad sistemática a asuntos urbanos básicos y en consecuencia con un propósito común. La planeación de las ciudades, los asentamientos humanos, la planificación familiar, la vivienda y la administración pública urbana, son los asuntos básicos y el propósito compartido es la ordenación, racionalización y desarrollo de la ciudad bajo la dirección e impulso del Estado"<sup>(32)</sup>.

"Las bases Constitucionales de la regulación y solución de

(32) RUIZ Massieu José Francisco, "Derecho Urbanístico", ed. UNAM, México, 1981, p.21

los problemas de las ciudades están contempladas en los artículos 4, 27, 73, 123, 115"<sup>(33)</sup>.

"La Constitución es prácticamente omisa en el renglón de la administración pública urbana porque, a diferencia de la norma fundamental de 1857, el número y competencia de las dependencias auxiliares del Ejecutivo son materia de Ley secundaria, pero como fundamento de la administración urbana tenemos el artículo 73 Constitucional en su fracción VI, que establece que la gestión de la ciudad de México corresponde al presidente de la República, quién la ejerce a través del Departamento del Distrito Federal. El mismo precepto constitucional, como ya se ha expresado, prevee la existencia del Departamento del Salubridad y del Consejo de Salubridad en general. El artículo 123 prevee el establecimiento de dos instituciones que operen los sistemas de vivienda obrera burocrática"<sup>(34)</sup>,

"A mayor abundamiento, se deben de tomar en cuenta los objetivos fundamentales del sistema nacional del programa sectorial de la salud, los cuales son:

- 1.- La extensión de los servicios de salud a toda la población, atendiendo sobre todo los problemas prioritarios y los factores que condicionan y causan enfermedades y daños de salud, con esencial interés por las acciones

(33) Ibidem, p. 23

(34) Ibidem, p. 27

preventivas.

- 2.- El desarrollo demográfico
- 3.- El apoyo a la población desprotegida e incapacitada<sup>(35)</sup>
- 4.- "El mejoramiento del medio ambiente como uno de los cam  
pos de acción en materia de salud, en el cual se debe  
de tomar en cuenta el control de la contaminación am  
biental, la regulación del uso del suelo en los acenta  
mientos humanos, el control de la explotación de los  
recursos no renovables y del empleo de energéticos, el  
ordenamiento del transporte y el control del desarro  
llo de la industria en general "<sup>(36)</sup>.

Una vez analizados los fundamentos del Derecho Urbanístico debemos definir a éste y agregar que el Derecho mencionado es el con  
junto de normas y principios e instituciones que regulan a las ciuda  
des para ordenar desarrollar y conducir su dinámica.

Otra definición del Derecho urbanístico sería: es el con  
junto de principios, normas e instituciones que regulan a las ciuda  
des, con el afán de ordenar, desarrollar y conducir su dinámica, para  
la organización de las mismas aportando una racionalidad para sus ha  
bitantes y para la solución de sus problemas.

---

(35) SOBERON Acevedo Guillermo y otros, "Derecho Constitucional a la Protección de la salud" ed. Porrúa, México, 1983, p.62

(36) Ibidem, p.83



representa esta disciplina. Las normas se agrupan alrededor de una finalidad: racionalizar, ordenar y desarrollar a la ciudad porque en el Derecho urbano se fusionan y cobran armonía las normas que regulan parcialmente las cuestiones urbanas, que norman una fracción del Derecho urbano.

El elemento que comparten y que permite su homogenización es precisamente esa finalidad, resolver los problemas de las ciudades y de mejorarlas cualitativamente; en este intento de delimitar el objeto del Derecho urbano, cabe poner el acento en la distinción que existe entre esta disciplina y el derecho de los asentamientos humanos, ya que éste es el género en tanto que aquél es la especie.

Si el Derecho urbano sólo se interesa por el desarrollo interno de las ciudades, el de asentamientos humanos se avoca a la racionalización de la distribución territorial de la población y de la actividad económica y la formación del desarrollo de centros urbanos.

Al Derecho Urbano se le puede considerar como una rama autónoma del Derecho puesto que su contenido, a pesar de estar disperso, se manifiesta de manera precisa y evoluciona hacia la constitución de todo un compuesto de varias expresiones legales pero esencialmente unitario.

Es necesario analizar lo relativo a la autonomía e importancia del Derecho urbano, y por lo tanto lo iniciaremos en el Capítulo siguiente.

## C A P I T U L O II

### EL DERECHO URBANO

- 2.1 EL DERECHO URBANO COMO RAMA AUTONOMA DEL UNIVERSO JURIDICO
- 2.2 EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO URBANISTICO
- 2.3 EL DERECHO ADMINISTRATIVO
- 2.4 LA APLICACION DEL DERECHO URBANO EN MEXICO.

## .. EL DERECHO URBANO COMO RAMA AUTONOMA DEL UNIVERSO JURIDICO.

Al Derecho urbano se le puede considerar como una rama au  
tónoma del Derecho, puesto que su contenido, a pesar de estar disper  
so, se acusa de manera precisa y evoluciona hacia la constitución de  
un todo compuesto de varias expresiones legales, pero esencialmente  
unitario.

Esta perspectiva del Derecho urbano la basaremos en una po  
sición lata y horizontal, porque no integremos el cuerpo del Derecho  
Urbano sólo con disposiciones jurídico-administrativas, sino como la  
aglutinación de todas las disposiciones que regulan la ordenación, ra  
cionalización y desarrollo de las ciudades, por lo que, partiendo de  
estas consideraciones podemos caracterizar al Derecho Urbano como una  
rama autónoma del universo jurídico, que muestra las siguientes carac  
terísticas:

- 1.- Es un Derecho dinámico, porque su contenido exige cam  
bios normativos permanentes con motivo de las transfor  
maciones que sufren las ciudades, y con el propósito  
de conducir e impulsar esas transformaciones; por ende  
el Derecho urbano es un derecho revolucionario porque  
su finalidad es transformar la estructura de las ciu  
dades.
- 2.- El Derecho urbano es un complejo normativo mixto, por  
que sus disposiciones tienden a tutelar el interés pú  
blico, el interés de los particulares y el interés de

los grupos sociales.

- 3.- "La fuente principal del Derecho Urbano es la actividad reglamentaria y administrativa del ejecutivo, de ahí que su autonomía, con la dinámica realidad urbana, siempre en constante mutación, hace indispensable que el poder ejecutivo tenga una actuación normativa y operativa permanente, así como actualizada para que pueda sujetar e impulsar el cambio urbano"<sup>(39)</sup>.
- 4.- Es además un derecho flexible, ya que atribuye a la autoridad amplia potestad para resolver discrecionalmente las cuestiones urbanísticas conforme a la coyuntura y a los dictados de la técnica.
- 5.- También es un Derecho de previsión, ya que en principio, la norma jurídica es fundamentalmente una regla que prevee una conducta y en ella siempre hay implícito un proyecto social. En el Derecho urbanístico la previsión es el pivote central porque las disposiciones de la autoridad administrativa se deben de apegar al instrumento básico de previsión que constituyen los planes de desarrollo urbano y que parte del plan de desarrollo económico y social, ya que sin plan de desarrollo urbano no puede ser posible que se configure un Derecho urbanístico. Los valores que busca realizar el Derecho urbanístico son múltiples y de distinta natura

---

(32) RUIZ Massieu José Francisco, Ob.Cit.p.18

leza, y es que engloba factores políticos ( el establecimiento de una gestión urbana democrática), sociales ( la previsión de un máximo de bienestar), económicos (la eficacia de la administración urbana), y culturales (la preservación e incremento del patrimonio cultural).

- 6.- Asimismo, el Derecho urbano es un Derecho técnico, ya que su principal instrumento es la técnica Jurídica. Las necesidades de la técnica Jurídica desencadenan la aplicación de la normatividad urbanística. No basta para ello sólo la ciencia del perito en Derecho, ya que el Derecho Urbanístico busca provocar un comportamiento socialmente útil, pero al mismo tiempo se dirige a hacerlo técnicamente posible.
- 7.- Se trata de un Derecho de intervención, porque su objeto principal es la regulación de la injerencia estatal en la vida urbana, así como la ordenación de la actividad de los agentes económicos en las ciudades.
- 8.- Otra característica es, que es un Derecho que privilegia la justicia social: la redistribución justa de las economías y deseconomías ( deterioro ecológico, carestía y mal aprovechamiento del suelo y de la vivienda , ineficacia de la administración pública), entre las clases sociales. El estado, con la aplicación del Derecho Urbanístico, actúa como una cámara de compensación que corrige la distribución espontánea de las cargas y ventajas que produce vivir en las ciudades.

- 9.- Se trata de un Derecho nuevo, que a pesar de que, des  
de tiempo inmemorial han cobrado vigencia ordenamien  
tos que han normado algunas aristas de la cuestión ur  
bana, es hasta muy recientemente que se han expedido  
instrumentos que forman ya un cuerpo armónico de los  
principios generales que desarrolla, por sus oases  
constitucionales (artículos 4,27,73,115), y por la am  
plitud de la administración pública que lo ejecuta y  
aplica.
- 10.- "El Derecho Urbanístico es un Derecho disperso, lo que  
ha dejado en México la posibilidad de recoger en un  
"Código Urbano", todos los ordenamientos que regulen  
la problemática de todas las ciudades, y aunque la  
dogmática jurídica impone obstáculos a la reunión de  
todos esos ordenamientos en un solo cuerpo legal, di  
cha reunión debe hacerse porque las necesidades socia  
les lo imponen"<sup>(40)</sup>. Una explicación más amplia de es  
te punto de vista del código urbanístico unitario lo  
hacemos en el capítulo IV de este trabajo.
- 11.- Por último, se puede decir que el desarrollo urbanísti  
co, busca la democracia urbana, concepto que ampliare  
mos en la parte final del capítulo IV. Concluyendo, por  
que el Derecho Urbano cuenta con esta serie de caracte

---

(40) Ibidem, p.19

rísticas, es por ello que se debe de aceptar como una ra  
ma autónoma del universo jurídico, ya que el mismo tie  
ne por objeto la prevención y separación de los pro  
blemas que se fraguan en y con motivo de las ciudades.  
"Por otro lado el Derecho Urbanístico tiende a prom  
ver el mejoramiento de los centros urbanos, así como  
una mejor planeación y el funcionamiento eficaz y demo  
crático de la administración pública urbana y la racio  
nalización de las ciudades, el equilibrio ecológico y  
la elevación de la calidad de la vida urbana"<sup>(41)</sup>.

---

(41) *Ibidem*, p.21

## 2.2 EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO URBANISTICO

"Llámesese constitución a la ley fundamental de un estado , en el cual se determina la forma de gobierno, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano.

El Derecho Constitucional expone y explica esas leyes fundamentales. Para fijar tal derecho, se atiende a nuestra república al texto de la Constitución, a la discusión del proyecto respectivo en el congreso constituyente, a las ejecutorias de los tribunales Federales y a las Doctrinas de los autores"<sup>(42)</sup>.

La aparición del Derecho Constitucional entre las disciplinas jurídicas autónomas, es relativamente nueva; al descender Bonaparte de los alpes sobre el suelo de Italia en 1796, su ejército llevaba consigo los principios de libertad y de individualismo con que la revolución francesa acaba de substituir al gobierno absoluto. Para ser enseñado sistemáticamente, esos principios hallaron lugar propicio en la tierra que había fecundado la tradición jurídica de Roma, y por eso fue que en Italia se fundaron entonces antes que en ningún otro país, las primeras Cátedras de Derecho Constitucional.

No obstante este despertar inmediato de la teoría constitu

---

(42) CORONADO Mariano, "Elementos de Derecho Constitucional Mexicano" 3ª, edic. edit UNAM, 1977.p.8

cional, su investigación y enseñanza no alcanzaron durante el siglo XIX el auge que merecía la nueva rama del Derecho, como técnica llamada a organizar la creencia entusiasta en el orden constitucional. En Francia se creó una cátedra de Derecho Constitucional en 1835 que fue suprimida en 1851, después del golpe de Estado de Napoleón III. Restablecida por la república en 1879, todavía en 1855 se quejaba Boutmy de que la rama más importante del Derecho Público estuviese abandonada en Francia y de que no la enseñase ningún autor reconocido.

El colapso del régimen monárquico, la necesidad de organizar a la república sobre las bases nuevas y las experiencias inglesa y norteamericana como ejemplos prácticos, todo esto en su conjunto hizo resurgir en Francia los estudios del Derecho Constitucional, a partir del último tercio de la centuria pasada. Finalizaba el siglo XIX (1895) cuando Esmein publicaba la primera edición de sus elementos de "Derecho Constitucional Francés y comparado", la obra que habría de llegar hasta nosotros a través de numerosas ediciones, como modelo de claridad y erudición. Quince años más tarde el insigne polemista Leon Duguit iniciaba la revolución del Derecho que nos ocupa con su "Tratado" y su "Manual".

En la historia de la literatura constitucional mexicana podrían señalarse varios periodos. Desde los comienzos del siglo pasado hasta la Constitución de 57, no son por lo común profesionales del Derecho los dedicados a estos tópicos, ni sus estudios tienen por objeto temas concretos de Derecho Constitucional. Pero como el problema de la época es el de la organización política del país, sus obras ofrecen

importantes aspectos de lucubración constitucional.

Este producto histórico de fines de siglo XVIII, llamado Derecho Constitucional, que alcanzó su plena sazón en el siglo XIX, y cuyo destino parece estar entre dicho en esta segunda mitad del siglo XX, no puede concebirse sino en cuanto aspiración concreta de cada pueblo a ejercitar su soberanía conforme a principios que tienen un mínimo de generalidad, como son la democracia, la representación, la división de poderes, los derechos Fundamentales de la persona. Con ex pre si ón tan concisa como atinada, se ha dicho que el Derecho Consti tuc ional es la técnica de la libertad, no podemos inventar un Derecho Constitucional contrario a la libertad porque aquel cumple una misión eminentemente social; el Derecho Constitucional no puede desarticular se de lo histórico.

"El Derecho Constitucional es, por ello, el común aliento jurídico de cada pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de su historia"<sup>(43)</sup>.

La secuencia que hemos hecho de la aparición del Derecho Constitucional, así como el objeto de su estudio, nos lleva a plan tear la pregunta: ¿qué relación existe entre el Derecho Consti tuc ional y el Derecho Urbanístico? No se puede hablar del Derecho Consti tuc ional sin dejar de hablar del Derecho urbanístico, ya que existe

(43) TENA Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" 17ava.edic.edit.Porrúa, México, 1980, pags. 75, 76, 80, 81

una interrelación entre estas dos ramas del Derecho.

"La relación que existe en los citados Derecho se vislumbra en el desarrollo urbano porque éste consiste precisamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana a que se refiere el artículo 27 Constitucional, esto es un proceso sostenido de transformaciones positivas y sustantivas en cuanto a la calidad de la vida en los centros de población (Plan Nacional de Desarrollo).

Un claro ejemplo de algunas modalidades de la propiedad es en torno a la propiedad urbana, ya que no se considera de la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente; a este efecto, se impusieron de acuerdo a los preceptos constitucionales relativos, algunas modalidades a la propiedad, tendientes a que no quedara el arbitrio del propietario dejar inproductiva su propiedad, y a que no usara su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales; el criterio que se siguió al aplicar esta modalidad fue garantizar al propietario el goce de su propiedad a condición de que al ejecutar su derecho procure el beneficio social.

El derecho de propiedad es una creación del estado, por lo tanto, la propiedad es de carácter derivada y es una creación "Jurídica Social". Luego entonces, la propiedad es un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista, las modalidades que se impongan a la propiedad privada pueden tener

las siguientes finalidades: la distribución equitativa de la riqueza pública, la conservación de esa riqueza, el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de condiciones de vida de la población rural y urbana. Ahora bien, ¿ cómo se logran estos dos últimos medios? , por medio de la ordenación de los asentamientos humanos, así como con el establecimiento de provisiones, usos reservas y destinos de tierra, agua y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear, así como regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las ciudades; las leyes constitucionales que fundamentan y construyen la sociedad del estado, están comprendidas en el Derecho Constitucional y los reglamentos que emanan de la Constitución, así como las leyes específicas que se establecen para concretar, en coordinación de las autoridades, las normas requeridas para la planeación y construcción de las ciudades, las comprende el Derecho urbanístico.

Es aquí donde se da la relación (de la cual ya hablamos) entre estas dos ramas del Derecho. Otra relación existente entre el Derecho Constitucional y el Derecho urbanístico, es la contemplada en el artículo 123 Constitucional en su fracción XII del apartado "A", y fracción XI del apartado "B", ya que establece, aunque no de manera explícita, el derecho a la vivienda, la cual, al darse, obliga a dotar de servicios y obras públicas, a los gobernados así como una planeación racional de estos centros urbanos"<sup>(44)</sup>.

<sup>(44)</sup>RUIZ Massieu José Francisco, Ob.Cit.pags.23,24 y 25

El artículo 134 constitucional establece los fundamentos para llevar a cabo las obras públicas que se deben de someter a curso para su edificación, y en base a estos requisitos es que existe el reglamento para Construcción, con lo cual se está hablando por un lado del Derecho Constitucional y, por el otro del Derecho Urbanístico.

Es por ello que puede afirmarse que siempre existirá relación entre estos dos Derechos.

En esta relación el Derecho Urbanístico manifiesta su autonomía, en la medida que logra concretar sus objetivos propios, tornando letra viva y palpable los postulados constitucionales a los que nos referimos, los cuales desafortunadamente han quedado anquilosados en muchas anteriores administraciones sexenales.

El estudio del Derecho Administrativo, como ciencia, arranca del siglo XIX: su anatomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción, están en evolución constante y han sido matizadas, por las profundas transformaciones políticas y sociales del estado.

El objeto de su conocimiento lo constituyen tanto las instituciones jurídicas, como los fenómenos sociales vinculados, lo que se llama administración pública o poder ejecutivo y que la evolución social, con sus explosiones y contradicciones, matiza y señala rumbos. Consecuencia de ello es que los cambios se suceden con tal rapidez y frecuencia que, instituciones consideradas estables en cierta época, cincuenta años después se encuentran en crisis.

"Se entiende por ciencia del Derecho Administrativo, el conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método de investigación y desarrollo"<sup>(45)</sup>.

"También podemos interpretar al Derecho Administrativo co

---

(45) ACOSTA Romero Miguel, "Teoría General del estado administrativo", 7ª edic. edit. Porrúa, México, 1986, p. 7

mo la rama del Derecho Público que regula la actividad del estado que se realiza en forma de función administrativa"<sup>(46)</sup>.

El Derecho Administrativo puede apreciarse desde puntos de vista: uno amplio y genérico y otro restringido y formal.

En su concepto amplio lato Sensu consideramos que es el "conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o poder ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del estado, con otros entes públicos y con los particulares"<sup>(47)</sup>.

Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula el poder ejecutivo, administración pública y su actividad. Estamos de acuerdo en que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que pueda tener la administración pública.

"George Vedel dice que el Derecho Administrativo es el Derecho de la administración y, en este sentido, todo país civilizado poseerá un Derecho Administrativo porque tendrá necesariamente un conjunto de reglas que regulan la acción de la administración"<sup>(48)</sup>.

---

(46) FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo " 18 ava. edic. edit. Porrúa México, 1978 p.3

(47) ACOSTA Romero Miguel, Ob.Cit.p.13

(48) VEDEL George, Citado por Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" sep.edic.edit. Porrúa,México,1986,p.10

"Marcel Waline antes de definir el Derecho Administrativo , define la administración como el conjunto de órganos del estado que no tienen la cualidad de autoridad legislativa ni judicial.

Además, el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que:

- 1.- Determinan la composición, el reclutamiento y el estatuto de estas personas y organismos de la administración.
- 2.- Determinan sus poderes.
- 3.- Determinan complementariamente los límites de esos poderes.
- 4.- Las sanciones por el exceso de esos poderes y las faltas cometidas en su ejercicio"<sup>(49)</sup>.

Es importante dentro del panorama del Derecho Administrativo el papel que juega la administración pública, ya que es la parte más dinámica de la estructura estatal porque actúa en forma permanente sin descanso y sin horario, ... "y acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre"<sup>(50)</sup>.

"Desde los tiempos más lejanos de la historia ha existido

---

(49) ACOSTA Romero, Miguel Ob. Cit.p.10

(50) ACOSTA Romero, Miguel, Ob. Cit. p.61

administración pública. En Egipto, en la época de Ramses. existía un manual de jerarquía" (51).

Desde luego, en la Edad Media y en el renacimiento hubo sistemas de administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más. La administración pública moderna ha visto ampliada su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del estado.

Existen diferentes corrientes contemporáneas sobre la noción de la administración pública y una de ellas es la concepción jurídica, y ha sido en Europa, especialmente en la escuela Alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el Derecho Administrativo, a partir de supuestos relativos al estado de derecho, con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la injerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la administración pública por la otra.

Para hacer frente a las actividades de la Administración pública, el estado tiene que crear agencias o unidades administrati

---

(51) ACOSTA Romero, Miguel, Ob.Cit. p.61

vas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos, y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de Estado.

"Es así como la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para lograr con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de sus órganos que la integran, así como de los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.

Es conveniente sistematizar la estructura de la administración pública, sus relaciones entre sí con los otros poderes y órganos del estado y, sobre todo regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que las más de las veces carecen de una estructura perfectamente definida. Por ello se hace necesario y se debe considerar que con base al aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y de bienestar dentro de nuestra sociedad, que el Derecho Administrativo actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos"<sup>(52)</sup>. Tal y como lo es el Derecho Urbano.

Después de examinar brevemente el Derecho Administrativo, cabe preguntarnos, ¿Cuál es la relación entre éste y el Derecho Urb

---

(52) ACOSTA Romero, Ob.Cit. 62,63

no?

Es importante hacer notar que entre el Derecho Administrativo y el Derecho Urbano existe una estrecha relación, ya que no son fenómenos aislados e independientes, sino todo lo contrario, pues del primero se deriva tanto la organización del Estado como su estructura fundamental; en tanto que del segundo, esto es, del Derecho Urbano, se derivan las reglas y requisitos para la planeación y construcción racional de las ciudades.

Existe otra relación entre Derecho Urbano y el Derecho Administrativo, cuando el primero, a través de sus conceptos básicos señala cuales son los medios legales y reglamentarios para que, tanto particulares como autoridades puedan realizar acciones tendientes a consolidar algunos de los fines u objetivos del Derecho Urbano, ya que por medio del Derecho Administrativo la autoridad sabe cuál ordenamiento jurídico debe aplicar para resolver cierta cuestión, como lo es la ley de desarrollo urbano en función, la cual se debe de aplicar correctamente y, como sucede en el caso de la relación entre el Derecho Urbano y el Derecho Constitucional, el Derecho Urbano manifiesta su autonomía frente al Derecho Administrativo cuando deja de ser simplemente un conjunto de reglamentos y normas emanadas formalmente del legislativo o del ejecutivo, cuando éste usa su facultad reglamentaria, para convertirse en el conducto normativo por medio del cual, la autoridad recoge las aspiraciones de los diferentes grupos y sectores que conforman la vida urbana para resolver ingentes problemas de ésta, pero sobre todo, para cristalizar el concepto de democracia urbana

que, como lo hemos multicitado, tendremos que exponer en uno de los capítulos de nuestro trabajo.

La aplicación del Derecho Urbano, cobró importancia en nuestro país, a raíz de los sismos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre del año de 1985, los cuales no deben exagerarse con un sentido amarillista, al estilo del que tan a menudo utiliza cierto tipo de prensa cuando trata los problemas nacionales: pero tampoco debe menospreciarse dentro del conjunto de las más graves dificultades que afectan a la nación a partir de 1981-1982.

Es decir dentro de un panorama de crisis económica y social, originada por causas externas e internas a cuyo análisis no podemos dedicar siquiera unas líneas en este comentario, se vinieron a incrustar fenómenos naturales, físicos, los cuales contribuyeron a profundizar en uno u otro renglón la propia crisis, tanto por las víctimas registradas y a los daños materiales padecidos, así como por sus consecuencias directas e indirectas, en el conjunto de lo que se ha dado en llamar el sistema natural-social de México en su totalidad y los ¿cuales? de varias de sus regiones en particular. Se demostró una vez más que las variables de estos sistemas están íntimamente relacionados entre sí, y que las de carácter natural adquieren un peso de índole social cuando afectan en una u otra forma la vida de los habitantes y su compleja realidad económica. Y su influencia se tornó directa y resulta apabullante porque en este caso concreto, casi nada se pudo hacer en el momento de los sismos, para evitar principalmente la pérdida de valiosas vidas humanas.

Además de esto, quedaron ruinas de numerosos edificios, des perfectos de otros, desaparición de muebles, archivos, etc., sin ha blar ya de los traumas sufridos por multitud de personas, de tragedias sociales que quedaron al descubierto y de muchas otras consecuencias que los habitantes de las áreas afectadas vivieron en carne propia.

No se trata de redactar aquí en su totalidad esas variadas expresiones del desastre, sino de hacer hincapié en la unidad del to do, es decir, en insistir en algo dialécticamente inevitable, o sea, que lo natural no se concibe aislado y, que incluso en una sociedad capitalista de subdesarrollo medio, cuando un desastre afecta a gran des urbes como lo es la capital mexicana y a otras ciudades menores, su incidencia pueden ser de primera magnitud en la proble mática so cial, ya de por sí cargada de ingredientes explosivos.

En este caso, como en otros medios similares, la actitud más perjudicial es la de imitar a las avestruces y decir simplemente: "son cosas que pasan o suceden y qué le vamos a hacer"; esto equivale a aceptar la total vulnerabilidad de una sociedad del tercer mundo frente a los desastres natural-sociales, porque como es seguro que en poco tiempo se repetirán nuevos fenómenos de este u otro tipo, no ca be sino preguntarse ¿ nos declaramos desde ahora a merced de las in controlables desgracias, o nos preparamos de inmediato para prever y en parte evitar en una mayor o menor medida las posibles consecuen cias de otro terremoto, o de la creciente contaminación urbana? Si re sulta lo primero, quedaría decir que por atraso, falta de recursos, de sidia o burocratismo (o bien, todo junto como expresión consumada del

subdesarrollo y la irresponsabilidad), aceptamos el fatalismo geográfico, frente al cual- supuestamente-nada se puede hacer.

"Ya en Japón, Unión Soviética, Estados Unidos, Italia y otras ciudades avanzadas, se llevan a cabo intensas acciones de preparación práctica y psicológica para casos de desastre, ya que si bien se dice que no es posible preveer los sismos, también es bien cierto que sí es factible preparar a la sociedad para enfrentarse con diversas medidas a las acciones y consecuencias de dichos fenómenos.

Es necesario desde ahora implantar un sistema de acciones que utilizando la educación científica, el adiestramiento permanente y la formación de cuadros ciudadanos, puede crear en todas las zonas habitadas de las regiones de alta sismicidad un verdadero ejército de hombres decididos a minimizar la pérdida de vidas humanas y propiedades, esto incluye la adopción de medidas urgentes de control de las construcciones, evitando de cuajo la corrupción que a la postre se traduce en la muerte.

En numerosas revistas del momento y en varios libros aparecidos recientemente, se presentan reportajes que permanecerán como evidencia, de un momento trágico en la vida de México. Lo positivo de todo ese desastre sería sacar las enseñanzas convenientes de todo ese desastre sería sacar las enseñanzas convenientes y evitar que en el futuro se repitan los errores, actos de corrupción y violación a la ley, imprevisión y caos que propiciaron tan alto costo. De otro modo

nada útil habríamos aprendido de estos sucesos de septiembre de 1985<sup>(53)</sup>.

Tan desagradables experiencias nos deben hacer recapacitar y proponemos a hacerles frente a estos problemas. "Existe en el Plan Nacional de Desarrollo 1983, un deseo sincero de lograr la desentralización de ciertas actividades, redistribuir industrias en ciudades medias y lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones, rompiendo las tendencias que han generado los actuales desequilibrio regionales, acentuados entre las zonas urbanas y rurales, se plantea además propiciar la participación de la sociedad en la ejecución de este plan, lo cual manifiesta sólo fue un deseo sincero.

Con motivo de los multicitados sismos de 1985 y sus repercusiones que fueron muy fuertes, se integró una Comisión Nacional de Reconstrucción y ella el Comité de Descentralización, mismos que el 28 de enero de 1986 publicaron sus acuerdos básicos; en el mismo se contempla que los terremotos grabaron en la conciencia del país los peligros de la concentración urbana en la ciudad de México; continúa la idea, la cual apoyamos, 'de la urgencia de desalentar el crecimiento de la ciudad de México', asimismo en sus conclusiones asienta, "que los sistemas urbanos no se pueden inventar, deben partir de las redes urbanas existentes que se complementan y de las ciudades dominantes de esos sistemas"<sup>(54)</sup>

---

(54) Ibidem, p.67 y 69

Tocamos el tema de los sismos para hacer una introducción a la importancia que tiene para el Derecho Urbano estos fenómenos, ya que como lo vamos a demostrar a través de su "Legislación Actualizada" se pueden prever muchas tragedias; pero aún tomando en consideración que existen elementos jurídicos para una buena aplicación del Derecho Urbano en México, esto no sucede, ya que no se contempla por principio al Derecho Urbano como una materia específica en los diferentes planes de estudio de las muchas universidades de nuestro país, sino todo lo contrario, sólo se dan matices reflejados en cursos o seminarios, pero no como una materia básica, y esto-considero-no debe ser aceptado. Además, no existe una adecuada enseñanza del Derecho Urbano en los diferentes niveles básicos de enseñanza, y ya es urgente implantarlo, inclusive desde los niveles básicos de primaria, y darle una difusión de acuerdo a la importancia que reviste esta disciplina.

Reitero, es importante implantar la cátedra de Derecho Urbano, ya que en base a su estudio se pueden preparar profesionistas que pueden aportar sus conocimientos para hacerles frente a las catástrofes naturales como los sismos. Así también, el deficiente conocimiento que se tiene de los principales ordenamientos en materia de Derecho Urbano, da como resultado que su aplicación en nuestro país sea producto del caos y de la irracionalidad del crecimiento de las ciudades.

Para concluir con la aseveración de que las disposiciones legales relacionadas con el Derecho Urbano carecen de una debida aplicación

cación, podemos citar el artículo 37 de la ley orgánica de la administración pública en su fracción I, que contempla las facultades que tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para la aplicación de Derecho Urbano en México, "la cual es formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología". Esta facultad sólo se cumple a medias.

La falta de participación ciudadana para la resolución de los problemas urbanos, es otra limitante para que en México no se dé la importancia que requiere al Derecho Urbano, y ello a la vez provoca el caos y el desorden en materia de planeación y de asentamientos humanos.

### C A P I T U L O III

#### EL REFORZAMIENTO DEL DERECHO URBANO EN MEXICO

- 3.1 INTENSIFICACION DE SU ENSEÑANZA EN LOS DIFERENTES NIVELES ESCOLARES.
- 3.2 CONCIENTIZACION DE LA OPINION PUBLICA
- 3.3 PARTICIPACION DE LA CIUDADANIA EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS URBANOS
- 3.4 EL REFORZAMIENTO DE LA AUTONOMIA DEL DERECHO URBANO FRENTE AL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### 3.1 LA INTENSIFICACION DE SU ENSEÑANZA EN LOS DIFERENTES NIVELES ESCOLARES.

En el anterior capítulo, hicimos hincapié acerca de la carencia de una estructura definida de la enseñanza del Derecho Urbano en nuestro país, que se refleja, principalmente, en la falta de una materia obligatoria dentro de los planes de enseñanza, ya sea en instituciones de nivel medio, así como en las facultades de nuestras universidades de nuestro país y, llegado el presente capítulo, conviene que nos preguntemos. ¿ Por qué es necesario que exista una materia de esta naturaleza , no sólo optativa sino obligatoria de la enseñanza del Derecho Urbano ? Parecería que estudiarlo como una rama en moda o de actualidad es suficiente, pero tal enfoque del Derecho Urbano no es suficiente:

- a) Debido a la autonomía que destacamos en relación con el Derecho Administrativo en general ( ver capítulo 2.3 ).
- b) Debido a que "el urbanismo ha dejado de ser una simple referencia a alineaciones y ordenanzas, a pavimentaciones, alcantarillado, bancos y fuentes" (55)
- c) Debido a que el Derecho Urbano es una materia que utiliza fundamentalmente el método comparativo, el cual se manifiesta cuando en el análisis de una determinada comunidad

---

(55) FLORES Trejo Fernando, "Derecho Urbanístico y Registro", Revista la Facultad - de Derecho de México, UNAM, Tomo XXX, Sep-Dic, 1980, p. 831

urbana ( por ejemplo la Ciudad de México ).

Se traeha colación las experiencias vividas en otras comunidades como Londres, Tokio, París, con el fin de resolver problemas urgentes que afligen a la comunidad que se está analizando.

El método comparativo es indispensable en Derecho Urbano para evitar la comisión de errores tan característicos en las urbes, como la nuestra, tales como los asentamientos irregulares y la falta de planificación, porque como dice Guaito "el urbanismo no puede concebirse hoy como una mera regulación del ensanche de las ciudades o el intento de descongestionar o limitar el crecimiento de determinadas poblaciones" (56)

- d) Debido a que el Derecho Urbano, aparte de la concepción multidisciplinaria que analizamos en el anterior capítulo, tiene un especial enfoque estético del que carecen muchas ramas del Derecho, sobre todo el Derecho Administrativo, ya que al hablar de urbanismo y planeación siempre es importante la referencia a conceptos tales como el estilo arquitectónico, la belleza colonial, el trazo urbano etc.,

---

(56) GUAITA, Citado por Antonio Fernández Cancellor, "Instituciones de Derecho Urbano", Edit., Monte Corbo. Madrid, 1977, p. 35

conceptos que desde siempre, no solamente desde el surgimiento del Derecho urbano como disciplina moderna del universo jurídico, han preocupado a políticos y estudiosos de los fenómenos en las grandes y pequeñas ciudades, en el sentido de que determinada urbe alcance, mayor belleza o menor desproporción que otras de su género.

En este sentido, el urbanismo es entendido hoy como: "el arte de proyectar y construir las unidades de concentración humana en forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad" (57)

Por estas razones, y otras más que pudiéramos enlistar - pero cuya enumeración sería exhaustiva, se manifiesta la consecuencia de que el estudio del Derecho Urbano se perfile de manera sistemática en la educación superior, como una materia siempre obligatoria en los planes de estudio y, para mayor reforzamiento de esta proposición, no cabe duda que en los niveles de educación inferior, como son la primaria, secundaria y preparatoria. También debería perfilarse el estudio del Derecho. Debe existir también una preocupación constante de educandos y educadores por

---

(57) BIDAGOR, Pedro. "Hacia un Plan Nacional de Urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades", Revista de estudios de la Vida Local, Madrid, 1951, No. 57 p. 50

asimilar los conocimientos e instrumentos básicos del Derecho Urbano, por ejemplo: el reglamento de construcciones, el reglamento de policía y buen Gobierno, en la inteligencia de que la enseñanza del Derecho Urbano no puede prosperar si no existen buenas bases para su asimilación, "como se demuestra en el caso del fenómeno de los asentamientos humanos en las grandes ciudades y en las zonas fronterizas, fenómenos que no existirían en la medida que actualmente existen , sobre todo en las grandes ciudades. ( Nuestro país ), si existiera una adecuada enseñanza del Derecho Urbano desde los mismos cimientos de nuestra educación, conclusión a la que llegó en el seminario de aspectos socio-económicos y culturales en las fronteras mexicanas, principalmente con la ponencia de Enrique Contreras Suárez." (58)

---

(58) GACETA UNIVERSITARIA, UNAM, 30 de Noviembre de 1989 p. 19

Ya hemos tratado en los capítulos anteriores puntos básicos de nuestro trabajo, y se han tocado aspectos que, indudablemente, apuntalan la notoria autonomía que tiene el Derecho Urbano en nuestro país y en general, dentro del universo jurídico, pero, evidentemente, ninguno de esos aspectos tiene una característica tan singular e importante como el de la creciente "Concientización ciudadana por los problemas urbanos".

Hasta hace unos cuantos años, especialmente en nuestro país, la existencia de una ciencia de la opinión pública por los problemas urbanos era prácticamente nula; sin embargo, a partir de la década de los 70s. "esa conciencia ha crecido, gracias a la existencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que se presentan como socialmente necesarios en relación con los niveles de subsistencia de las clases trabajadoras y que agudizan aún más la dilapidación que se realiza en el ámbito de las relaciones de trabajo" (59)

Un ejemplo típico y muy crudo de esa existencia de servicios colectivos es el déficit de vivienda que para 1980, tan sólo en el Distrito Federal, afectaba a 1,116,000 habitantes o viviendas, y con este ejemplo deficitario, más la caída del salario real de las

---

(59) KOWARIK, Lucio, "El precio del progreso, crecimiento económico ex poliación urbana y la cuestión del medio ambiente en América Latina" Fondo de Cultura Económica, México, 1981, p. 46

clases medias y trabajadoras, es lógico que surja una mayor conciencia ciudadana por los problemas urbanísticos, la cual se manifiesta de una manera pacífica y organizada en ocasiones y en otras de manera justa, pero un tanto violenta.

La manera pacífica y organizada se percibe en la integración de los comités vecinales de las juntas de vecinos, órganos considerados por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal como de representación ciudadana, que en términos de dicho ordenamiento tiene la función de recoger las demandas, inquietudes y planteamientos que tienen los ciudadanos para hacerlos llegar al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, para que éste, a su vez en calidad de recomendación o propuestas, los haga llegar a las autoridades máximas del Distrito Federal para su consideración.

"La manera justa, pero un tanto violenta, de manifestación de la conciencia pública se empieza a notar particularmente con las experiencias de insubordinación estudiantil popular del 68; sus logros y errores, así como los flujos y reflujos de las luchas sociales que impulsaron la configuración de movimientos políticos de masa independiente de las formas corporativas del estado" (60)

De este germen, con el sismo sucedido en 1985 se explica na

---

(60) MASSOLO Alejandra, y DIAZ Ronner Lucila, "Consumo y Lucha Urbana en la Ciudad México; Mujeres Protagonistas", Revista de la UNAM, Unidad Azcapotzalco, Volumen VI, Núm. 15, May-Ago, 1985

turalmente el surgimiento de luchas, como la de las costureras y la del movimiento de Nonoalco-Tlatelolco, a los que hacemos referencia por considerarlos importantes, ya que son movimientos que cuestionan notablemente el orden social y económico imperante en nuestro país, pero sobre todo, desde un punto de vista enfocado hacia el Derecho Urbano, el error craso e histórico que ha influido sobre el Derecho Urbano en el sentido de la descentralización de todas las funciones sociales y administrativas de importancia, las cuales, en forma indiscriminada, se han concentrado dentro del ámbito de la capital, error que, desde el punto de vista personal y aplicado al derecho urbanístico moderno, no puede admitirse porque debe existir una adecuada congruencia entre el espacio urbano y el número de pobladores que se asientan en él, "un número infinitamente mayor al de ese espacio que en los últimos 45 años se ha producido en la Ciudad de México porque, según las estadísticas para 1980, el número de pobladores en esta urbe era de 13' 873,000 y apenas existía una extensión de 100,000 hectáreas, para su dotación de viviendas" (61)

La manifestación violeta de la conciencia popular plantea un gran reto para el Derecho Urbano, reto que afirma su autonomía en el sentido de que se debe procurar un canal, una opción legalmente válida, para las profundas inquietudes del grueso de la población, inquietudes que no se ven del todo satisfechas con los órganos de representación popular que contemplan la legislación orgánica del Depar

---

(61) SHTEINGART, Martha "Expansión Urbana, Conflictos Sociales y Deterioro Ambiental en la Ciudad de México", Excelsior, 1 de Diciembre, 1989, México, Sec.M. p.1

tamento del Distrito Federal, y que podrían verse mejor complementadas con una institución que anteriormente tenía un papel destacado en la legislación de referencia, pero que ahora, con la aparición de la Asamblea de Representantes, ya no la tiene, y nos estamos refiriendo a la institución llamada "el referendum".

### 3.3 PARTICIPACION DE LA CIUDADANIA EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS URBANOS

De acuerdo al análisis del capítulo anterior, el despertar de la conciencia ciudadana influye notablemente para el reforzamiento de la autonomía del Derecho Urbano y en esta perspectiva, el Derecho Urbano debe contemplar a su vez un mecanismo que estimule ostensiblemente la participación ciudadana, mecanismo que a nuestro entender debe ser "el referendium".

En la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal una ley que no es esencialmente urbanística , pero que regula un gran número de cuestiones relacionadas con el tema se establece el mecanismo de referéndum, particularmente hablando en los artículos 52, 53 y siguientes hasta el 59. En esta serie de artículos el Referéndum se define como el método de integración directa . De la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación y abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos del Distrito Federal.

(Artículo 53 y demás relativos a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal). De esta definición de referéndum, se establece claramente que toda materia urbanística, sin excepción, puede ser objeto del mismo, porque dicha materia tiene consecuencias sobre la totalidad de habitantes del Distrito Federal y en términos de la citada Ley Orgánica, la aplicación del referéndum con relación al urbanismo "es obligatoria", no quedando en consecuencia dicha aplica-

ción sujeta a la voluntad del poder ejecutivo o de las cámaras del --  
congreso de la unión ( artículo 58 Ley Orgánica del Departamento del  
Distrito Federal ).

No obstante la obligatoriedad del referéndum en su aplica -  
ción urbanística, este instrumento fue, hasta antes de la aparición  
de la Asamblea de representantes del distrito federal, una sugerente  
pero ineficaz posibilidad de realización de la voluntad ciudadana y  
ahora, con la aparición de la asamblea de representantes, francamente  
es letra muerta, la que contraría notablemente la esencia de una mate -  
ria como el Derecho Urbanístico que reclama esencialmente la partici -  
pación ciudadana para su eficaz cristalización. Es, en esta perspecti -  
va, prioridad indispensable del Derecho Urbanístico, recoger el olvi -  
do en que se encuentra ( en el estado actual de nuestra legislación )  
al referéndum y convertirlo en un mecanismo activo, por medio del cu -  
al se puedan satisfacer los deseos y aspiraciones de la ciudadanía en  
materia urbanística, que día con día crecen más. En teoría, con la in -  
tegración de los llamados órganos de Representación popular la ciuda -  
danía parece contar con medios adecuados para manifestar sus demandas,  
por ello, esencialmente no es así, debido a que el órgano máximo hasta  
antes de la aparición de la asamblea de representantes, es decir, el  
consejo consultivo de la Ciudad de México, solamente tiene atribucio -  
nes simbólicas, meramente consultivas, como su nombre lo indica, fren -  
te a las autoridades ejecutivas del distrito federal como son los de -  
legados políticos y el Alcalde de la Ciudad de México y aunque, cierta -  
mente, el Consejo Consultivo y las organizaciones de base que le dan  
vida, "como son las juntas de vecinos y los Comités de manzana, estimu

lan la participación ciudadana y, los ciudadanos al verse involucrados, en una primera instancia, en la elaboración y aplicación de las políticas, necesariamente se concentran con más solidez e institucionalidad en los modos de participación que acabamos de describir" (62)

Sin embargo, consideramos que el referéndum estimula más la participación ciudadana por las siguientes razones:

- 1.- En el referéndum, por su misma índole popular, participa la generalidad de la población y, en cambio, en las organizaciones de representación política solamente lo hace una cúpula, que no siempre representa, aunque suene paradójico, a todas las personas que en teoría ponen intereses en su custodia para su logro.
- 2.- El referéndum es una institución de sólida tradición democrática con antecedentes, incluso, muy claros en nuestro país, porque aunque parezca extraño, "ya desde tiempos de Santa Ana y Maximiliano, el referéndum era tenido en consideración como un mecanismo muy propicio para que la voluntad del pueblo convalidara situaciones políticas muy trascendentes, como el acceso de Maximiliano

---

(62) MURO González, Francisco José, "Nota sobre la participación política en México, teoría y Praxis Administrativa, Vol. I No. 3 México., Jul - Set, 1987 p. 73

al trono o el mantenimiento de Santa Ana en el poder" (63)

3.- El referéndum estimula la cultura y el interés de los ciudadanos ya que, como lo contempla la ley orgánica del departamento del distrito federal, cuando se somete a referéndum determinada Ley o Reglamento, siempre es necesaria una previa información y difusión "con un minimo de 2 meses anteriores a la fecha de su instalación formal ( del referéndum ), del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentarios objeto del referéndum; además, con la entrega de las formas de votación deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento o sólo de sus modificaciones o las razones de su derogación, para el conocimiento y juicio de los votantes del referéndum" ( artículo 59 de la ley orgánica del departamento del distrito federal ). En contraste con esta amplia forma de de compenetrar a la gente con el conocimiento de la materia urbana, la integración de los llamados órganos de representación política solamente da lugar a la indiferencia y al esnobismo ( moda ), como se comprueba en los tiempos de elección de las juntas de vecinos y los comités de manzana y en las

---

(63) CHANES Nieto, José, "Referéndum e Iniciativa Popular", Revista de Teoría y Praxis Administrativa, Vol.I No.3, México, Jul-Sep. 1987, págs. 32,34

campañas publicitarias que realizan las delegaciones Políticas para fomentar la participación.

Se puede decir, en detrimento de las ventajas antes anotadas, que el referéndum es una institución que si no se cuida bien por su índole substancialmente democrata, puede dar origen a situaciones aberrantes, fácilmente aprovechables por demagogo y tiranos que traen de capitalizar aspiraciones personales, como el caso de Santa Ana que, mediante el referéndum se hizo llamar "Alteza Serenísima", o el caso de Hitler y el territorio de Sarra( Hungría); casos que, ciertamente son ejemplos claros de distorción en la aplicación del referéndum pero, no obstante ello, la proyección positiva del referéndum se impone en el sentido del gran estímulo, del enorme entusiasmo que despierta entre la población el hecho de saber que ella, mediante su simple voto afirmativo o negativo puede decidir cuestiones trascendentes que le afectan y de acuerdo a este temor esencialmente democrático y que responde a su naturaleza primordialmente participativa, el Derecho Ubanístico debe reflejarse "en la participación de los interesados y - en un Derecho de iniciativa e información mediante referéndum, mecanismo trascendental que ha convertido naciones como Suiza en el ejemplo de planificación y orden y puede convertir a naciones como la nuestra en ese mismo ejemplo"<sup>(64)</sup>.

---

(64) FLORES Trejo, Fernando, Ob.Cit.p.841

### 3.4 EL REFORZAMIENTO DE LA AUTONOMIA DEL DERECHO URBANISTICO FRENTE AL DERECHO ADMINISTRATIVO

No cabe duda que el Derecho Urbanístico es una rama autónoma que se separa del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional, a pesar de que en éste encuentra su sustento y su validez, y si bien el Derecho Urbano no puede negar muchas de las características propias del Derecho Administrativo, en una rama que a diferencia de otras disciplinas, como el Derecho Fiscal y el Derecho Registral, tiene una alta dosis de humanismo, Sociología y visión estética, que le alejan de la proyección esencialmente rígida de la teoría general del Derecho Administrativo.

Esta autonomía frente al Derecho Administrativo, a simple vista bastaría para justificar la importancia de su estudio y de su utilidad práctica, pero cuando ubicamos al Derecho Urbano en el terreno siempre difícil de la problemática social, parece opacarse y ello se debe a que la legislación aplicable en nuestro país no ofrece soluciones prácticas para resolver los problemas derivados, tales como los de vivienda y los de la explosión demográfica, etc., soluciones prácticas que deberían orientarse de acuerdo al consenso de los expertos en Derecho Urbano y demografía en los siguientes puntos:

- 1.- En buscar la solidificación de una adecuada administración encargada de proporcionar los servicios urbanos necesarios para los habitantes de las grandes ciudades.
- 2.- En encontrar una adecuada forma de financiamiento de los servicios tendientes de resolver las necesidades urbanas.

banas.

- 3.- En encontrar una fórmula adecuada de participación popular, que sea eficaz en las principales decisiones políticas que afectan directamente a la población metropolitana.
- 4.- En encontrar soluciones y formulas para propiciar que la autoridad política facilite y no impida o dificulte una planificación de conjunto y la realización de un programa de desarrollo de base metropolitana<sup>(65)</sup>.

La carencia de estas orientaciones en nuestro Derecho Urbano es pues, evidente, y por ello se hace difícil que el Derecho Urbano pueda tener a plenitud su autonomía, pero esta carencia de orientaciones no debe ser obstáculo para que como personas preocupadas por el estudio y resoluciones de los problemas urbanos, nos enfrentamos a los problemas sociales que cotidianamente parecen confinar a la impotencia al Derecho Urbano.

(65) C.WOOD, Robert, "Administración Metropolitana", Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol.VII, Madrid, Edic. Aguilar, 1974 p. 396

## C A P I T U L O I V

### PROBLEMAS SOCIALES EN LAS ZONAS URBANAS

- 4.1 PROBLEMAS DERIVADOS DE LA VIVIENDA
- 4.2 PROBLEMAS DEMOGRAFICOS
- 4.3 PROBLEMAS DE ASENTAMIENTOS URBANOS
- 4.4 PROBLEMAS DE SEGURIDAD
- 4.5 PARTICIPACION DEMOCRATICA EN LA PLANEACION  
URBANA

Es importante reiterar lo que hemos visto en los capítulos anteriores, ya que como se ha dicho, es necesario que la autonomía del Derecho Urbano, se debe de hacer a través de la intensificación del de recho urbano, se debe de hacer a través de la intensificación de su en señanza o de la concientización de la opinión pública o en la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas urbanos, pero a la luz de la consideración de grandes problemas sociales que viven las zonas urbanas, la autonomía del Derecho Urbano parece que está en tela de duda. ¿Por qué es cuestionable la autonomía que hemos venido afirmando desde la perspectiva social?. Porque cuando analizamos desde una perspectiva amplia estos problemas sociales, nos damos cuenta de que en el intento por resolverlos, en poco o en nada ha cooperado el Derecho Urbanístico como instrumento eficaz. Por citar un ejemplo, el problema de la vivienda, del cual nos podemos percatar perfectamente, de que otras disciplinas las que han tratado de resolver con eficacia el déficit de la vivienda y no el derecho urbano y así tenemos el caso del Derecho civil que a pesar del formalismo que lo ha caracterizado desde el tiempo del Derecho Romano, ha intentado encarar el problema de la vivienda con soluciones que, si bien a la postre han resultado inoperantes para justificar su utilidad como una de las ramas prácticas del universo jurídico.

"Muchas propuestas se han ensayado para tratar de darle coherencia al problema de las rentas congeladas, y entre ellas tenemos el ejemplo de lo que pro-

ponen la Agrupación de Inquilinos Organizados de la colonia Guerrero"<sup>(66)</sup>.

De la misma manera, la Sociología y la Prensa a través de sus exponentes han mostrado más preocupación que los expositores del Derecho Urbano por solucionar los problemas de vivienda, preocupación que quedó plenamente demostrada con el caso de los sismos de 85, en el cual los sociólogos y los periodistas fueron los principales preocupados por motivar a la conciencia nacional en cuanto a la importancia de las miles de viviendas que deberían ser dotadas a los damnificados del temblor citado (ver al respecto del fenómeno del 85 el punto 2.4 del presente trabajo)

Y junto con esta preocupación de estas disciplinas, tales como la Sociología y del Derecho Civil para resolver el problema de la vivienda, "también debemos destacar los esfuerzos gubernamentales encaminados a la atención del problema que abordamos, esfuerzos que si bien no han rendido un fruto positivo, reflejan la conciencia que tiene el estado acerca de la forma de solución del problema de la vivienda, solución que requiere de una cuantiosa inversión como lo demostró el llamado Plan de Desarrollo Social de 1966-1970, en el cual los trabajos de bienestar social representaron una partida de \$24,226 000,000 es decir el 25.5% de la Inversión Federal total, de la cuál \$1,688,000,000 se destinaron a la construcción de viviendas"<sup>(67)</sup>.

(66) "Congelar las Rentas" Prensa, México, Domingo 14 de enero de 1990, p.34

(67) PATIÑO Tovar Ana María Elsa, "Una visión histórica sobre el problema de la vivienda en México, 1960, 1970" México, Revista Vivienda, vol.9 No.2 abril-junio, 1984p.196

"En términos más modernos, el estado, busca que en igualdad de participación los inversionistas privados y los dueños de predios e inmuebles le auxilen concertadamente a resolver el problema de la vivienda" (68).

"Pero en esta acción de concertación, así como los planes e inversiones que realiza el Estado, aparecen insuficientes en relación con los numerosos espeluznantes que nos señala la CANACO, la cual habla que en el presente de 1990 existieran 800,000 nuevos demandantes de vivienda que se agregan al rezago crónico que en esta materia tiene una ciudad como lo es el Distrito Federal" (69).

El Derecho Urbano debe pues, atender de una manera más enérgica, por ser objeto propio de su materia el problema de la vivienda, tomando los ejemplos de la Sociología, el Derecho Civil y la acción gubernamental que hemos analizado, y lo debe de hacer de acuerdo a una visión urbana adecuada, atendiendo los siguientes puntos:

- a) "La necesidad, por la forma de propiedad de la tierra de que una parte de la ganancia realizada en la producción de la vivienda se pague al dueño del suelo en forma de precio o renta del suelo.

(68) VELAQUEZ, Enrique Claudio, "Opciones para la construcción ignoradas por el D. D.F.", México, Ovaciones, Sec. A.p.1, 25 de Febrero de 1990.

(69) GUERRERO Chipres, Salvador, "En 1990 se duplicara la demanda de vivienda según la CANACO", México, Diario la Jornada, p.12, 11 de Febrero de 1990

- b) El tamaño y complejidad de la vivienda emplea un lento periodo de rotación de capital (no reditúa un capital recuperable a largo plazo), y por lo tanto la reparación de los agentes productivos.
- c) La baja inversión de capital produce mínimos niveles de productividad en el sector.
- d) El alto precio de la vivienda como resultado de lo anterior, lo que impide la realización inmediata del capital invertido en su producción; por lo tanto, se requiere la inversión a largo plazo del capital, como que implica ganancia y por lo tanto aumento en el precio de la vivienda"<sup>(70)</sup>.

Sólo con esta perspectiva global, el Derecho Urbano puede atacar frontalmente el problema de la vivienda y reclamar su resolución a las otras disciplinas sociales y jurídicas que han anticipado a su radio de acción, las cuales, si bien se complementan con el Derecho Urbano, no tienen la mezcla tan singular que caracteriza a éste de normatividad y de interés social, un interés social que reafirme invariablemente la autonomía del Derecho Urbano.

"Otro punto a consideración indispensable del Derecho Urbano, es tomar en cuenta la factibilidad de servicios que se dan en de terminada localidad para que exista una adecuada planeación de las

---

(70) SUAREZ Escobar, Marcela y Ramón Bolaños, Alberto "La Reforma Urbana, una posibilidad para México," México, Vivienda, Vol. IX, No. 1 enero-marzo, 1984, p. 80, 82

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ciudades, condominios etc., y lograr así la eliminación de la desmedida expansión y de la falta de servicios y crecimiento desmesurado de las urbes que tanto inciden en la falta de efectividad práctica que tiene el Derecho Urbano para resolver el problema de la vivienda"<sup>(71)</sup>.

(71) Ovaciones, 11 de Febrero de 1990, México, p.8

No solamente los problemas de la vivienda, como se ha venido insistido, cuestionan la autonomía y eficacia del Derecho Urbano en México, sino también los agobiantes problemas demográficos, los cuales se manifiestan agudamente en el ciudad de México y motivan a pensar, tanto a expertos como en profanos, muy seriamente acerca de la funcionalidad del Derecho Urbano.

Ciertamente son muy grandes los problemas demográficos que cuestionan la utilidad del Derecho Urbano y hablar de que existe tal Derecho en nuestro país, teniendo en cuenta que sólo unas cuantas ciudades del mismo concentran las tres cuartas partes de la población nacional, resulta un claro despropósito o contrasentido que invita a reflexionar acerca de las formas como el Derecho Urbano puede ayudar más aproximadamente a resolver los grandes escollos que plantea el alto grado de explosión demográfica en nuestro país, el cual, según estimaciones de algunos expertos, indica ya que para el año de 1990 la Población alcance el exorbitante número de 86,000,000 millones de habitantes en la República Mexicana. "Este alto grado de explosión demográfica provoca una constante emigración del campo hacia las ciudades, con la expectativa de que los campesinos logren un mejor nivel de vida en relación con su ocupación primaria, así como el crecimiento de las actividades secundarias y terciarias en relación con las primarias pero dicho índice no se ve correspondido con una urbanización completa y eficaz, ya que la mayoría de la población del país tiene condiciones

habitacionales insatisfactorias que tienden a aumentar en números absolutos y, así en 1960 vivían en casa sin drenaje 25,000,000 de mexicanos y 27.7 habitaban en viviendas sin baño; cifras que por iguales conceptos comprendieron en 1970 a 28.4 y 33.1 millones de personas respectivamente. De otro lado, en tanto que en 1960 vivían hacinados en viviendas de uno y dos cuartos 26,6 millones de habitantes, para 1970 se encontraban en tales condiciones 32.2 millones.

Los problemas que implica la relación entre la vivienda y el alto índice de explosión demográfica han sido tratados de diferentes maneras, entre las que se pueden destacar el control estricto, aunque potestativo, de la natalidad a través de los diferentes métodos anticonceptivos, y la celebración de diferentes conferencias sobre población, como Roma 1954, Belgrado 1965 Bucarest 1974 y la de México de 1984, conferencias abordadas tanto desde el punto de vista técnico como político<sup>(72)</sup>.

En verdad, puede decirse que estos métodos para atender los problemas de la relación vivienda-población son positivos y han auxiliado en forma importante al gobierno para resolver la crisis población-vivienda, pero, al margen de la proyección positiva de estos métodos y como complemento de ellos, el Derecho Urbano debe desarrollar formas, maneras propias de afrontar la problemática que analiza

---

(72) GONZÁLEZ Salazar, Gloria "Aspectos recientes del Desarrollo Social de México", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1983, p. 344, 345

mos.

Una de esas formas que el Derecho Urbano puede aplicar y ser más eficaz, de la de integrar en un sólo cuerpo legislativo toda la serie de ordenamientos en materia urbana que hasta el momento se encuentran diseminados incoherentemente en nuestra legislación, ya que hasta el momento no encontramos un solo cuerpo fijo de normas que de la pauta para resolver con prontitud todos los problemas de la convivencia urbana, y así, nos encontramos con la existencia de una ley general de Asentamientos Humanos, de una ley de Desarrollo Urbano en el Distrito federal, y otra serie de ordenamientos y reglamentos menores, que lejos de aportar congruencia en el desarrollo de la materia urbana, la enervan y le quitan su carácter eminentemente Federal, el cual, se trasluce en lo que dispone el artículo 27 Constitucional cuando señala que la nación "tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" y, en consecuencia, el derecho de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.

Aparentemente, con la ley general de Asentamientos Humanos tenemos la presunta existencia de un ordenamiento Federal, de carácter globalizador de los problemas de la convivencia urbana, tal y como lo señalan algunos comentarios acerca de dicho ordenamiento; la ley de Asentamientos humanos, contribuye el primer y más importante intento en la historia de México por plantear, de manera global y simultánea, los aspectos físicos, o especiales de los asentamientos humanos a nivel nacional, regional y local, a través de ella el estado mexicana

no expresa su concepción de la problemática urbana, y establece los recursos, instrumentos y normas que aplicará para regularla y orientarla y, si bien es cierto que esta ley ha dado instrumentos conceptuales para enfocar los problemas urbanos, "también ha dado pie ha que surjan una serie de diversos ordenamientos que hacen aparentar que la materia de asentamientos humanos no tiene ni carácter Federal, ni conexión con el desarrollo urbano y la planeación, situación que es por demás desvirtuable, en el sentido de que si bien existen en nuestro país ciudades con diferentes niveles de desarrollo, el desarrollo urbano responde a un modelo específico de desarrollo industrial, el cual es aplicable, tanto a ciudades grandes como a pequeñas, y que explica en función de que la producción humana en el campo genera excedentes que permitan la vida en las áreas urbanas en las cuales actúan los siguientes agentes sociales:

- a) La industria de la construcción
- b) El gobierno
- c) Los centros productores y oferentes de la tecnología
- y:
- d) El sector social"<sup>(73)</sup>

Si la vida urbana, sea en un espacio grande como la ciudad de México o un espacio relativamente pequeño como la ciudad de Tlaxca

---

(73) PORTILLO Alvaro, Gladis, "Tecnología y alternativas para el desarrollo urbano" México, Centro de Eco. Desarrollo, 1987.p.11

la, responde a una esencia común ¿por qué entonces deben existir " Códigos urbanos especiales", para cada una de las ciudades en nuestro país? ¿ por qué desvincular la materia de los asentamientos humanos con el desarrollo y la explosión demográfica en los mismos?

Evidentemente, estos cuestionamientos que nos hacemos pueden parecer resabios de "centralismo radical", que van en contra de la esencia Federal que proclama nuestra Carta Magna, pero, más allá de esta apariencia, creemos que tales cuestionamientos son más apegados a la esencia de nuestro Federalismo que la existencia misma de " leyes Urbanas Locales especiales", porque nuestro Federalismo no significa desunión o debilitamiento ante los problemas nacionales, si no fortalecimiento para encarar los mismos y, que mejor fortaleza que tener "UN CODIGO URBANO UNITARIO", de corte Federal, que si bien, atiende a las características que tiene cada ciudad de nuestro país, también priorice una perspectiva amplia en la que se contemple una solución armónica para resolver los problemas que agobian tanto a las grandes ciudades grandes (MEXICO, GUADALAJARA, MONTERREY), como las ciudades llamadas medias (GUANAJUATO, PACHUCA) y en las ciudades pequeñas ( CELAYA, TLAXCALA) en la inteligencia de que con esta perspectiva amplia el ataque frontal a los problemas de las ciudades medias , beneficiaría las grandes, y viceversa, ya que si bien los problemas de las grandes urbes no afectan directamente a las ciudades medias y pequeñas, el reflejo de dichos problemas tarde o temprano incide en la vida de esas urbes.

La otra forma, a nuestro entender, que daría eficacia al Derecho Urbano para entender los problemas demográficos, estriba en la concepción de planeamientos reales y no abstractos para encarar los problemas derivados en la convivencia urbana, ya que si analizamos el desperdigado universo de ordenamientos en materia urbanística, nos podemos percatar perfectamente que las Leyes existentes actualmente, como la ley general de asentamientos humanos y la de desarrollo urbano en el Distrito Federal, solamente marcan una "VIA INDICATIVA" de cómo afrontar los problemas en las urbes y en las áreas conurbanas, pero NUNCA señalan términos concretos de RESOLUCION de esos problemas, sobre todo en lo que concierne el capítulo de sanciones, como lo vemos a continuación.

Al igual que con los problemas derivados de la vivienda y con los problemas de la explosión demográfica, la autonomía del Derecho Urbano se ve cuestionada sensiblemente por los graves problemas de asentamientos urbanos irregulares que se producen en nuestro país y, muy especialmente hablando, en el Valle de México, en el cual, los fenómenos de la conurbación del fraccionamiento irregular y clandestino de propiedades ejidales y comunales y de la planificación irregular, hacen que la utilidad del Derecho Urbano se vea reducida notablemente, sin que la ley General de Asentamientos Urbanos y la Ley de la reforma Agraria se erijan como ordenamientos capaces de frenar esta terrible fenomenología.

¿ Qué hace o qué dispone la ley general de asentamientos humanos para frenar la problemática de la expansión urbana irregular?

Podemos decir que esta Ley no dispone absolutamente nada efectivo para neutralizar la problemática mencionada y solamente concreta a plantear en términos generales, muy generales, lo que debe entender por asentamientos humanos, cuáles son las finalidades que se deben perseguir en la regulación de los asentamientos humanos, cuáles son los lineamientos a los que se debe sujetar el programa sectorial de desarrollo urbano, en concordancia con el plan Nacional de desarrollo, la competencia de las autoridades Federales y locales en cuanto a la materia de regulación urbanística y las acciones que se deben

realizar para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, planeamientos legales que, como se pueden observar fácilmente, no atacan frontal y directamente el problema de los asentamientos irregulares pero quizá lo más preocupante o terrible, es que no tienen la suficiente penetración para incidir sobre las causas que originan el surgimiento desorbitado de centros de población, surgimiento que no solamente debe observarse a la luz de la determinación de las áreas que los han de integrar y de la reglamentación de usos, destinos y reservas a través de las declaratorias correspondientes, sino también debe verse desde la perspectiva de aquellos sujetos llamados "Paracaidistas", los que encabezan principalmente ese surgimiento tan explosivo de Asentamientos Humanos que convulsionan a las urbes capitalinas principalmente, quienes algunas veces de mala fe, pero también otras veces de buena fe, desequilibran los lineamientos que en teoría lucen muy "bonitos" en los planes de desarrollo Urbano<sup>(74)</sup>.

El surgimiento de los asentamientos humanos irregulares promovido por estos paracaidistas, de buena o mala fe, siempre trae aparejado grandes problemas, problemas de costo social incalculable, entre los cuales destaca el de la explotación ingente de los sectores marginados, ya que de la misma manera ese mercado-esto es el mercado urbano-ofrece oportunidades de ocupación informal a los marginados, lo hace explotando la mano de obra a través de malos pagos, hora

---

(74) CORTES Rocha, Javier "Invasiones en sueldo urbano", México, Revista Vivienda, Vol X, No. 1, enero-junio, 1985, págs. 30 a 47

rios agotadores y de pésimas condiciones de trabajo; es decir; en es te sentido el mercado urbano se fortalece extrayendo de los pobres lo que tienen, y las políticas del gobierno en lugar de ser distributi vas en beneficio de esta clase social, en la realidad funcionan a la inversa, puesto que el mercado canaliza los beneficios a los que tie nen recursos; comerciantes, industriales y otros" (75).

Junto con este problema de la explotación, se suman el de la vivienda, el del transporte, el del uso del suelo y el de la ten dencia de la tierra, y entonces en la perspectiva del Derecho Urbano, existen varios escollos que no se pueden resolver, porque nuestra ley de asentamientos humanos y ordenamientos derivados de ella no estable cen una sanción efectiva para los responsables, que originan el caos en la planeación urbana. Si revisamos nuestra ley de asentamientos hu manos, al igual que la ley de desarrollo urbano del distrito federal y la ley federal de la vivienda, nos encontramos con que no existen au tenticas sanciones en contra de quienes, aprovechándose de la buena fe e ignorancia de los precaristas o de las lagunas que propicia la generalidad de nuestra legislación urbana, además fomentan la anar quía en las grandes urbes como el distrito federal, ciudad de la cual la exagerada urbanización se explica en función de la facilidad con que los ejidos se han convertido en propiedades enajenables al igual que las reservas ecológicas y otros terrenos de interés urbanístico - prioritario, de esta enajenación masiva ilegal, se han producido cu

---

(75) BASANT, Juan "Enfoque social de la planeación urbana", México, Re vista Vivienda, vol. IX, No. I, enero-marzo, 1984, p.64

rioso fenómeno de asentamientos irregulares como por ejemplo; los de Lomas de Seminario y el Campamento 2 de Octubre, por mencionar sólo algunos de los famosos, contra los responsables de estos fenómenos nuestra legislación urbana es inoperante, de ahí la "NECESIDAD DE ACTUALIZARLA PARA BENEFICIO DE NOSOTROS LOS GOBERNADOS". Otra crítica que podemos hacer es que apenas si prescribe la amonestación la multa, y la cancelación de determinada obra, como "sanciones principales" para castigar las desviaciones que se produzcan contra sus lineamientos; sanciones de naturaleza administrativa que para nada concuerdan con el carácter netamente penal que tienen las conductas que provocan el desequilibrio urbano, y ante la insuficiencia de nuestra legislación Urbana el camino lógico a seguir es el Código Penal.

En el ordenamiento punitivo, podemos observar las figuras de fraude, abuso de confianza y hasta el de daño en propiedad ajena, para tratar de encontrar la fórmula legal exacta que no permita castigar con justicia las conductas de aquellos que, aprovechándose de la pobreza y la necesidad legislativa urbana, enriquecen sus bolsillos; sin embargo, el encuadramiento de estas figuras del ordenamiento positivo, además de que resultaría muchas veces inexacto, no sería suficiente para sancionar las conductas delictivas a las que nos hemos referido, porque aquella conducta que provoca la anarquía en la planificación urbana lesiona un interés que va más allá de la simple afectación patrimonial de determinada persona, un interés que afecta a la comunidad urbana por completo, a su realización misma, y en vista de este interés trascendente se hace aconsejable que la legislación urbana, en atención a lo que dispone el artículo 6 del Código Penal del

Distrito Federal sobre los delitos especiales, pero sobre todo en atención a su finalidad básica de promover una adecuada regulación de los asentamientos urbanos en los centros de población, establezca sanciones verdaderamente ejemplares y especiales contra aquellos sujetos, sean servidores públicos o no, que se dedican inicuamente, a comerciar con los espacios disponibles y no disponibles de tierra y de vivienda en las urbes, en franca trasngresión al necesario equilibrio que debe tener una ciudad que aspira a tener control sobre la calidad de urbe grande, mediana o chica, según a su nivel de desarrollo.

Es pues, en esta perspectiva, tarea imprescindible de nuestra legislación urbana robustecer su proyección punitiva, sin que ello signifique que se convierta el intimidatoria y, consecuentemente este robustecimiento es también tarea insoslayable del Derecho Urbano, para que el mismo pueda adquirir en plenitud la autonomía que en el plano teórico indiscutiblemente tiene. Y junto con este robustecimiento de la proyección punitiva de nuestra legislación, estimamos pertinenente señalar que ésta también desarrolló opciones dentro del proceso que se conoce con el nombre de "autoconstrucción", proceso que generalmente es descuidado en nuestro sistema jurídico político, en el que no se concibe que la propia gente pueda desarrollar y construir su propia vivienda, por lo que se supone que para ello se encuentran destinados los organismos públicos como el INFONAVIT o EL FOVISTE y los fraccionadores privados. En esta suposición, dichos organismos y fraccionadores teóricamente deben de proporcionar a los demandantes de la vivienda habitaciones con crédito barato o, por lo menos, suficiente

y oportuno; habitaciones que deben llenar las condiciones de comodidad que imagina una familia promedio medio; pero la realidad es patética y esta suposición que idealmente tiende a suprimir la "lacra social" de los precaristas, se ve frustrada por los consabidos vicios que existen en nuestro sistema, en el cual no funcionan eficientemente los organismos dedicados a la vivienda y los créditos destinados a la obtención de la misma no llegan a beneficiar a la totalidad de los de mandantes que los piden, siendo consecuencia lógica de estos vicios, que el eterno fantasma de los precaristas se engrandezcan y venga a complicar aún más el problema de la planificación urbana, " planificación que bien podría mejorarse si nuestra legislación, lejos de fomentar atavismos en el problema de la vivienda y su suministro, como es el hecho de estatificar dicho suministro, se dedicara a impulsar la opción de la autoconstrucción, una opción que contribuye sustancialmente a que la gente, por sí misma, pueda resolver su problema de habitación sin esperar el paternalismo del estado, vigilando sus propios intereses y, sobre todo, salvaguardándose de los elementos nocivos que tanto en los organismos dedicados a la vivienda como en las fraccionadoras privadas se dedican a extorsionar y a cometer fraudes a las gentes que, esperanzadas en el proteccionismo estatal, son víctimas de la corrupción que tanto ha desprestigiado a nuestro sistema en la materia de asentamientos humanos" (76).

(76) SILVA Herzog, Jesús, González Avelar Miguel y otros, ob. cit. págs. 224, 229

Este fomento a la técnica de la autoconstrucción serviría para que la legislación urbana, a la par que la fortaleciendo sus disposiciones punitivas, desarrolle el espíritu de previsión y seguridad jurídica que debe tener todo ordenamiento legal.

Si anteriormente se ha visto que los problemas de vivienda de asentamientos humanos irregulares y de explosión demográfica, ponen en seria duda la autonomía del Derecho Urbano, los problemas de seguridad pública no hacen menos grave la tacha sobre la justificación de la disciplina que estamos analizando y sin duda, cuando hablamos de altos índices delictivos en las grandes urbes, así como la existencia de una policía poco honesta y a duras penas profesional y de reglamentos de vialidad obsoletos, tenuamente modificados, el hecho de afirmar que el Derecho Urbano tiene una autonomía a todas luces comprobada es una aseveración no exenta de crítica y escepticismo. Ante esta perspectiva cabe preguntarse. ¿Cómo puede afirmar su autonomía el Derecho Urbano frente a la creciente complejidad de los problemas de seguridad pública?

A diferencia de los otros cuestionamientos que se han analizado, la tarea de reafirmación de la autonomía del Derecho Urbano frente a estos problemas tiene mucho que ver con disciplinas, reglamentos, teorías y acciones prácticas que no competen esencialmente al Derecho Urbano y, así, en el caso del alto índice de delitos que se cometen en las grandes urbes, la función principal de reducción de dicho índice corresponde principalmente al campo del Derecho Penal y sus disposiciones inherentes, labor de reducción que se perfila, afortunadamente, con las reformas al Código Penal que se han registrado durante la actual administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Algunas de estas reformas que están en relación a las penas pri

vativas de la libertad, con el decremento de robos de automóviles en la ciudad de México, que, según las autoridades políticas del Distrito federal se registró en el año de 1989 y con la tendencia a "Profesionalizar", los cuerpos policiacos que actúan en el distrito Federal que hasta el presente ha constituido un foco muy importante para propiciar la inseguridad pública, ya que "la delincuencia se vuelve irrefrenable en la ciudad de México y colonias como Santa fé en la Delegación Alvaro Obregón, Vicente Guerrero en Ixtapalapa, Matín Carrera y San Felipe de Jesús de la Gustavo A. Madero, se cuentan entre las más peligrosas para deambular o transitar por sus calles. Vecinos de la zona citadas señalaron que la nula vigilancia policiaca en las mismas, propicia el incremento de la delincuencia acompañada de la drogadicción y el alcoholismo.

Citan los quejosos que durante el día los asaltos a mano armada se suceden calle a calle, por parte de grupos malvivientes que azotan sus áreas de habitación.

"Los colonos, que omiten sus nombres y direcciones por temor a represalias de los delincuentes, afirman que las patrullas de Protección y Vialidad rara vez transitan por las arterias que conforman las colonias. Por las noches, la situación se torna peor; en la colonia Vicente Guerrero, los vecinos afirman que tienen que transitar por las polvosas calles, oscuras y solicitarias, con el temor constante de ser víctimas de un asalto, o en el peor de los casos, - caer acribillados o acuchillados para quitarles las pocas pertenencias.

Coinciden los cuestionados que la vigilancia policiaca en sus zonas es deficiente, ya que sobre todo en las altas horas de la noche, por ningún lado se aparece una patrulla, así las cosas piden a las autoridades competentes más atención a este respecto"<sup>(77)</sup>.

Reflexionando sobre esta situación, pensamos que esto no existiría, si la ciudadanía estuviera protegida por guardianes con estudios calificados y con un nivel suficiente de preparación y con una buena remuneración, ya que la falta de estímulos económicos es lo que crea cuerpos de inseguridad.

En cuanto a la labor de reforzar adecuadamente los reglamentos relacionados a la Protección y Vialidad, sobre todo en la urbe capitalina, dicha labor va recayendo en la práctica y política legislativa que tienen un buen ejemplo en la Asamblea de Representantes del distrito federal, la cual se ha esforzado por proveer a la ciudadanía de un adecuado reglamento de tránsito, recientemente puesto en vigor el 9 de octubre de 1989, y de un moderno reglamento de limpia y un proyecto de seguridad para el Distrito federal que llene las enormes lagunas que al respecto acusa la vida en la gran urbe.

Asimismo, podemos cuestionar aún más el problema de la seguridad con el siguiente comentario, "la comisión de información, segtoría y quejas de la Cámara de diputados recibió durante 1989 un total

(77) OVACIONES, Sección "A", Domingo 7 de enero de 1990, México.

de 507 denuncias, en su mayoría contra la POLICIA JUDICIAL FEDERAL, por abuso de autoridad, corrupción, torturas, extorsiones, homicidios y privación ilegal de la libertad, por lo que fue llamado a comparecer el Procurador General de la República.

Ante tales irregularidades, y el cúmulo de denuncias que se recibieron durante 1989 en contra de la policía judicial federal - la cámara de diputados llamó a comparecer al Procurador General de la República, para que explique detalladamente el por qué de las actuaciones negativas, corruptas y delictivas de los agentes a su cargo.

Del mismo modo, le pedirán informe sobre el asesinato del detenido que fue muerto por policías federales, y se le solicitará un mayor control en la corporación y un saneamiento en las filas policiacas, exigirán que se busque el saneamiento en todas las corporaciones no importando que sean Federales; las estatales, municipales y todas-<sup>(78)</sup> las que presten servicios de vigilancia como enemigos de la sociedad".

Si los problemas de seguridad pública no atañen esencialmente al campo de acción del Derecho Urbano y las disciplinas que le son inherentes como la arquitectura y la planeación Urbana, entonces, ¿ cómo puede reafirmar su autonomía el Derecho Urbano frente a los grandes problemas de seguridad citados? Incluyendo, a nuestro juicio, en las soluciones de esos problemas como puede producirse la reafirmado.

(78) OVAIONES, México, Enero 7 de 1990, p.2

ción de la autonomía comentada y ello debe darse en función de que el Derecho Urbano ataque frontalmente los retos que se le imponen, basado como lo hemos comentado anteriormente, en la propuesta del "CODIGO UNITARIO URBANO", para resolver el problema de la vivienda, no dejándolo en manos del Derecho Civil y de la ley de protección al consumidor, materias que en sus respectivos ordenamientos, enfocan el problema de una manera parcial, no integral como el Derecho Urbano; y así cuando el Derecho Civil aborda el problema de la vivienda, lo hace bajo la óptica del Contrato de arrendamiento, analizando simplemente los derechos y obligaciones del arrendatario y del arrendador, sin tener en cuenta los factores de planeación urbanística, de movilización social, de ofertas y demandas de vivienda etc., y cuando la ley de protección al consumidor encara la problemática, lo hace también en forma muy parcial, solamente atendiendo al respecto, del estado social de Derecho y a la equidad que deben existir entre oferentes y demandantes; perspectiva muy parcial que el Derecho Urbano supera ampliamente cuando tiene en consideración toda la gama de elementos sociológicos, políticos, jurídicos arquitectónicos y hasta estéticos, propios del problema de la vivienda; visión amplia que debe fundamentarse sobre el hecho de que el Derecho Urbano, a través del Código Unitario antes propuesto, se encargue de regular y resolver el problema de la vivienda y, de esta manera, consecuentemente, el Derecho Urbano se encuentra en posibilidad de reafirmar su autonomía frente a los problemas de seguridad pública, que esencialmente se deben a la falta de una adecuada fórmula de solventar la demanda habitacional, demanda que cuando se ve satisfecha origina que las familias no puedan ver reflejado para sí el Derecho Constitucional de tener una vivienda digna y

suficiente y, lógicamente, esta falta de disfrute del Derecho Constitucional origina que muchos individuos incursionen en las actividades ilícitas, de robo, pillaje, prostitución etc., con el consecuente aumento de la inseguridad pública. "El Derecho Urbano en estos términos, debe dar origen al establecimiento de políticas eficaces que reflejen:

- a) El conocimiento de las condiciones sociales que generan barrios marginados y la actuación sobre ellos para disminuir la presión que lleva a su formulación y acentuar la seguridad pública.
- b) El reconocimiento de la importancia económica del esfuerzo de capitalización en la construcción del hábitat y el no malgasto de los recursos naturales para no dejar a las generaciones futuras el costosísimo y difícil cometido de reconstruir sobre nuevas bases.
- c) El reconocimiento del valor actual y potencial del esfuerzo de las poblaciones de bajos ingresos para encauzarlas al desarrollo y no inhibirlas, división que produce en buen grado el problema de la inseguridad pública.
- d) El desarrollo de pautas tecnológicas innovadoras para la construcción y el diseño de la misma.
- e) La innovación de las pautas jurídicas y administrativas para que se conviertan en canales en la participación popular en la construcción de su hábitat.

f) La salvaguarda de un diseño básico de sano asentamiento capaz de incorporar mejoramientos que maximicen la calidad de la vida"<sup>(79)</sup>.

---

(79) SILVA Herzog, Jesús, González Avelar Miguel y otros, Ob.Cit. pág. 252 y 253

#### 4.5 PARTICIPACION DEMOCRATICA EN LA PLANEACION URBANICA

El último aspecto en el cual debemos poner especial atención para reafirmar, ( en el terreno de los hechos) la autonomía del Derecho Urbano, es el de la participación ciudadana democrática en la planeación urbana, aspecto del cual nos hemos referido antes, pero al que conviene ahora realizarle algunas puntualizaciones.

Sin una adecuada participación democrática en la planeación urbana, todos los intentos que se hagan por darle eficacia práctica al Derecho Urbano se tornan estériles y potencialmente tienden al fracaso, y como muestras patentes de esos intentos tenemos las disposiciones y reglamentos que han emanado tanto de la Asamblea de representantes del Distrito Federal como de las autoridades del Departamento del distrito federal.

Los reglamentos que han partido de la Asamblea de representantes, en teoría, se han proyectado desde una profunda y adecuada consulta popular, que ha envuelto a casi todos los sectores de la población y que con esta perspectiva se han puesto en práctica, como sucedió en el caso del flamante reglamento de tránsito que adquirió vigor el 9 de octubre de 1989; sin embargo, la realidad de esta puesta en práctica de los reglamentos y disposiciones de la Asamblea dista mucho de la teoría, ya que, tanto en el comentario de los expertos como en el de los no entendidos, son amplias y punzantes las críticas que se han vertido acerca de la obra reglamentaria y dispositiva de

la asamblea, "y como muestra fehaciente de esas críticas tenemos el famoso programa de un día sin auto, el cual pese a su bien intencionada proyección, despertó y sigue despertando grandes dudas acerca de su efectividad y sobre todo de su legitimidad, la cual resulta altamente cuestionada, cuando amplios sectores de la población se preguntan el por qué si tiene que admitir restricciones a su libertad de desplazarse por medio de su vehículo particular el día que sea necesario y las autoridades en cambio no pueden hacer el esfuerzo que se requiere para abatir substancialmente el problema de la falta de un transporte suficiente y adecuado; y como estas críticas también podemos encontrar comentarios semejantes acerca de la validez de los reglamentos de tránsito y de limpia"<sup>(80)</sup>. Ante estas críticas de la legitimidad de las disposiciones emanadas de la asamblea, la interrogante que se impone a resolver sería la siguiente ¿Por qué no realizar y utilizar los mecanismos de democracia semi-directa, el referéndum y la iniciativa popular, para que disposiciones urbanísticas, trascendentales, tengan una plena e incuestionable aceptación?

Realmente a nuestro entender, no hay una justificación aceptable para que en la vida urbanística de nuestra capital-ejemplo para todo el país- no se ponga en práctica la instrumentación de la democracia semi-directa y al respecto pudiera decirse que no hay en nuestro país suficiente práctica de la democracia semi-directa, que ésta se presta a la manipulación y a la demagogia, y otras razones por el estilo, pero si pen

---

(80) La Prensa, México, 1 de Octubre de 1989, p.20

samos que estas disposiciones urbanísticas no tienen que ver para nada con el ramo hacendario, materia típicamente excluida del uso de referéndum, y en los costos sociales graves que ocasionan los desacuerdos con las mismas, parece una medida de sana política legislativa y reglamentaria que todas aquellas providencias que se tomen en el rubro urbanístico, pasen por el exámen del concenso popular, para que una vez pasado ese exámen, dichas providencias tengan una eficacia fluida en su instrumentación y que no se vean como una imposición arbitraria de la autoridad, "imposición que típicamente ha causado desaliento y desacuerdo entre la ciudadanía que no coopera con entusiasmo para que la planeación citada tenga un feliz éxito y, si bien dicha apatía ciudadana no es recomendable ni elogiabile, si es entendible en el sentido de que la modernización de la planeación urbanística y del Derecho Urbano enarbolan como bandera distintiva la democracia urbana, concepto que no obstante sus remotas raíces, rara vez, por no decir-nunca, se ha visto puesta en práctica en nuestro país"<sup>(81)</sup>.

La realización de la democracia urbana integral exige, en suma, la adopción y práctica rutinaria del referéndum y la iniciativa popular; y ciertamente, en nuestro país existen fuertes obstáculos para ello, ya que suena en el plano abstracto muy fácil decir que se ponga en marcha la democracia semi-directa, cuando a penas un pequeño margen de nuestra población está consciente de sus derechos cívicos y

---

(81) RIVERA-Alvarez, Fernando, "Revista Mexicana de Justicia", Vol. II, No. 7 julio-agosto, México, 1980 edit. Procuraduría General de la República, p. 56

de la posibilidad que tiene de influir en la autoridad mediante ellos pero queda otra alternativa más que ejercer, y es la de ejercer la de mocracia semi-directa, para que se convierta en hábito constante de nuestra vida que se empiece a reflejar desde la adopción de los planes urbanísticos, que nos afectan a todos por igual, hasta la elec ción de nuestras más altas autoridades políticas. "En igual perspecti va, la existencia misma de la asamblea de representantes se erije como otro de los obstáculos importantes para que se torne palpable la democracia urbana y, realmente es muy difícil encontrar una fórmula - adecuada para que sea compatible la existencia de la asamblea con la referida democracia urbana, pero los estudiosos del Derecho Urbano y aquellos que venimos iniciándonos en el tratamiento de los problemas-urbanísticos, debemos insistir en que la democracia urbana se vuelve a un concepto tangible, a la manera de lo que proclama nuestra Carta Magna que habla de la democracia, no como una fórmula rígida de go bierno, sino como un sistema integral de vida, el cual, no nota mos cuando sentimos que las autoridades toman a nuestras espaldas las determinaciones que por lo menos de manera primaria no debieran co rresponder a todos"<sup>(82)</sup>, e indudablemente, la insistencia sobre el concepto democracia urbana y su efectividad es el punto fundamental - que justifica la autonomía del derecho urbano frente a todos los pro blemas que hemos analizado en el presente capítulo.

La democracia urbana es el único camino que podrá concluir

[82] TIJERINA Martínez, Mentor, "El proceso de renovación política 1986-1987", México, Revista de Teoría y Praxis Administrativa, p.99

hacia la nueva sociedad, en la que se respete el equilibrio entre las libertades de lo individual y de lo colectivo; una nueva sociedad don de la igualdad, consagrada en los Derechos Fundamentales se dé en tér minos económicos, políticos, sociales y culturales; una sociedad urba na que incluye la rural, donde no exista ni la miseria ni la opulen cia. Esta nueva sociedad urbana es la meta que se busca con la puesta en práctica de la democracia urbana, ya que no se debe dejar de reco nocer que las democracias han sufrido, en el último siglo serios des calabros y que muchas de ellas se encuentran en franca crisis en cuan to a sus mecanismos tradicionales de participación política.

La nueva sociedad urbana hacia la que pretendemos dirigir nos, obliga al estado contemporáneo a una urgente revisión y defini ción, así como a la actualización de su legislación urbana, para re solver los fenómenos urbanos que la aquejan. Exige, asimismo, precisar en base a la actualización de su legislación, las reformas jurídicas y sus estructuras jurídicas, administrativas y de modelos económicos, bajo su auténtica reforma urbana, basada y apoyada "EN UN CODIGO UNI TARIO", en el cual se debe establecer la estrategia urbana que tienda a eliminar los obstáculos que se oponen a los cambios estructurales.

Para concluir con las propuestas vertidas en el desarrollo del presente trabajo, podemos considerar que si el estado es el encar gado de dotar de infraestructuras (obras públicas, vialidad servicios, etc.) a todas las entidades, bajo el principio de que la obra pública se convierta también en el instrumento clave para la regulación de la población por una parte, y en un recurso para extender los beneficios

del desarrollo por la otra.

Sabemos que los problemas existentes relativos a la vivienda, seguridad, demografica, etc., son producto del gigantesco conglomerado humano en que han convertido a nuestra metrópolis, y que solamente con la participación democrática, y coordinada de todo los ciudadanos estos se pueden resolver. Los habitantes del distrito federal, así como los de las otras ciudades, debemos humanizarnos para solucionar los retos que imponen la realización de los problemas multitudinarios, ya que la humanización es una labor de todos y persigue metas comunes, y por lógica, la integración urbana es responsabilidad de todos.

El Derecho Urbano, en esta perspectiva de la democracia Urbana, debe esforzarse por hacer participar a todos los sectores de la sociedad, obreros, profesionistas, amas de casa, patrones, etc., mediante los métodos de democracia semi-directa que hemos comentado, en la inteligencia de hacer desaparecer la falsa impresión de que el problema de vivienda es un problema esencialmente de clase, ya que, aunque sueña paradójico con el hecho incontrovertible de que cada individuo independientemente de su filialción social o partidista-necesita habilitación, el problema de vivienda se perfila más indebidamente-en nuestro sistema como un logro de clases y no como una espectativa razonable de satisfacción de un derecho vitalmente reconocido tanto por nuestra Constitución como por la declaración universal de los derechos del hombre. Solamente logrando que esta satisfacción razonable

del derecho a la vivienda y a una planificación integral que deje de tener aspecto clasista, el Derecho Urbano logrará implantar la democracia urbana y, por ende justificar con creces su utilidad práctica ante legos y entendidos que observen tristemente como hasta ahora nuestro sistema el Derecho Urbano, solamente es un conjunto de postulados ideales, pero no realizaciones efectivas.

Además existen dentro del Derecho Urbanístico, tres aspectos importantes que consideramos básicos para la elaboración del Código Unitario de los cuales son:

Se debe de partir en lo establecido por un "Plan", el cual deberá estar encaminado al instrumento jurídico, cuya finalidad esencial será la ordenación de la ciudad.

Otro elemento no menos importante lo contemplará, el "plan-teamiento urbanístico", el cual formulará el trazado en las vías públicas y medios de comunicación, que deberá establecer los espacios libres para parques y jardines públicos, y además debe señalar características de los centros y servicios de interés públicos y social centros docentes, aeropuertos y centros análogos, pero además debe determinar la configuración y dimensiones de las parcelas edificables, zonas de utilización según la densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, y diversos aspectos respecto de los edificios y la orientación - de la composición arquitectónica de las edificaciones y sus características de estética, siendo la LOCALIZACION la base de este plantea

mientos.

Y por último, para el proyecto del Código Unitario Urbano es imprescindible que el mismo contenga el término "PLANIFICACION", en entiéndose como tal, la regulación de uso y aprovechamiento del suelo, y de las comunicaciones incluyendo la promoción deliberada del desarrollo a través de un sistema"<sup>(83)</sup>.

Afirmando que cada uno de estos conceptos son vitales para el desarrollo del Derecho Urbano.

<sup>(83)</sup> FLORES Trejo, Fernando, Ob.Cit.p.842

## C O C L U S I O N E S

1.- El Derecho Urbanístico es, incuestionablemente, una rama autónoma del universo jurídico y claramente diferenciada del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo en general por los conceptos propios que esgrime, por la manera particular como transmite su conocimiento e información, y por la vital importancia que tiene en el adecuado desarrollo de la vida moderna.

2.- No obstante la clara autonomía del Derecho Urbano dentro del universo jurídico, dicha autonomía no es plenamente manifestada, debido a enfoques tradicionalistas que todavía lo ubican en el Derecho Administrativo General, pero sobre todo, por la falta de aplicación sistemática y efectiva del mismo en nuestro país, en el cual es una disciplina muy en ciernes.

3.- Si la falta de aplicación sistemática del Derecho Urbano en nuestro país es factor que entorpece el desenvolvimiento de su autonomía, esa aplicación debe reforzarse a través de una serie de medios tendientes al afecto, entre los cuales destaca en primer término, la intensificación de su enseñanza en los diferentes niveles escolares de nuestro medio educativo.

Intensificación que debe realizarse desde los niveles educativos elementales hasta los superiores, para que la población tenga un adecuado conocimiento, de lo que es el Derecho Urbano.

4.- Otra alternativa sobresaliente para reforzar a la aplicación del Derecho Urbano, es la concientización de la opinión pública, la cual tendería a consolidarse en la medida en que se haga tangible la intensificación de la enseñanza a la que nos hemos referido previamente, y en la medida de que la ciudadanía cuente con instrumentos adecuados para manifestar su opinión en la toma de decisiones tendientes a resolver los problemas urbanos.

5.- El referéndum y la iniciativa Popular, instrumentos de democracia sermi-directa, previstos con toda atingencia por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se presentan como los canales idóneos para que la ciudadanía manifieste su parecer en la toma de decisiones de, la planeación urbana, y sólo es cuestión de voluntad política suficiente para que dichos canales no sean letra muerta, sino instrumentos de práctica efectiva en nuestra vida cotidiana.

6.- Las diferentes alternativas o medidas que proponemos para darlemás vitalidad a la autonomía del Derecho Urbano, lucen muy bien en la teoría, pero en la práctica se encuentran con los enormes problemas de vivienda, demografía, etc., que aquejan a nuestras urbes y ello nos obliga, so pena de que nuestras proposiciones queden estériles, a enfrentar los problemas prácticos con soluciones de la misma índole.

7.- Para afrontar los retos que plantea la explosión demográfica y el déficit de vivienda, considero desde el punto de vista práctico, que nuestra legislación debe enfrentar coherentemente toda

la problemática urbana en su conjunto y no a través de ordenamientos dispersos como la Ley de Asentamientos, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, La Ley Federal de Vivienda etc., en la inteligencia de contar con un Código Urbano Unitario, capaz de reflejar una concepción unitaria del Derecho Urbanístico, el cual no debe aislar el problema de la vivienda frente al fin de la Planeación Urbanística. al de los Asentamientos Humanos etc., sino al contrario, tratarlo en conjunto con los fenómenos que se le relacionan.

8.- Para hacer frente al problema de los asentamientos urbanos irregulares, con visión realista, la política legislativa no debe limitarse exclusivamente a señalar lineamientos muy generales de planeación Urbanística y de reformas Indicativas, sino también debe atacar al problema de fondo que causa los asentamientos irregulares, tales como la corrupción administrativa y ciudadana, mediante el establecimiento de sanciones penales enérgicas que, en concordancia con lo que establece el artículo 6 del Código Penal para el Distrito Federal, permitan al Derecho Urbano tener un camino más viable para hacer efectivos los fines que lo orienten.

9.- Para encarar los problemas de seguridad es recomendable incrementar el personal destinado a estas actividades (como son policiacas preventivas y judiciales), ya que con los elementos con que se cuenta actualmente no se cubren las necesidades de seguridad que deben de tener los gobernados y consecuencia de ello los índices de delincuencia van en aumento.

Para darle solución al transporte público, lo ideal sería implantar mejores políticas administrativas, una de ellas la reprivatización del transporte, tomando como punto de partida, se abra un concurso para que los particulares concurren a una licitación de concepción en la que se obliguen a la mejoría del mismo; previendo que no se de un monopolio al que no se pueda controlar posteriormente.

10.- Tanto los entendidos del Derecho Urbano como aquellos que incursionamos en su estudio, debemos insistir en que se haga efectivo el concepto de la democracia urbana, como la condición indispensable para que los problemas urbanos no sólo se resuelvan desde el escritorio de los funcionarios encargados del ramo, sino también se resuelvan con la necesaria participación de la ciudadanía que, a pesar de las apariencias de consulta popular que ha revestido a disposiciones como la de un día sin auto y como la aprobación de los flamantes reglamentos de Tránsito y Limpia, se quejan frecuentemente de que su parecer no es tomado en cuenta, queja que relativamente, a nuestro entender, perdería validez sin la aplicación de los instrumentos de democracia semi-directa una práctica cotidiana de nuestra vida diaria.

11.- Pienso, que la detección de los fenómenos, entre ellos los movimientos telúricos como el acaecido en septiembre de 1985 en nuestro país, es muy difícil de prevenir, por ello, es importante que se actualice la Legislación Urbanística y que la misma, sea representada y observada para que no se den los fenómenos de corrupción que son comunes en el otorgamiento de licencias para la construcción.

12.- Para llevar a cabo la concientización de la ciudadanía es recomendable ejercitar los simulacros que se han llevado a cabo en las diferentes dependencias oficiales las cuales se deben de hacer ex tensivas a las compañías particulares.

13.- La democracia urbana también debe nutrirse con el fo mento a la técnica de la autoconstrucción popular, una técnica que es vista con desprecio por la política oficial y por el punto de vista de algunos particulares, con el consecuente estímulo al burocratismo y al déficit eternamente agudo de vivienda que sufre nuestro país.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.-ACOSTA ROMERO,Miguel "Teoría general del Derecho Administrativo" 7ª. edic.edit. Porrúa México, 1986 pág.30, 31
- 2.- BASANT JUAN, "Enfoque Social de la Planeación Urbana " México, Revista Vivienda, Vol. IX # 1, enero-marzo, 1984 pág.64
- 3.-BASSOLS BATALLA,Angel "Los sismos de septiembre, clave para el futuro de México," Instituto de Investigaciones Jurídicas , edit. UNAM, México 1987 pág. 60,61
- 4.- BIDAGOR,Pedro "Hacia un Plan Nacional de Urbanismo; su Necesidad Significación y Posibilidades",Revista de Estudios de la Vida Local, Madrid 1951 # 57 pág.50
- 5.- BONECASE,citado por mendieta Nuñez, Lucio "El Derecho Social" 3ª edic.edit. Porrúa México 1980 pág.8
- 6.-CARPIZO,Jorge "Estudios Constitucionales",México UNAM 1984 pág. 44
- 7.- CASTAN TOBEÑAS, José citado por Mendieta Nuñez Lucio , "El Derecho Social"3ª edic.edit. Porrúa México 1980 pág.8
- 8.- CORONADO,Mariano "Elementos de Derechos Constitucional Mexicano"3ª edic. edit. UNAM 1977 pág.8
- 9.-COLMENERO,Manuel citado por Manuel Acosta Romero " Teoría General del Derecho Administrativo" 7ª edic.edit. Porrúa México 1986,pag. 61
- 10.- CORTES ROCHA,Javier "Invasiones en suelo urbano " México Revista Vivienda, Vol. X #1 enero-junio 1985 pág. 30,47
- 11.- C.WOOD,Robert "Administración Metropolitana " Enciclopedia Internacional de la Ciencias Sociales "Vol. VII Madrid edit.Agui

lar 1974 pág. 396

12.-CHANES NIETO, José "Referendum e iniciativa Popular" Re  
vista de Teoría y Praxis Administrativa Vol.1 # 3 México julio-- sep  
tiembre 1987 pág. 32,34

13.- MARGADANT FLORIS,Guillermo "El Derecho Privado Romano  
2ª edic.edit. Esfinge México 1965 pág.10

14.-FIX ZAMUDIO, Héctor "La Protección Jurídica y Procesal  
frente a los grupos de presión" Cuaderno del Instituto de Investiga  
ciones Jurídicas, edit. UNAM año II # 5 mayo-agosto 1987 pags.360,361  
362

15.-FLORES TREJO,Fernando "Derecho Urbanístico y Registro"  
Revista de la Facultad de Derecho de México "México tomo XXX sep- diciem  
bre 1980 # 17 pág.827

16.- FRAGA,Gabino "Derecho Administrativo" 18 ava.edic. Por  
rrúa México 1987 pág.3

17.- GARCIA DE ENTERRIA,Eduardo citado por Ruíz Massieu Jo  
sé Francisco "Derecho Urbanístico" edit. UNAM 1981 pág.16

18.-GENY, citado por Mendieta Nuñez Lucio, "El Derecho So  
cial" 3ª edic.edit. Porrúa México 1980 pág. 13

19.- GONZALEZ SALAZAR,Gloria "Aspectos Recientes del Desa  
rrollo Social de México "México UNAM, Instituto de Investigaciones  
Económicas 1983 2ª edic. pág. 103,104

20.- GUAITA, Citado por Antonio Fernández Cancellor, "Insti  
tuciones de Derecho Urbanístico "edit.Monte Corbo Madrid 1977 pág.35

21.- GURVITH,George citado por Mendieta Nuñez Lucio "El De  
recho Social" 3ª edic.edit. Porrúa México 1980 pág.11

22.- KELSEN,Hans "Teoría General del Estado",15ava edic.

edit. Nacional México 1979 pág.105

23.- MASSOLO Alejandra, y DIAZ RONNER Lucila "Consumo y Lucha Urbana en la ciudad de México: mujeres protagonistas", México Re vista de la UAM, Unidad Azcapotzalco Volumen VI # 15 mayo-agosto 1985 pág.87

24.- MONTET, Pierre citado por Miguel Acosta Romero "Teoría General del Derecho Administrativo" 7ª edic.edit. Porrúa México 1986 pág.61

25.- MURO GONZALEZ, Francisco José "Nota sobre la participación Política en México," Teoría y Praxis Administrativa Vol.I # 3 México julio-sept. 1987 pág.73

26.- PETIT, Eugene "Derecho Romano Historia" 1ª edic.edit. Porrúa México 1984 pág.20

27.- PATIÑO TOVAR, Ana María Elsa, "Una visión Histórica sobre el Problema de la Vivienda en México" 1960,1970" México Revista Vivienda Vol.9 # 2 abril-junio 1984 pág.196

28.- PORTILLO ALVARO Gladis "Tecnología y Alternativas pa ra el desarrollo Urbano" México Centro de Ecodesarrollo 1987 pág.11

29.-RIVERA ALVAREZ, Fernando" Revista Mexicana de Justicia" Vol. II, # 7 julio-agosto México 1980 edit.por la Procuraduría General de la República pág.56

30.- RUIZ MASSIEU, José Francisco "Derecho Urbanístico", edit. UNAM México 1981 pág.21

31.-SOBERON ACEVEDO,Guillermo y otros "Derecho Constitucio nal a la Protección de la Salud" edit.Porrúa México 1983 pág.62

32.- SUAREZ ESCOBAR,Marcela y RAMON BOLAÑOS,Roberto "La Re forma Urbana, una Posibilidad para México", México Vivienda Vol.IX #1

enero-marzo 1984 pág. 80-82

33.- SILVA HERZOG, Jesús, GONZALEZ AVELAR Miguel y Otros " A  
sentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda "México edit. Porrúa 1979  
pág. 224,229

34.- SHTEINGART, Martha " Expansión Urbana, Conflictos Socia  
les y Deterioro Ambiental en la Ciudad de México", excelsior diciem  
bre 1989.

35.- STAMLER, Rudolf "Filosofía del Derecho" México edic .  
1980 pág.109

36.- TIJERINA MARTINEZ, Mentor "El Proceso de Renovación  
Política 1986-1987, "México Revista de Teoría y Praxis Administrativa  
pág.99

37.- KOWARIK, Lucio "El Precio del Progreso, Crecimiento e  
conómico expoliación urbana y la cuestión del medio ambiente en Amêri  
rica Latina, "Fondo de Cultura Económica 1981 pág.46

## L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
- 3.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
- 4.- LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA
- 5.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL
- 6.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- 7.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL
- 8.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL
- 9.- LEY DE LA REFORMA AGRARIA