

320809

1
24



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL TLALPAN

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**EL DERECHO URBANO COMO INSTRUMENTO
ORDENADOR DE LA GRAN CIUDAD**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO CANTU GUNDLACH

MEXICO, D.F.

1989



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

"EL DERECHO URBANO COMO INSTRUMENTO ORDENADOR DE LA GRAN CIUDAD"

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

I.-	Antecedentes Históricos del Derecho Urbano y la tenencia y uso del suelo en México.....	Pág. 2
	1.- Epoca Prehispánica.....	3
	2.- Epoca Colonial.....	7
	3.- Epoca Independiente.....	12
	4.- La Revolución Mexicana hasta nuestros días.....	15

CAPITULO SEGUNDO

II.-	Marco Conceptual.....	22
	1.- Derecho Urbano.....	23
	2.- Tenencia, uso del suelo en México y su regulación jurídica en el artículo 27 Constitucional.....	27

CAPITULO TERCERO

III.-	Normatividad Urbanística en el México Contemporáneo.....	35
	1.- Leyes.....	36
	1.1 Constitución Política de 1917.....	36
	1.2 Ley General de Asentamientos Humanos.....	41

	Pág.
1.3 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.....	43
1.4 Ley del Desarrollo Urbano del D.F.....	45
1.5 Ley General de Bienes Nacionales.....	49
1.6 Código Civil.....	49
1.7 Ley de Expropiación.....	51
<u>CAPITULO CUARTO</u>	
IV. Planes y Programa implementados por el Gobierno Federal.....	54
1.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano....	55
2.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.....	59
3.- Plan de Desarrollo Urbano del D.F.....	70
<u>CAPITULO QUINTO</u>	
V.- Implicaciones Sociales Derivadas de la Ineficiencia del Derecho Urbano en México.....	98
1.- El Individuo.....	100
2.- La Familia.....	102
3.- La Comunidad.....	103
4.- El Estado.....	104
CONCLUSIONES.....	107
BIBLIOGRAFIA.....	111

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

El presente trabajo tiene su origen en una experiencia y una inquietud: la experiencia de vivir en una ciudad en condiciones cada vez más difíciles, y la inquietud de estudiar, como abogado, sus causas y consecuencias.

Las ciudades crecen por todo el mundo y es necesario que el jurista conozca el porqué de su desarrollo anárquico y los efectos que ello provoca. Es importante estar pendiente de estos procesos y participar en su mejor encausamiento.

Particularmente, se vive en una ciudad de tipo industrial del siglo XX que durante mucho tiempo, ha sido desconocida por los propios actores de su drama y su esperanza. Una ciudad enorme con agudos problemas denominados "urbanos", nacidos en el camino de la modernidad dificultada por el lastre del atraso.

Aunado a lo dicho, se ha venido presentando un fenómeno social de hondas raíces políticas y económicas y de tremendas consecuencias en el orden que aquí se aborda: la migración del campo a la ciudad, hecho que se suma constantemente al ya de suyo alto índice de natalidad.

En fin, una serie de causas sociales, políticas y económicas se conjugan para tornar dramático el problema urbano. Sus manifestaciones concretas se revelan en la vida diaria ante la reducción del espacio habitacional, el encarecimiento y decualificación de bienes y servicios disponibles, el empobrecimiento de la dieta básica, la elevación de los niveles de contaminación, la desaparición

de espacio verdes, el caos vial, etc. En última instancia, la pérdida de mínimos dignos que garanticen la sana convivencia humana.

En fechas recientes, se le ha concedido mayor atención a esta disciplina jurídica, cuyo conocimiento y despliegue se hace urgente.

La importancia del Derecho Urbano en México, es mayúscula. Sus consecuencias negativas o positivas afectan al individuo, su familia, la comunidad y el Estado.

En este punto debe señalarse que, ante la amplitud del Derecho Urbano y su poca extensión bibliográfica y documental, se ha optado por restringir el área de estudio a los problemas de la tenencia y uso del suelo, especialmente a los del Distrito Federal (como ejemplo flagrante que no debe repetirse). Pero esto no es casual, por el contrario, obedece a una intención prefijada. Detrás de ésta, se encuentra la certeza de que la diferente distribución, la inequitativa proporción en la tenencia y uso del suelo urbano, es la causa fundamental del problema. Hasta hoy no se ha tomado medidas decisivas para resolver la situación.

Ojalá que la información y las ideas que contiene esta investigación, ayuden en la intención de darle más importancia e interés a un problema tan actual y tan trascendente para el futuro de los mexicanos.

C A P I T U L O
P R I M E R O

"La historia no es más que un proceso
de urbanización"

Gianfranco Bettin

ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL DERECHO URBANO Y
LA TENENCIA Y USO DEL
SUELO EN MEXICO.

No se han encontrado datos sobre la existencia de regulaciones específicamente urbanísticas en México, si no hasta fechas recientes. Desde la época prehispánica hasta entrados los regímenes revolucionarios, el ya delimitado objeto del Derecho Urbano no fué atendido, y, quizá ni se conocía.

Así a continuación se citan algunos antecedentes relativos a la tenencia y uso del suelo en México, especialmente en la Ciudad de México, quizá más enfocados al Derecho Agrario que al urbanístico, condición dada por falta de información.

1. E P O C A P R E H I S P A N I C A

Entre los pueblos aborígenes que vivieron en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, se destacaron los aztecas, que tuvieron diferenciación de clases y una organización territorial con diversas instituciones relacionadas con la enorme cantidad de tierra de las que fueron conquistadores y de las que dan fe los historiadores.

Según Clavijero: "Las tierras del Imperio Azteca estaban divididas entre la corona, la nobleza y el común de los templos y habfa pinturas que representaban distintamente lo que a cada cual pertenecía; las tierras de la corona estaban indicadas con color púrpura, las de los nobles de grana y las de los plebeyos con amarillo claro".
(1)

En 1321, México-Tenochtitlán, era un pueblo sedentario, que inició y desarrolló la apropiación territorial, la expansión de su pueblo, la división de clases y su propiedad original de tipo comunal, no sólo hacia las grandes propiedades semejantes a las de tipo privado, sino también a las de tipo social que detentaba el pueblo.

En un principio las tierras del islote estaban divididas en cuatro grandes barrios: Cuepopan; Mayotlán; que se extendía por el sureste hasta Tacubaya. Zoquiapan que se extendía por el suroeste; y Atzacapotzalco por el noroeste del islote; Tlatelolco al norte. De aquel islote salían varias calzadas anchas, sobre la laguna, que comunicaban a Tenochtitlán con los pueblos ribereños.

(1) Clavijero, Francisco J. "HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO Y SU CONQUISTA" editorial Imprenta Lara México 1844, Tomo I Cap. VII pág.206

Los aztecas, en un principio, dispusieron de pocas tierras, pero el bajo pueblo procuraba compensar ésta -- circunstancia construyendo chinampas para sembrar, dedicándose al cultivo intensivo de la tierra disponible.

Solamente el Señor (Tzin), podría disponer de la tierra como propietario y ejercer la plena ---in repotes--- (derecho de usar, del fruto y de disponer de una cosa). El Señor podría dejar las tierras para sí, llamándose entonces Tlatocalli (Tlatos, mandar; calli, casa) o la repartiría entre los principales (Pipiltzin); siguiendo por la regla general de sus costumbres, estas tierras podrían volver a poder a poder del Señor cuando éste lo dispusiera.

Entre los tipos de propiedad que emanaban de la voluntad del Señor, tenemos:

I. Pilialli que según Clavijero eran: "posesiones antiguas de los pipiltzin, transmitidas de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de los servicios hechos a la corona". (1)

Los principales no pagaban tributos, a cambio sólo prestaban servicios como los administrativos, políticos, militares al Señor.

(1) Clavijero, Francisco J., "HISTORIA ANTIGUA DE MEXICO Y SU CONQUISTA" editorial Imprenta Lara México 1844 Tomo I cap. VII -- pág.206

II. Teotlalpan. Los productores de esta tierra llamada Teotlalpan (tierra de los Dioses) estaba destinada a sufragar los gastos del culto.

III. Milchimalli. Esta tierra estaba destinada a suministrar víveres al ejército en tiempo de guerra, los cuales se llamaban milchimalli o cacalomilli, según la especie de víveres que daban.

IV. Altepetlalli. Eran tierras destinadas a sufragar los gastos del pueblo.

V. Calpulli. De Calli, casa; pulli, agrupación. - eran parcelas de tierras que se les asignaban a un jefe de familia para el sostenimiento de ésta, siempre que perteneciera a un barrio o agrupación de casas.

A cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que las dividiera en parcelas o calpullec - (plural de calpulli) y se le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio.

Era fundamental el cultivo sin interrupción y si se dejaba de cultivar un ciclo agrícola, el jefe de familia que detentara el calpulli, era llamado y amonestado por el Jefe de barrio o calputlalli y, si reincidía en

dos ciclos agrícolas, el Jefe de familia perdía el calpu
lli. (2)

Desde entonces en nuestro pueblo se perfila la pro
piedad como una institución dinámica que debe responder
a una función social.

Entre los aztecas hubo problemas en el uso del sue
lo, ya que en el mejor de los casos los pobladores libres
podrían tener un pequeño pedazo de tierra a través del -
calpulli; pero la gran mayoría de los aztecas no libres,
y de los pueblos sojuzgados, labraban la tierra que en -
inmensas extensiones era repartida graciosamente entre -
los principales, guerreros y sacerdotes.

Podemos notar las defectuosas distribuciones terri
toriales, pues la tierra se encontraba en pocas manos.

2. E P O C A C O L O N I A L

Durante la época colonial, la propiedad puede cla-

sificarse, al igual que en la etapa prehispánica, de acuerdo con la persona que detentaba la tierra, como consecuencia de la marcada diferencia de clases que existió y se concentró en: (3)

- a) Los españoles y sus descendientes
- b) El Clero
- c) Los Indígenas

Aquellas tierras que quedaran en propiedad del Tesoro Real, se llamaron realengas, e incluían las tierras de sembradío y los montes, aguas y pastos.

Las propiedades de tipo individual de que gozaron los españoles fueron:

a) Merced. A los conquistadores y colonizadores se les concedieron tierras mercedadas o de merced, para sembrar. Una merced podía comprender una o varias caballerías o una o varias peonías, las mercedes comprendían enormes extensiones de tierra.

b) Caballería. La caballería era una medida que se le daba en merced a un soldado de caballería, su extensión era aproximadamente de trescientas hectáreas.

c) Peonía. La peonía era una medida de tierra que se le daba en merced a un soldado de infantería, de apro

(3) Chávez Padrón, Martha "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO" 7ma. Edición editorial Porrúa, S.A. México 1983 pág. 151

ximadamente de diez hectáreas.

d) Suertes. Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de un capitulación, o en simple merced y que tenía una superficie de once hectáreas.

e) Compraventa. Es una porción de tierra que pasa del Tesoro Real a particulares a través de la compraventa.

f) Confirmación. Era este un procedimiento mediante el cual el Rey confirmaba la tenencia de la tierra en favor de alguien que, o carecía de títulos sobre ellas, o le habían sido tituladas en forma indebida.

g) Prescripción. La prescripción positiva de las tierras, en favor de alguien, normalmente se hacía sobre tierras realengas y el término derivaba de acuerdo con las buenas o mala fe del poseedor.

Entre las propiedades de tipo colectivo tenemos:

a) Fundo legal. El fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores.

b) Ejido y dehesa. El ejido español, era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Fue creado con carácter comunal e

inenajenable. La dehesa en España, era el lugar donde se llevaba a pastar el ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido.

c) Propio. Como los anteriores, éstas instituciones eran de un antiguo origen español, pero también coinciden con el altepletalli mexicano, porque los productos de ambas instituciones se dedicaban a sufragar los gastos públicos.

d) Las tierras de común repartimiento. También se conocieron con el nombre de parcialidades o tierras de comunidad. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual que se sorteaban entre los habitantes de un pueblo, a fin de que las cultivaran.

e) Montes, pastos y aguas. Tanto españoles como indígenas, debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas.

Entre las propiedades intermedias están: la composición que fueron individuales o de tipo colectivo, la capitulación y las reducciones de indígenas.

Por lo que hace a la ordenación urbana, la colonia, tenía un trazo de calles y una distribución centralizada,

una plaza donde se encontraban los principales edificios gubernamentales, así como los centros religiosos. Su estructura no sirvió más que a los fines españoles, es decir, los comerciales, como mera entidad de producción de materias primas.

El régimen territorial y su explotación no varió durante el siglo y medio pues aún con el nacimiento de la Independencia, tenemos una distribución inquitativa de la tenencia de la tierra.

La firma del acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821, pareció concretar el anhelo de justicia social del pueblo desposeído, pero la realización de sus ideales no se logró porque los realizadores de la Independencia en lugar de distribuir la tierra entre los naturales, los pobladores y vecinos necesitados, pactaron, que los españoles se quedaran en México y si lo deseaban, sin que se les molestara por ello, ni en su persona, ni en su propiedad, significando con esto la continuación de un régimen territorial rústico y de explotación agropecuaria que había sido y que seguiría siendo perjudicial e injusto para aquella gran mayoría de mexicanos, que lucharon en la Guerra de Independencia para obtener no sólo la liberación de la patria sino la liberación de los criterios ambiguos para el uso del suelo.

Debe verificarse que, hasta aquí, no se han localizado normaciones específicas, y menos aún sistemáticas, sobre aspectos urbanos.

3. E P O C A I N D E P E N D I E N T E

Durante los primeros años del México Independiente, la propiedad también se dividió en latifundios, eclesiástica e indígena. (4)

a) Los latifundios no eran otros sino los formados durante el coloniaje español, a manos de los conquistadores y sus descendientes.

b) La propiedad eclesiástica continuó creciendo al igual que el latifundismo y, como lógica consecuencia, mientras más acrecentaba el Clero sus bienes, más empeoraba la economía nacional, tanto porque estos bienes apenas pagaban impuestos, porque excepcionalmente esas propiedades llegaban a movilizarse, y porque el Clero no cultivaba directamente sus tierras rústicas. Durante la etapa colonial, Clero y Reinado Español estuvieron unidos legalmente, y sus diferencias aunque existentes, nun

(4) Mendieta y Núñez, Lucio "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO" editorial Porrúa, S.A. México 1980 pág.31

ca fueron radicales. Pero aún cuando el gobierno del México Independiente siguió reconociendo legalmente el poder de la iglesia, las diferencias entre ambos se fueron volviendo irreconciliables.

Después de realizada la Independencia, el Clero se dedicó a conservar su situación de privilegiado absorbente y para ello fué necesario que entrara en pugna política y económicamente con los intereses eclesiásticos y gubernamentales; así se explica que cada vez que éste poder, político y espiritual, sentía amenazados sus bienes terrenales, apoyara indirectamente a quien le ofrecía mantenerlos en el goce de todas sus prerrogativas y bienes.

c) En cuanto a la propiedad particular, la del indígena casi no existía. Dado el crecimiento demográfico, apenas bastaba para los vecinos del pueblo por lo que se buscó que ya se dieran más tierras de propiedad comunal para los pueblos durante la etapa independentista, con las graves consecuencias imaginables para la situación económica de los campesinos indígenas y mestizos de aquella época.

Con la ley sobre Nacionalización de los bienes del Clero Secular y Regular del 12 de julio de 1859, el Clero fué excluido definitivamente como poseedor de bienes

y raíces, pero a éste gran terrateniente no vinieron a suplirlo los miles de labradores pobres que así debieron hacerlo, sino que sus haciendas enteras, o varias de ellas aumentaron el caudal de los grandes hacendados que de esta manera se convirtieron en latifundistas.

Así, la tenencia de la tierra fué desproporcionada y las grandes haciendas se enfrentaron a la propiedad comunal. Ello fué causa y consecuencia de desigualdad social, cultural, política y económica, y ante tal desigualdad el gobierno se cruzaba de brazos dejando que sus ciudadanos se movieran al libre juego de sus desigualdades de poderes patrimoniales, porque las doctrinas liberalistas le inspiraba tal actitud abstencionista; por la misma razón, se abolieron los límites en la propiedad dejando que el poderoso adquiriera tantas como pudiera. Incluso, llegó a fomentar el despojo de la tierra de los indígenas.

En la Ciudad de México se observaba el mismo fenómeno, aunque debe decirse que la aún pequeña cantidad de sus habitantes, la no industrialización, la no inmigración, etc., eran más bien causas que, al no presentarse, lo mantenían invisible.

4. REVOLUCION MEXICANA HASTA NUESTROS DIAS

Con la Revolución de 1910, surgió un nuevo concepto dinámico de propiedad, con función social, sujeto a las modalidades que fuera dictado el interés público, como garantía individual para el pequeño propietario, pero también como garantía social para los núcleos de población que tuvieron tierras o que no las tuvieron en cantidad suficiente. El concepto de justicia se modificó al establecerse legalmente la posibilidad de expropiar los latifundios gratuitamente, apareciendo el moderno concepto de Justicia Social distributiva.

Más concretamente, en 1917 la Nación mexicana recuperó el dominio de la tierra que originalmente le pertenecía desde la época precolonial y que se perdió durante el coloniaje.

En efecto, el acontecimiento que marca la pauta de el presente siglo, es el artículo 27 de la Constitución de 1917, donde se da a la propiedad privada una función social.

En el presente siglo, los problemas urbanos nacionales se manifestaron con mayor gravedad, toda vez que, siendo un país en vías de Desarrollo, se atendió defi

cientemente el crecimiento urbano. Sin embargo, hubo piezas legales importantes.

Así podríamos mencionar dentro del proceso de jurisdicción que va de los años 1920 a 1940, la ley de Tierras ociosas; la creación del Banco Nacional Urbano y Obras Públicas; el decreto presidencial que encarga al Gobierno del Distrito Federal la construcción de caminos en cooperación con los Estados; la Ley de Expropiación; la Ley de Nacionalización de Bienes; el Reglamento de las Juntas Federales de Agua Potable; el Reglamento para los Establecimientos Industriales y Comerciales Molestos, insalubres o peligrosos, y un variado número de decretos, leyes, códigos y reglamentos sobre el régimen de la tenencia ejidal de la tierra. En los Estados, surge legislación orientada a mejorar las condiciones ecológicas de los poblados, y otras disposiciones dirigidas a la introducción de servicios.

De 1940 a 1951, donde se inicia el crecimiento económico de México a causa del fenómeno de la segunda Guerra Mundial y el proceso de Urbanización se manifiesta con caracteres claros, se creó el Banco de Fomento a la Vivienda, el cual posteriormente será absorbido por el Banco Nacional Hipotecario en 1947 y dos años más tarde, se modifica su Ley Orgánica. Se promulga la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Reglamento para Ocupación

y Construcción de Obras en Mar Territorial, Playas y Zonas Federales; el reglamento para la División Ejidal de Bienes Nacionales; además la ley reglamentaria para la Reagrupación de la Pequeña Propiedad, y el Reglamento de la Comisión Nacional de Avalúos.

La característica de esta década estriba en la promulgación de un nutrido grupo de leyes y reglamentos para la planificación urbana (incluye la institución del plano regulador), para la zonificación, la construcción y edificación. En varios Estados se expiden normas que congelan los contratos de arrendamiento; en el Distrito Federal la Ley de Derechos de Cooperación y un Decreto que declara de utilidad pública el fomento de habitaciones para las clases pobres.

De 1952 a 1959, el fenómeno de urbanización se vuelve a manifestar con vigor y encontramos que se promulga en Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales, el Reglamento de la Ley de Cooperación de Dotación de Agua Potable a los Municipios, el Reglamento Federal sobre Obras de Provisión de Agua Potable y de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías y Excedencias.

Un poco más recientemente, de 1960 a 1970, que es cuando se manifiesta el problema de urbanización con caracteres agudos, se emiten las reglas que norman la in

intervención de la Secretaría de Patrimonio y Presidencia en las obras públicas, y los acuerdos presidenciales sobre la ejecución de actos y contratos referentes a obras de construcción, instalación y reparación que se realizan por cuenta del Gobierno Federal.

Se crea un fideicomiso para la construcción de casas para obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera. Se crea la Dirección de Habitación Popular del D.D.F.

Se promulga el reglamento de Ingeniería Sanitaria la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en 1969; una nueva Ley de Bienes Nacionales y las bases y normas generales para la contratación y ejecución de obras públicas.

Se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas; se promulga la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, la Ley Federal de Aguas, la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, y se crea el fideicomiso de conjuntos, parques y ciudades industriales.

A partir de la Reforma Constitucional al Artículo 123, se crean el I.N.F.O.N.A.V.I.T. (Fondo para la Vivienda de los Trabajadores); el Fondo para la Vivienda

de los Trabajadores del Estado (F.O.V.I.S.S.T.E.): y el Fondo para la Vivienda de los Militares.

En este mismo año, para el problema de la regularización de la tenencia de la tierra, se crea en la ciudad de México, el Fideicomiso Fideurbe, para la tierra ejidal y la Comisión para el Distrito Federal un programa de la regularización de la tenencia de la tierra en zonas de propiedad privada. También, se modifica el Código Penal tipificando como fraude específico el fraccionamiento sin permiso y que cause perjuicio a otras personas.

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

Además, existía en la organización de la administración federal la Comisión de Desarrollo Urbano del país dentro de la Secretaría de Obras Públicas; la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo en la Secretaría de Patrimonio Nacional; el Consejo Nacional de Población en la Secretaría de Gobernación, como los principales den

tro del Gobierno.

Como puede observarse, hasta antes de la expedición de las Leyes de Reforma la tenencia y uso del suelo en México estuvo sujeto a un régimen feudal.

Con la Revolución y el artículo 27 de la Constitución se transforma el concepto de propiedad, tomando una tenencia socializante.

En cuanto a la regulación urbanística, cabe observar que si bien se emitieron leyes en el período independentista, sobre todo a partir del arranque de la industrialización en México, de ningún modo es posible afirmar que ellas han formado un conjunto organizado de normas que afecten de manera directa las relaciones sociales en cuanto a la tenencia y uso del suelo. El Derecho Urbano se ha venido gestando junto a los problemas de la modernización del país. Sus principales manifestaciones se notan en las grandes ciudades, como el Distrito Federal.

CAPITULO SEGUNDO

¿... No es la sabiduría y las otras cualidades espirituales de que fueron padres todos los poetas y todos los artistas dotados del genio creador?

Y la más bella y la más alta de la forma de la sabiduría, añade Diótima, es la que ocupa de la organización de las ciudades y las familias; se le denomina la prudencia y la justicia...

Platón (Banquete)

H A R C O

C O N C E P T U A L

1. DERECHO URBANO

No es fácil encontrar una definición completa de Derecho Urbano. Así se desprende del análisis de algunas obras, las cuales, por cierto, no existen en número suficiente para poder comparar cómo sería deseable.

Así pues, en ese orden de ideas, es posible referirse a los siguientes autores.

Para Núñez Rufz "El espacio urbano es ante todo un espacio vital, una fórmula racional de convivencia humana".(5)

Para Louis Jorquignan, el objeto del Derecho Urbano está en el ordenamiento de la ciudad, según su definición de Derecho Urbano, que es el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, a nombre de la utilidad pública, y los titulares de los derechos de propiedad, a nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar su posición y acción respectivas con vistas al ordenamiento de la ciudad.(6)

(5) Núñez Rufz Miguel Angel "EL DERECHO URBANISTICO ESPAROL" editorial Montecorvo, Madrid 1967, pág.101

(6) Jorquignan, Louis, "LE DORIT LURBANISCE" 3ra. edición, editorial Eyrolles, Paris, 1969, pág.11

Como puede verse, las dos anteriores definiciones, no obstante su diferencia terminológica, incluyendo dos notas similares: 1) El Derecho Urbano está relacionado con el espacio territorial ordenado para la mejor convivencia humana. 2) Dicha ordenación se lleva a cabo a través de normas jurídicas que buscan encauzar las conductas humanas de manera adecuada.

Estas ideas se encuentran mejor expresadas en Alarcón Segovia. Para este autor el objeto del Derecho Urbanístico, específicamente, son las conductas humanas que inciden en forma directa o indirecta en el fenómeno de asentamiento, cambio físico-espacial y crecimiento de las ciudades.(7)

Para este autor, el conjunto de conductas que constituyen el objeto de regulación específica del Derecho Urbano se puede clasificar en tres tipos:

a) Conductas que inciden creando al espacio.

Estas pueden ser públicas o privadas y su finalidad es la creación, transformación y hasta la destrucción de los espacios.

Como creación del espacio se entiende que la con--

(7) Alarcón Segovia, Andrés, Rébora Togno Alberto, "HACIA UN DERECHO URBANÍSTICO: EL CASO DE MEXICO" En revista Comercio Exterior, - Reorganización de la administración pública, Vo.26, No.12, publicada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, Diciembre, 1976, México.

ducta incide sobre el medio físico preexistente a fin de crear en él las condiciones necesarias para el establecimiento de un asentamiento humano. Estas conductas van desde una delimitación territorial de un futuro centro de población, la construcción de la infraestructura y el equipamiento básico, hasta la construcción o demolición de una vivienda particular. Entendiendo por espacio el ámbito territorial o físico, como elemento indispensable del aspecto urbano.

b) Conductas que inciden utilizando el espacio.

Estas conductas, propiamente urbanísticas, son aquellas que se llevan a cabo una vez creado el espacio. En estas condiciones se manifestó la utilización del espacio, considerando éste último como un bien de consumo duradero.

Al utilizar el espacio urbano el hombre lo consume sin producir necesariamente, por este hecho, ningún otro bien de importancia económica; de aquí la diferencia entre suelo urbano y tierra agrícola, y, por lo tanto, la diferencia entre los objetos de regulación del Derecho Agrario y Derecho Urbanístico. Los conductos de utilización se manifiestan desde la simple distinción entre uso público y privado del suelo hasta el contenido de un contrato de arrendamiento en donde se determina la obligación de usar el bien para fines habitacionales, comerciales o industriales según el código civil en vigor.

c) Conductas que inciden apropiando el espacio.

La formación de apropiación del suelo urbano es una sociedad, es un factor decisivo en la estructura física de sus ciudades. De esta forma, es un régimen de propiedad socializada, las ciudades serán diferentes a aquellas existentes, en un régimen en el que prevalece la propiedad privada.

Por lo tanto, la utilización y creación del espacio urbano estará determinado por el sistema de propiedad privada imperante.

Las conductas de apropiación del suelo urbano se manifiestan desde el derecho de expropiación o una naturalización, hasta un contrato de compra-venta o permuta.

Hasta aquí se manifiestan como objeto propio al Derecho Urbanístico. "El conjunto de conductas que inciden directamente o indirectamente en la creación, utilización y apropiación del espacio urbano y que determine la forma física del asentamiento". (8)

En conclusión, es posible afirmar que el objeto de regulación del Derecho Urbanístico son las conductas humanas que inciden en forma indirecta o directa en la producción

(8) Alarcón Segovía, Andrés, Rébora Togno Alberto, "HACIA UN DERECHO URBANÍSTICO: EL CASO DE MEXICO" Em revista Comercio Exterior, - Reorganización de la administración pública, Vo.26, No. 12, publicada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, Diciembre, 1976, México.

ción (creación), utilización, apropiación y gestación social de espacio, en los procesos de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos, en el cambio físico espacial de las ciudades y en la ordenación del territorio.

En relación con éste enunciado cabe aclarar, para precisar aún más el concepto de Derecho Urbano, que éste es esencialmente distinto al derecho civil y al agrario,

Con el primero que se encarga de regular las relaciones de propiedad dadas entre particulares vistas como sujetos de derecho individuales, con el segundo porque reglamenta las relaciones de propiedad con un enfoque social, pero sobre todo en el ámbito del campo.

En contraste, el Derecho Urbano regula como se ha dicho, las conductas que inciden en la creación, utilización, apropiación y gestación del espacio etc., pero desde el punto de vista ciudadano y con un enfoque no de carácter particular sino más bien, social, hasta puede decirse nacional, que se desprende de la facultad de planear democráticamente el desarrollo nacional en su artículo 26 Constitucional del cual analizo su contenido en el capítulo correspondiente.

2. TENENCIA, USO DEL SUELO EN MEXICO Y SU REGULACION JURIDICA EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Igualmente complicado se presenta el panorama al tratar de definir tenencia y uso del suelo.

Ello se debe, principalmente, al hecho de que son variables que cambian en el tiempo y en el espacio, en distintos momentos históricos y en distintos regímenes estatales.

Para acercarse al concepto necesario para este trabajo es indispensable entonces precisar un marco de referencia.

Este es la Constitución de 1917 con sus reformas hasta la fecha. Enfrentando los conceptos clásicos y modernos de propiedad privada, se sabe que en el pensamiento Romano, durante mucho tiempo, prevaleció la noción de que el derecho de propiedad implicaba la existencia de tres facultades específicas en la relación general del hombre respecto de las cosas: Derecho de poseer, el derecho de usar y el derecho de gozar libremente de ellos, con las naturales consecuencias jurídicas.

Aquí es fácil identificar en el fondo una raíz filosófica de carácter plenamente individualista.

Dicha concepción estuvo vigente en México, por ejemplo, hasta antes de 1917. Es esta ley fundamental la que

marcó una nueva etapa en las relaciones generales de propiedad.

Como es bien sabido el Artículo 27 Constitucional estableció dos tipos de propiedad:

La originaria y la derivada. La primera como derecho insustituible de la nación. La segunda como el derecho de los particulares a recibirla por vía de transmisión o concecionada. A estas dos instituciones, uno de Derecho Público y otro de Derecho Privado, se sumó asimismo, una tercera, la de Derecho Social dado que el artículo referido permite que la propiedad privada sea modificada según las necesidades del interés público, se puede decir que expresamente se permite a los entes de tipo colectivo, la propiedad para el logro de sus fines.

(9)

Así pues, en México existe hoy la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social. En estas tres esferas se desenvuelve al Derecho Urbano a través fundamentalmente de la tenencia y uso de la propiedad territorial.

Tenencia es un término que conlleva la idea de la

(9) Medieta y Núñez Lucio "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO" editorial Porrúa, S.A. México 1980, pág.27

propiedad de un bien raíz. Implica un régimen jurídico - especial expresado en la detentación de cualquiera de las clases de propiedad arriba mencionada.

Uso, por otro lado, figura también regulada legalmente, es un término que conlleva la facultad de darle - un sentido dinámico a la noción estática de la tenencia de la tierra.

En uno y otro caso está enclavado el Derecho Urbano que viene a regular en parte la tenencia de la tierra o de la propiedad en el espacio que abarcan las ciudades, por un lado, y por otro, a reglamentar los posibles conductos que incidan en el sentido dinámico y multidireccional que el hombre le imprima a dicha entidad.

Ello encaminado a limitar, en bien de la colectividad, la aplicación radicalmente libre del derecho de propiedad en la ciudad.

Como complemento de lo antes dicho hasta aquí, procede definir ahora dos términos más: suelo y Distrito Federal.

Por suelo debe entenderse todo espacio físico territorial que pueda ser objeto de apropiación, dentro de un marco legal.

El Distrito Federal es un espacio jurídico político regulado como Distrito por la Constitución de 1917, sujeta a un régimen especial de regulación legal, parte integrante del territorio de la República Mexicana, con una extensión aproximada de 1,499 Km².

Luego entonces, hablar de tenencia y uso del suelo en México, es referirse a aquel conjunto de normas e instituciones relacionados con la forma de posesión y realización de las conductas humanas correlativas en función del territorio nacional.

El Derecho Urbano es el conjunto de normas jurídicas que reglamentan las conductas que inciden en la creación, modificación, transmisión y extinción de dicho régimen y de tales realizaciones en busca de satisfacer el interés general en el contexto de la ordenación urbana.

Antes de finalizar este apartado, vale la pena hacer mención de algunos aspectos que la realidad refleja, respecto de las nociones antes comentadas.

En primer lugar, el espacio, como producto social, es especificado siempre por una relación definida entre las diferentes instancias de una estructura social: la económica, la política, la ideológica y la coyuntura de

Las relaciones sociales que resulta de ello. (10)

El suelo no sólo se encuentra en una coyuntura histórica determinada, sino le da sentido a los procesos sociales que se expresan a través suyo. Y un ejemplo de esto es la cantidad y diferencia de usos del suelo urbano. Las actividades pueden ser industriales, comerciales y administrativas, también está conectado a funciones básicas como la vivienda, servicios y equipamiento.

Conocer el papel del derecho como variable de desarrollo urbano nos permitirá valorar su capacidad como instrumento de ordenación urbano en términos del cambio social.

Estas frases sirven para dar a entender que el Derecho Urbano no actúa o no se presenta en un plano abstracto. Tampoco la tenencia y uso del suelo son fenómenos despegados de la realidad social.

Uno y otros están enraizados en una complicada red de intereses económicos, políticos y sociales, interindividuales, intergrupales y yuxtapuestos, y, que con fre

(10) Chávez Orozco, "HISTORIA DE MEXICO" editorial Nuevo Mundo Tomo I cap. XXIX, pag.205

cuencia se contraponen.

C A P I T U L O T E R C E R O

"... Las buenas Leyes nacen de
aquellos desórdenes que mucho
inconsideradamente condenan"

Maquiavelo

N O R M A T I V I D A D U R B A N I S T I C A
E N E L M E X I C O C O N T E M P O R A N E O

1. LEYES

En este capítulo analizaré las principales leyes que regulan el Derecho Urbano y en consecuencia los problemas que no ha alcanzado nuestra legislación resolver. A partir de la Constitución de 1917, se recorren diversos ordenamientos de cuyo contenido se desprenden interesantes observaciones.

1.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 27 de la carta magna es el más significativo pues en su párrafo tercero señala:(11)

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos culturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las me

(11) Ob. Cit. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1917.

didias necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras p**u**bllicas y de planear y regular la fundaci**o**n, con servaci**o**n, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblaci**o**n, para el fraccionamiento de los latifundios: para disponer, en los terminos de la Ley Reglamentaria, la organizaci**o**n y explotaci**o**n colectiva de los ejidos y comunidades: para el desarrollo de la pequena propiedad agr**ic**ola en explotaci**o**n: para la creaci**o**n de nuevos centros de poblaci**o**n agr**ic**ola con tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucci**o**n de los elementos naturales y los da**o**os que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad. Los n**u**cleos de poblaci**o**n que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su poblaci**o**n: tendr**o**n derecho a que se les dote de ellas, tom**o**ndolas de las propiedades inmedia**t**as, respetando siempre la pequena propiedad agr**ic**ola en explotaci**o**n*.

Reconoce a lo urbano como un **o**mbito en el que es urgente dar aplicaci**o**n al principio de la funci**o**n social de la propiedad.

Una disposici**o**n importante se localiza con la fracci**o**n V del art**ic**ulo 115 de la Constituci**o**n, en cuanto al

Derecho Urbano según ella:

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Así mismo, la fracción VI señala que:

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

En relación con tales disposiciones vale la pena resaltar que los municipios cuentan con la facultad de regular el desarrollo urbano y la utilización del suelo, entre otras materias afines, y que tienen capacidad para acordar con otros municipios las respuestas relativas a los problemas de conurbación.

De ser desarrolladas estas normas de manera efectiva lo cual no sucede, podría dar un paso importante en el desenvolvimiento del Derecho Urbano, que más tarde podría ser integrado y codificado.

Se otorga rango constitucional a la función pública de la planeación urbana, en su artículo 26 dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

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

gramas de la Administración Pública Federal". Este emana de la Ley sobre Planeación General de la república de -- 1930.

Se establecen conceptos básicos para la ordenación urbana; usos, reservas, destinos y provisiones de suelo, que serán los mecanismos fundamentales desarrollados para la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este precepto opera como fundamento del Derecho Urbano, el cual, sin embargo, no se desarrolla de manera adecuada en la legislación secundaria.

1.2. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Es una ley reglamentaria del artículo 27 del párrafo tercero de la Constitución Política y se enfoca al ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en todo el territorio nacional. El mérito de esta Ley es -- que aborda el problema urbano con la intención de regularlo de un modo integral.

Otra aportación es que es congruente con el artículo 27 Constitucional, fija los elementos básicos del régimen de modalidades a que quedará sujeto la propiedad urbana, por medio de la definición de los usos, reservas, destinos y provisiones que podrán imponerse a las áreas y predios de los centros de población.

En su artículo 4 de la L.G.A.H. dice: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:(12)

- 1.- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;

(12) Ob. cit. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. 1976.

II.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, que tengan por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las entidades federativas, de acuerdo con las leyes locales.

III.- Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas, previstos en la fracción VI del artículo 115 constitucional; y

IV.- Los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población, los planes y programas a que se refiere esta fracción contendrán la zonificación y las líneas de acción para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del capítulo IV de esta Ley". Delega la ordenación y regulación de los asentamientos humanos a los diferentes programas urbanos.

También da un sistema de planeación nacional en el artículo 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En esta ley el propósito legislativo no se manifiesta con la precisión y rigor que se requiere y así, en principio, no establece en ninguno de sus artículos alguna disposición real relativa al control e intervención estatal respecto a las facultades del dominio del suelo, vía control de mercados de terrenos, lo que constituiría

la base que le otorgaría la calidad de instrumento para una reforma urbana. Por lo tanto la inoperancia de los instrumentos jurídicos y administrativos se manifiesta en la carencia de una respuesta a la crisis.

1.3. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En esta ley encontramos disposiciones administrativas y de organización del D.D.F.

Entre aquellos que tienen relación con lo urbano están:

Artículo 17 Fracc. IV llevar registro y control de los bienes muebles e inmuebles del D.D.F. y vigilar su adecuado uso y conservación. (13)

Artículo 19 Fracc. IX vigilar las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles que haga el D.D.F. se ajusten a las normas y procedimientos establecidos por los orde-

(13) Ob. cit. LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 1978.

namientos legales correspondientes.

Estos artículos se refieren solo a bienes inmuebles del D.D.F.

En cambio el artículo 20 en su fracción VII dice: "Establecer las políticas del D.D.F. en materia de planificación cuidando de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano del propio Distrito Federal y sus reglamentos, intentando las acciones judiciales y administrativas procedentes en caso de ocupación ilegal de predios; promover la regeneración de las colonias populares; elaborar y ejecutar programas de habitación y de fraccionamiento de acuerdo a su presupuesto o en colaboración con las instituciones del sector público y privado y la regulación y rehabilitación de las colonias y zonas urbanas"

VIII.- Llegar a mantener actualizado el Registro del Plan Director conforme a lo dispuesto por la Ley del Desarrollo Urbano del propio Distrito Federal.

Como es de apreciarse, el D.D.F., se constituye como ejecutor de las disposiciones de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

1.4. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Esta ley es de sumo interés en virtud que la ciudad del Distrito Federal es la más grande del mundo con 20 millones de habitantes y por lo tanto es de mucha importancia su análisis, para llegar a establecer si ha sido suficiente para alcanzar a resolver los problemas urbanos que presenta.

Por lo que considero que los artículos más importantes de sus disposiciones generales tienen un gran contenido jurídico pero que sin embargo no han alcanzado -- las metas propuestas por razones políticas, sociales y económicas del subdesarrollo.

Art. 1 "La presente ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el D.D.F. ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento".(14)

Art. 2 "Se declara de utilidad pública e interés social las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal".

Art. 6 "El Departamento del Distrito Federal, para realizar las funciones asignadas en el artículo anterior, podrá:

I.... Integrar el Plan Director para el Desarrollo Urbano;

II.... Determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones;

III... Aplicar las modalidades a la propiedad que impongan esta ley y demás disposiciones legales relativas;

IV.... Ejecutar las obras para el Desarrollo Urbano;

V..... Celebrar convenios necesarios para el desarrollo urbano con el Gobierno Federal, entidades federativas, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o con particulares;

VI.... Dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva con los terrenos;

VII... Determinar las medidas económicas y administrativas que considere necesarias en los términos de esta ley de las demás disposiciones aplicables;

VIII.. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los regionales correspondientes;

IX.... Participar en la ordenación de los procesos de conurbación entre el Distrito Federal y otras entidades federativas;

X..... Participar en los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos de los mismos en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano de las zonas conurbanas en los términos que establezcan las leyes correspondientes;

XI.... Promover acciones tendientes a la integración social de los habitantes;

XII... Celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con el Gobierno Federal;

XIII.. Aplicar y hacer cumplir la presente ley y las demás disposiciones que regulen la materia;

XIV... Inscribir en el Registro del Plan Director, y enviar para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y Comercio todas aquellas resoluciones que de acuerdo a esta ley así lo ameriten; y

XV.... Ejercitar las demás atribuciones que le otorguen las disposiciones aplicables.

rio y de las construcciones, establecidos conforme a las disposiciones de esta ley, serán obligatorias para los propietarios y poseedores de los bienes inmuebles, independientemente del régimen legal que los regule.

Contiene el Plan Director, sus determinaciones, información e integración; el Plan General y el Plan Parcial, que aparecerán más desglosados en el siguiente tema de este trabajo.

1.5. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

Perteneciente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hace mención en su artículo 10, que el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ejercerá los actos de adquisición, control, administración, transmisión de dominio, inspección y vigilancia de inmuebles a que se refiere esta ley y sus reglamentos.(15)

Los bienes son muebles e inmuebles. A los últimos se les da prioridad respecto de las necesidades gubernamentales.

1.6. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

En el Derecho Civil, encontramos que el régimen de propiedad privada, definido básicamente en los códigos civiles, era el que se aplicaba a la problemática urbana. (16).

(15) Ob. cit. Ley General de Bienes Nacionales, 1976.

(16) Ob. cit. CODIGO CIVIL, para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia Federal. 1928.

Los códigos civiles mexicanos tomaron el concepto de propiedad del Código Napoleónico, entendiendo como el derecho de usar, disfrutar y disponer de una cosa.

En el Código Civil para el Distrito Federal se pretende cambiar la tendencia individualista de la propiedad privada, para considerar al derecho de propiedad como un medio para cumplir una función social, planteando modalidades para no permitir la improductividad de la propiedad y no permitir su uso en contra de terceros o de la comunidad.

De acuerdo con dichas declaraciones se introdujeron algunos cambios relativos a la propiedad, desgraciadamente estos cambios no fueron suficientes. Las innovaciones que constituyen limitaciones importantes son los artículos 831, 832, 833 y 836 (Código Civil para el Distrito Federal), al señalar causas de expropiación.

Otras limitaciones respecto son de estricto derecho entre particulares respecto a excavaciones, construcciones, daños a terceros, etc.

Dicha conceptualización de la propiedad no atendió a los problemas que se generan en materia urbana, por lo que la juridificación en el aspecto de Derecho Civil es manifestada como un proceso de desgajamiento de la mate-

ria civil en ordenamiento de carácter administrativo para dar respuesta a los problemas generados". (17)

1.7. LEY DE EXPROPIACION

Esta ley contiene preceptos que debidamente reglamentados, dan base para la realización de los fines sociales consistentes en la mejora del ambiente y de la vida en las ciudades. El artículo 1ero. considera de utilidad pública la apertura, ampliación o alineamiento de calles, embellecimiento y saneamiento de las poblaciones, la construcción de parques, jardines y campos deportivos y en general la creación o mejoramiento de centros de población y sus fuentes propias de la vida. (18)

Es también de utilidad pública la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con fines exclusivos de una o varias personas y en perjuicio de la colectividad general, situación dentro de la que podría haber el acaparamiento de terrenos urbanos.

Como puede notarse, no existe un conjunto de normas jurídicas específicas que regulen la incidencia de las conductas humanas, en la creación, utilización y apropiación del espacio urbano.

(17) Porto Rey, Enrique y Ortega García, Angel "LAS NORMAS SUBSIDIARIAS Y COMPLEMENTARIAS COMO INSTRUMENTO DE ORDENACION URBANA" Ed. Elexupum Hermanoso, S.A. España 1975 pág.30,35

(18) Ob. cit. LEY DE EXPROPIACION. 1936.

La Ley de Asentamientos Humanos, y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal permanecerán como instrumentos aislados para resolver los problemas urbanos, mientras las autoridades no den la atención necesaria a la solución de estos.

C A P I T U L O C U A R T O

"Saber para prever, prever
para obrar"
Gabino Barrera

PLANES Y PROGRAMAS
IMPLEMENTADOS POR
EL GOBIERNO FEDERAL

1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

En este capítulo se estudian el conjunto de disposiciones jurídicas y administrativas que se relacionan con el Derecho Urbano del México actual, por cuanto ve al aspecto del suelo.

La primera de ellas, el Plan Nacional de Desarrollo, toma como base por ser el que mejor expresa el principio de planeación democrática incorporada a la ley fundamental, y por que viene sin duda a sintetizar y rebasar los esfuerzos programáticos de anteriores administraciones sexenales.(19)

En lo relativo al problema urbano consta de un diagnóstico del problema, estrategias, acciones y objetivos para superarlos.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado a principios del régimen del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, reconoce dos vertientes fundamentales: la reordenación económica y el cambio estructural, y aborda los di-

(19) Ob. cit. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. 1982.

versos ámbitos de la vida nacional.

Del Plan Nacional de Desarrollo se derivan diferentes disposiciones, una de ellas es el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. En el diagnóstico al tratar la problemática de los componentes del Derecho Urbano se toca el elemento suelo y en él se dice: "El crecimiento de la población urbana ha generado demandas crecientes de tierra para satisfacer sus necesidades básicas, particularmente las de vivienda, transformando la tierra en un recurso escaso. Aunado a las características del Mercado, este proceso provoca aumentos desproporcionados en su precio y restringe aún más el acceso a los grupos de menor ingreso al suelo.

Dada la generalidad, la complejidad, la falta de reglamentación de problemas urbanos y su conexión con aspectos de la vida de un país es necesario abordar dos aspectos:

- Suelo (equipamiento)
- Vivienda

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988 en el capítulo 7 dentro del rubro político social, emana diversas disposiciones referentes al desarrollo urbano y vivienda.

Según el plan "Desarrollo Urbano, como expresión e instrumento transformador de los sistemas económicos, social y natural, requiere de una política que al mismo tiempo que encare cambios estructurales, contribuya a la reordenación económica requerida por el proceso de desarrollo nacional".

Como se nota la política relativa al desarrollo urbano comprende dos vertientes; Acciones de reordenación económica inmediata y de cambio estructural.

En cuanto al desarrollo urbano, el Plan Nacional de Desarrollo señala que "La problemática actual del desarrollo Urbano y la Vivienda, se deriva de la gran inercia de un patrón territorial tradicionalmente disperso y centralizado, agravada por la insuficiente puesta en práctica de la política regional, urbana y de vivienda, y de factores estructurales tales como una inequitativa distribución del ingreso y una desmedida especulación inmobiliaria", de lo dicho se desprende claramente la ausencia hasta hace pocos años de una base jurídica y política en dicha materia.

Para resolver este problema el Plan Nacional de Desarrollo marca los siguientes objetivos específicos de la política de Desarrollo Urbano. Los que tienen que ver con el suelo son:

- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población.

- Fortalecer el control del estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.

- Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.

Adicionalmente se persigue la concentración de los sectores privado y social de la economía.

Las líneas generales de acción para lograr esos objetivos en materia de desarrollo urbano en cuanto hace al suelo son:

- Una acción efectiva en materia de suelo, para lo cual se requiere compatibilizar jurídicamente los regímenes agrario y urbano; promover que las autoridades locales se constituyan en receptoras y administrativas de las reservas territoriales; así como fomentar formas de tenencia de la tierra urbana complementaria a las cuales aseguren su función social.

- La seguridad jurídica de la propiedad, para la

que se fomentarán prioritariamente las acciones integradas de regulación y mejoramiento urbano, que realicen concurrentemente los tres niveles de gobierno con la participación activa de la población.

2. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y DE VIVIENDA 1984 - 1988

Para los programas de vivienda el recurso suelo es particularmente crítico; su disponibilidad en localización y costo condiciona los procesos habitacionales. Se enfrentan diversos problemas para contar con una reserva de tierra oportuna y adecuada; los altos precios del suelo limitan la posibilidad de acceso a los estratos de menor ingreso y obligan a la adquisición de terrenos en localizaciones inadecuadas, lo cual dificulta a los municipios la prestación de servicios públicos. (20)

La actuación de los mecanismos inmobiliarios presenta, a su vez, efectos negativos que inciden en el crecimiento urbano y en el mercado de la tierra; se produce

(20) Ob. cit. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y DE VIVIENDA, 1984.

en ocasiones un crecimiento fragmentado en áreas que no corresponden en forma lógica al desarrollo urbano; a la espera del incremento en su valor, se especula con tierra sustraída del mercado, desaprovechando la infraestructura existente y dificultando la expansión racional de las áreas urbanas.

La distorsión del mercado, producida por la desequilibrada participación de los distintos agentes y por la elevada especulación del suelo, genera asentamientos irregulares, provocando un crecimiento costoso y desarticulado y obliga a los habitantes y al Estado a un mayor esfuerzo económico y humano para lograr la integración de estas áreas al desarrollo urbano.

Respecto de estos problemas se reconoce que durante la década de los setentas, la planeación de los asentamientos humanos logró algunos avances en la Ley General de Asentamientos Humanos, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de planes y programas, específicos de la Ley de Planeación, de las reformas del Artículo 115 Constitucional etc. que no fueron suficientes. Se reconoce también que de no introducirse nuevas modificaciones y planteamientos serios se ocasionaría la agravación de algunos problemas.

Se afianzaría la concentración en la Zona Metro

litana de la Ciudad de México y en su periferia cercana y se aplicaría al espacio económico directamente dominado por la ciudad de México; las ciudades medias no alcanzarían un tamaño y una diversificación productiva como para constituirse en alternativas para la localización de actividades industriales; y se reforzaría la concentración del sector terciario superior en la Zona Metropolitana de la ciudad de México, por lo que no se aprovecharían las posibilidades que presentan otras ciudades grandes para suplir a la ciudad de México en su papel de proveedor de servicios especializados.

Esta es la importancia del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

En consecuencia este último plantea varios objetivos generales, como son:

A.- "Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la presentación de servicios; el control del crecimiento de la Zona Metropolitana de alternativas sobre la base de ciudades medias; y la atención a zonas urbanas y rurales que presentan las situaciones más críticas de congestiónamiento, dispersión y

B.- Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población, lo cual implica controlar la compatibilidad entre diferentes usos o intensidades de uso del suelo, dirigir el crecimiento de los centros de población hacia los espacios más adecuados y contar con una disposición de actividades y comunicaciones que favorezca un fácil acceso de la población a los lugares de trabajo y servicio.

C.- Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento urbano, mediante el impulso de la participación popular, la concertación de acciones e inversiones, la canalización del crédito para atender las prioridades de la población, la disminución de los costos en que incurre la población para acceder a bienes y servicios básicos, restituyendo a la propiedad del suelo urbano la función social que consagra la Constitución.

También se diseñan objetivos específicos. En cuanto al suelo. Garantizar a todos los mexicanos el acceso al suelo mediante la creación de la oferta, sustraerlo de la especulación y aplicar la plusvalía que genera la urbanización en beneficio social; regularizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios y satisfactores básicos a los grupos de menores ingresos.

En cuanto a las estrategias para el logro de los objetivos, además de aquellas basadas en la ordenación territorial como el control de ciudades grandes, el fomento de las ciudades medias, la creación de centros de apoyo, relacionadas con una política de descentralización de prestación de servicios y de atención a zonas críticas, se prevee también ordenamiento de los centros de población, fortaleciendo la planeación y programación urbana local y reforzando el control del suelo y la normatividad en general. (*)

(*) Ver cuadro siguiente.

Distribución de la Población total de acuerdo al tamaño de las Localidades
1940 / 1960 / 1980

Rango Población/Período	1940			1960			1980		
	No. de Localidad	Pobl.	% Tot.	No. de Localidades	Pobl.	% Tot.	No. Localidad	Pobl.	% Tot.
Ciudades Grandes 1'000,000 y más hab.	1	1560	7.9	1	5210	14.9	3	17508	26.2
Ciudades Medias, 100,000-999,999 hab.	5	781	4.0	16	4,059	11.6	46	11038	16.5
Ciudades Pequeñas 15,000-14,999 hab.	49	1587	8.1	106	3,778	10.9	218	6,667	10.0
Centros Rur-Urbanos 2,500-14,999 hab.	631	1973	10.0	1,089	5,130	14.7	1,767	9,257	13.8
Centros Rurales, menos de 2,500 hab.	104,802	13748	70.0	87,793	16,738	47.9	122679	22376	33.5
T o t a l**	105,488	19649	100.	89,005	34921	100.	124,713	66846	100.

* Población en miles de habitantes.

F U E N T E: 1940, 1960: Unkel, L. y otros, op.cit; 1980: X Censo General de Población y Vivienda.

"Esta línea de acción parte de las reformas legislativas realizadas a diversas leyes, que, concebidas como un sistema integrado, refuerzan y norman la acción gubernamental en materia de suelo urbano y establecen las pautas para la acción coordinada de los tres niveles de gobierno".

Así la ley General de Asentamientos Humanos establece un régimen de planeación urbano congruente con el nuevo sistema de competencia derivado del artículo 115 - Constitucional: refuerzan los mecanismos de intervención estatal en materia de suelo urbano; instituye el Sistema Nacional de Suelo y Reserva Territorial para el Desarrollo Urbano y la vivienda, así como las bases para normar su operación coordinada, establece el concepto de mejoramiento urbano integrado, que articula a la regularización de la tenencia de la tierra con la dotación de satisfactores y servicios básicos; y prevé mecanismos de control social de las acciones gubernamentales en el desarrollo urbano.

La Ley General de Bienes Nacionales establece que la tierra expropiada o desincorporada para constituir reservas territoriales ingrese al dominio privado de la Federación, haciendo más ágiles los trámites de enajenación; sujeta a dichas enajenaciones, a la existencia de programas y al cumplimiento de normas mínimas; integra el mane

Jo de la propiedad federal inmobiliaria a la política nacional de suelo urbano.

Por último, la Ley Federal de Vivienda, en materia de suelo urbano, establece las normas mínimas que se deberán cumplir para poder transferir tierra de dominio - del Gobierno Federal para la realización de programas sociales de vivienda.

La estrategia contempla instaurar el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda incorporando a los Comités Estatales de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra; reestructurando los procesos programáticos inmobiliarios del Gobierno Federal y coordinándolos con los de los Comités Estatales; expidiendo la reglamentación en la materia, particularmente en lo relativo a avalúos; estableciendo los mecanismos crediticios para la constitución de las reservas y presupuestos para el mejoramiento urbano.

Como correlato necesario de las adecuaciones realizadas a la legislación nacional y a la instalación del sistema, se promoverán en todos los estados de la República, las adecuaciones pertinentes a su legislación local, la actualización de planes de desarrollo urbano y

sus instrumentos correlativos como son las declaratorias, así como una serie de acciones tendientes a reforzar y a modernizar los procesos locales de administración urbana".

Por lo que hace a las metas concretas a alcanzar - en 15 años el programa comentado propone instalar: "el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda que consiga la Ley General de Asentamientos Humanos, para la acción coordinada de los tres niveles de gobierno en la formulación de políticas y en la operación de programas nacionales en la materia.

Con el objeto de continuar con las reformas jurídicas de la legislación nacional atinente, en particular, las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y Bienes Nacionales y la Ley General de la Reforma Agraria, se las reglamentará, en especial en lo relativo a adquisiciones y enajenaciones de terrenos federales y a avalúos.

En paralelo, se promoverá la adecuación de las legislaciones estatales en términos de las reformas a la legislación nacional; se promoverá la adecuación de las leyes y reglamentos relativos a fraccionamientos, construcción, catastro y registro, así como de los códigos civiles y fiscales; la expedición de declaratorias de re

servas y planes parciales de crecimiento y de mejoramiento urbano en las ciudades medias prioritarias y zonas metropolitanas del país; la creación y adecuación de organismos locales especializados administradores de proyectos de reservas territoriales y de mejoramiento urbano".

Respecto de los criterios y acciones de concertación con los sectores privados y social, en materia del suelo urbano los programas dirigidos a crear alternativas de tierra a los grupos sociales así como a apoyar a las organizaciones sociales para que puedan adquirir la tierra pública ofrecida por los tres niveles de gobierno, - por un lado y por otro se busca la integración de reserva territorial al Derecho Urbano y su dotación de infraestructura bajo criterios de aumento en las actividades económicas y de rentabilidad a favor de los beneficiarios de los programas.

En materia de coordinación con las entidades federativas corresponde a la federación la normatividad y el fomento, a los gobiernos locales la ejecución y control a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y mediante el Sistema Nacional del Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

Todo lo anterior será logrado según el programa -- por un conjunto de instrumentos jurídicos, políticos y -

económicos con participación de los tres sectores de la economía (Público, Privado, Social) adecuadamente coordinados y con la intervención organizada de los tres niveles de gobierno.

Sin embargo este programa adquiere inusitada relevancia al presentarse un fenómeno natural, el mismo del 19 de septiembre de 1985 que provoca que las autoridades del Distrito Federal den prioridad a este programa con recursos internos y externos alcanzando vivienda miles de mexicanos, esto es muestra fiel de que los mexicanos podemos enfrentar y resolver la carencia de viviendas, si se resolvió en tres años se puede implementar un programa permanente.

Con esta breve reseña del contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, se considera que ha quedado claro, el hecho de que el Derecho Urbano, en su creciente complejidad, es uno de los factores más importantes y trascendentales en el desenvolvimiento de la sociedad mexicana.

Así mismo, ante su notoria juventud normativa y programática, es evidente su insuficiencia y palpable la necesidad de fomentarlo y promoverlo.

Si bien, ello es relevante en el marco nacional, -

sin duda alguna lo es más en el marco que ofrece el Distrito Federal en función de la problemática descrita.

3. PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

En la introducción de este plan se hace constar la importancia de su objeto: El desarrollo urbano. Se menciona que la ciudad y por ende el suelo no es un objeto, sino un proceso dinámico de constante estudio, revisión y mejoramiento.(21)

A dos años de su vigencia es decir, en 1984-1985, fué actualizado los mismo que los planes parciales de las 16 delegaciones y el conjunto de programas de barrio y otras normativas.

El plan consta de bases jurídicas contenidas en los artículos 27, 73 y 115 Constitucional, en la Ley General de Asentamientos Humanos y por el decreto presidencial que aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el plan de origina en las facultades que el artículo 13 de esta última otorga al jefe del Departamento del Distrito Federal.

(21) Ob. Cit. PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. 1982.

En términos generales la estructura del plan incluye un nivel normativo que contiene los antecedentes y las bases jurídicas, un diagnóstico y un pronóstico.

En el diagnóstico destacan factores demográficos, físicos, en sus relaciones espaciales y sus aspectos fundamentales.

Respecto del suelo en él se analizan los usos predominantes y la intensidad de uso por zona, así como los principales efectos de estas correlaciones.

Un nivel estratégico que define los objetivos y políticas; lo mismo que la estrategia general para conseguir los objetivos. También plantea los lineamientos programáticos y corresponsabilidad sectorial que implica la creación de programas específicos.

Nivel instrumental que enumera los sistemas, procedimientos y disposiciones que permiten realizar el plan.

A continuación se mencionan los aspectos más relevantes de su contenido.

I.- En relación con el nivel Normativo.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

es la mayor extensión urbana del país. Esta denominación comprende a las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y a 12 municipios del Estado de México; Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Tlanepantla y Tultitlán. (*)

La ZMCM está situada al suroeste del Valle de México, que en realidad es una cuenca de 8,000 kilómetros cuadrados a una altura de más de 2,200 metros sobre el nivel del mar, cercada por una cadena de sierras. La sierra del Ajusco y la Sierra de las Cruces, que delimitan al valle por el sur y por el poniente, son también las fronteras naturales sur y poniente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. La extensión del valle hacia el norte y el oriente concluye en la Serranía de Pachuca y en la Sierra Nevada, respectivamente. La ZMCM con todo y su aumento constante, ocupa una superficie aproximada de 1,100 km², debido al acelerado proceso de urbanización: tras rebasar la Sierra de Guadalupe, hacia el norte comprende ya los municipios de Cuautitlán Izcalli; al oriente la delimitan el Ex-vaso del Lago de Texcoco y la zona de riego de Tláhuac.

El predominio del Área Urbana de la Ciudad de México sobre los demás centros de población en la oferta de educación y servicios para la salud fue también un fac

(*) Ver cuadro 1 sección IV nivel instrumental.

tor de atracción considerable.

El gran dinamismo productivo y la excesiva concentración de riqueza y población comienza en la década de los cuarenta y se refuerza cuando la actividad terciaria, es decir, el comercio y los servicios, cobran una importancia decisiva como fuente de empleo.

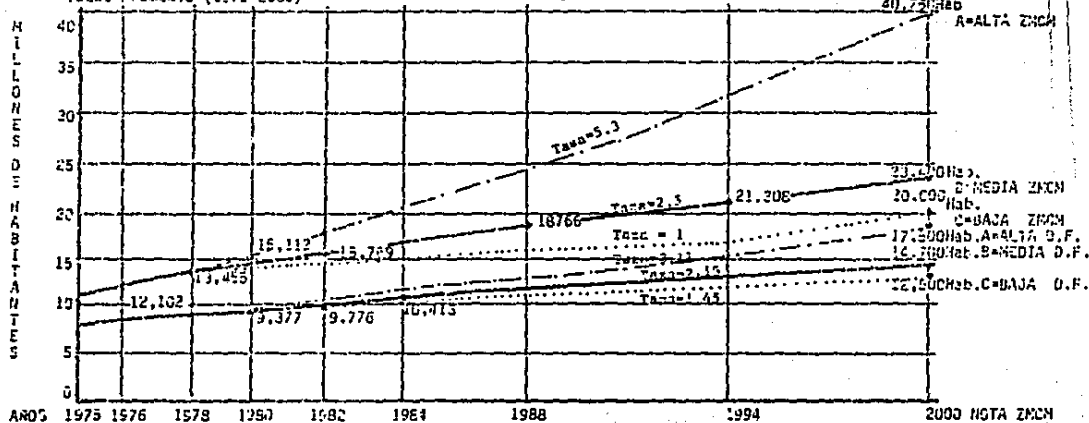
Actualmente se estima que la ZMCH cuenta con una población aproximada de 15.1 millones de habitantes, el 22.5% del total de los habitantes del país. La tasa anual de crecimiento demográfico es superior al 5%. El Distrito Federal alberga la mayor parte de esta concentración humana. (*)

Por otra parte, la disponibilidad del reducido espacio que es posible urbanizar está condicionado, entre otros elementos, por la enorme especulación del suelo.

La falta de reglamentación del uso y destino del suelo ha conducido a la utilización incontrolada de amplias porciones del territorio de la ZMCH, donde se mezclan las más diversas modalidades de usos habitacionales con industrial, comerciales o de oficinas; o bien, se observan extensas áreas habitacionales con equipamiento y servicios incompletos.

(*) Ver alternativas cuadro siguiente.

PROYECCION DE POBLACION ZMCM - D.F.
Tasas Promedio (1975-2000)



2000 NOTA ZMCM
(ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO)

ALTERNATIVA DE POBLACION	DENSIDAD AL AÑO					D. F.
	1982	1984	1988	1994	2000	
Superficie Km2	561.00	565.00	606.00	631.00	643.00	
Alternativa Alta	Población (millones) 10,213	10,995	11,997	14,425	17,500	
	Densidad hab./ha 182	188	198	228	272	
Alternativa Media	Población (millones) 9,776	10,413	11,124	12,569	14,300	
	Densidad hab./ha. 174	178	183	199	222	
Alternativa Baja	Población (millones) 9,644	10,179	10,675	11,435	12,500	
	Densidad hab./ha. 174	174	176	180	194	

Considera 16.41Km2 de Poblados Rurales dentro del D.F.

Suelo y Reservas.

El crecimiento del área urbana del Distrito Federal es producto de un proceso no controlado de incorporación de suelos agrícolas, zonas de conservación ecológicas, barracas y cerros no aptos para usos urbanos; fenómenos que se deben predominantemente a la forma en que opera el mercado del suelo, es decir, a los sistemas comerciales para vender terrenos y edificaciones.

La dinámica de este proceso ha traído como resultado:

- a) Una extensa área urbana continua de aproximadamente 542 Km², que equivale al 36% del total de territorio del D.F., con una proporción del orden del 17% de lotes baldíos.
- b) Un asentamiento obligado de los sectores de menores ingresos de terrenos ejidales, comunales o particulares, de uso agrícola o pastizales y;
- c) Unos altos costos para la dotación de servicios.

Algunos datos servirán para ilustrar al lector:

Actualmente el uso habitacional ocupa el 54% de la AUDF; la industria el 5%, el comercio y los servicios el 7%, los espacios abiertos el 6% y la vialidad el 28%. La distribución de estos usos es desequilibrada, las áreas verdes del área urbana son insuficientes. La proporción de estas, 0.5 m²/hab., es muy baja si se compara con la norma recomendable (12.5 m²/hab.)

La proporción de asentamientos humanos irregulares llegó a presentarse, a mediados de la década anterior, en 500 colonias con 700,000 predios, el 60% de las cuales se localizan en tierras de régimen comunal; 20% de las tierras ejidales y el resto en predios de propiedad particular. Los programas de regularización jurídica del régimen de tenencia de la tierra de los últimos dos años han conseguido abatir esta cifra a menos del 30%.

El mercado inmobiliario está controlado por empresas particulares con participación mayoritaria en la oferta, mientras que la acción directa del Estado se ha orientado a la adquisición del suelo para proyectos habitacionales, de interés social, en sitios frecuentemente inadecuados e incompatibles con una política general de organización urbana.

Como se ve el panorama es difícil. El Derecho Urbano

debe contemplarlo y abordar su resolución.

Pero seguimos; de continuar la actual densidad de población en el área urbana del Distrito Federal, se incrementaría la superficie urbanizada de 542 km² que se estima actualmente, en 1,045 Km² en el año 2,000. La mayor parte de los suelos que se incorporarían al uso urbano presentan condiciones físicas que harían sumamente costosa la urbanización, además de ser vitales para el equilibrio ecológico. De seguir conforme a la tenencia actual, las áreas de ocupación serían principalmente las siguientes: áreas minadas y accidentadas del poniente, áreas costosas de drenar y de alta productividad agrícola en Tláhuac, Iztapalapa y Xochimilco y áreas de recarga acuífera del sur y surponiente.

La política demográfica regional del Consejo Nacional de Población establece la disminución del crecimiento natural y social de la población, reduciendo y reorientando el destino de las corrientes migratorias.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en su programa de Descentralización Territorial de la Actividad Industrial, sitúa a la ZMCM en la clasificación III-A, de crecimiento controlado sin estímulos fiscales para la instalación de nueva industria.

El programa Nacional de Descentralización Territorial de la Administración Pública Federal (PRODETAP) sos tiene como política principal encauzar los incrementos de la Administración Pública Federal fuera del Distrito Federal, para ubicarlos en los centros de población prioritarios del país.

II.- Nivel Estratégico:

Algunos criterios de control señalados en el plan son:

Ejercer un control sistemático sobre la ocupación del suelo.

Propiciar el establecimiento y desarrollo de los destinos y de los usos predominantes, que determinan la zonificación primaria, regular mediante normas técnicas, los usos y destinos complementarios.

Regular los usos y destinos complementarios por tres tipos de control: técnico, económico y temporal; controles cuya aplicación procederá mediante las normas técnicas que emitidas por la Dirección General de Planeación y el grado de especificidad que definan los Planes Parciales.

Gravar el desarrollo de los usos condicionados con el equivalente a los costos sociales que el propio uso imponga a la zona o la ciudad en general. Repercutir el gravamen resultante del control sobre la factibilidad económica de los proyectos cuya realización exija los usos condicionados, como forma de garantizar que no serán afectadas las condiciones preexistentes en la zona.

Para certificar de nueva cuenta la importancia de las disposiciones urbanísticas en México, especialmente en el Distrito Federal, ahora se anotan algunos aspectos correlaticos del Plan, conectados al problema del suelo.

Area de desarrollo urbano.

En esta área el Plan define tres zonas:

- 3.1. Zona Urbana.
- 3.2. Zona de Reserva.
- 3.3. Zona de Amortiguamiento.

Centros Urbanos.

El plan prevee que para el año 2000 se habrán establecido y consolidado los nueve Centros Urbanos que el mismo ha determinado. Cada uno de ellos atenderá a una población, que fluctuará entre 1.5 y 2.5 millones de ha

bitantes. Además del Centro Metropolitano, los otros ocho serán Azcapotzalco, La Villa, Zaragoza, Iztapalapa, Coapa, San Angel, Tacubaya y Tacuba.

Los nueve Centros Urbanos serán en alguna medida complementarios entre sí. Estarán intercomunicados mediante la red vial primaria y por el sistema de transporte colectivo. Serán los lugares de mayor actividad cívica, administrativa y económica de la ciudad, y los de mayor intensidad de uso de suelo. Los usos, en habitacional entre ellos, serán complementarios en alto grado para asegurar la actividad permanente de los centros y motivar el uso múltiple de algunos servicios como establecimiento, instalaciones educativas y salas públicas.

Estarán ubicadas en áreas donde confluirán las rutas del transporte público y existirá la máxima accesibilidad vial y de estacionamiento. (*)

Subcentro Urbanos.

Los centros Urbanos requieren el complemento de subcentros urbanos que ofrezcan concentraciones de servicios

(*) Centros Urbanos, Subcentros Urbanos, Centros de Barrio y Corredores Urbanos. Ver cuadro II Sección IV. Nivel Instrumental.

en menor escala, para satisfacer necesidades más frecuentes de grupos de población cercanos a los 300 mil habitantes.

Actualmente existen un buen número de sitios que funcionan prácticamente como Subcentros Urbanos. La estrategia del Plan propone consolidarlos toda vez que cumplan los siguientes criterios; que se localicen a una distancia conveniente respecto a los lugares donde existirán los Centros Urbanos y de aquellos donde estarán o deberán estar los subcentros; que la intensidad del uso del suelo tienda a favorecer el desarrollo de la estructura urbana y la organización espacial planificadas; que no produzcan problemas de tránsito de solución difícil o antieconómica y que no expulsen a la población aledaña debido a su funcionamiento; a la tendencia a expandirse o a su propensión a elevar el costo del suelo.

Centros de Barrio.

Habrán todavía un tipo de concentración de servicios menor, propio por atender necesidades inmediatas y cotidianas cuya ubicación no precisa este Plan, que son los Centros de Barrio.

Considerándolos a la luz de un criterio funcional,

los Centros de Barrio deberán contener los servicios básicos de salud, abastecimiento y educación.

Corredores Urbanos.

Los Centros Urbanos como elementos estructuradores, en tanto que descongestionarán y multiplicarán las funciones del Centro Metropolitano. Sin embargo, por sí solos no resultarían estructurales: el armazón o esqueleto que articulará los Centros y complementará la estructura, serán los Corredores Urbanos.

Sobre el eje de algunas vfa donde pasan las líneas de Metro se fomentará el agrupamiento de altas densidades e intensidades de uso de suelo. Se incrementará la intensidad de construcción, para que los Corredores Urbanos ofrezcan gran capacidad de uso habitacional, suficientes servicios complementarios a la Vivienda y fuentes de empleo, incluso actividades industriales no contaminantes.

La anchura de los Corredores variará según la configuración que tengan y la facilidad de acceso que haya en cada tramo para utilizar el servicio de transporte masivo. De esta manera, la franja que se considerará Corredor Urbano, abarcará de una a tres cuadras de cada lado

de la avenida eje.

Los usos del suelo (habitación, servicios, industrial), se alterarán en cuanto sea posible por tramos pequeños, para que los habitantes tengan acceso frecuentemente a los sitios de oferta de bienes y servicios a lo largo del corredor, y que estos queden a su alcance mediante desplazamientos cortos, en la medida en que los Corredores ofrezcan la diversidad deseable a los habitantes de las zonas inmediatas.

La estrategia para el desarrollo de los Corredores Urbanos, consistirá en aprovechar la red del Metro en las líneas y los tramos que el Plan a determinado, como generadora de las primeras etapas de los Corredores Urbanos, hasta que se satisfaga la necesidad de alojar altas densidades de vivienda, servicios y fuentes de trabajo.

En cuanto a los usos y destinos predominantes del suelo para el Area Urbana, son los siguientes:

- a. Habitación
- b. Servicios
- c. Industria
- d. Espacios Abiertos
- e. Infraestructura
- f. Mixtos

g. Vialidad

De los seis usos preferenciales que puedan conformar la zonificación primaria dentro de la zona urbana, el uso habitacional en particular ocupa, como es obvio, gran parte de las zonas intermedias. Este uso, por lo tanto, es el que demanda mayor grado de precisión, considerando que las combinaciones resultantes de las cuatro densidades solo están permitidas en los Corredores Urbanos, aunque existe la excepción de los conjuntos habitacionales que hay en diferentes lugares de la ciudad y que no forman parte de los Corredores Urbanos.

Los destinos o áreas de uso público ocupan un lugar muy importante en la zonificación del área susceptible de desarrollo urbano. En la actualidad, los destinos representan más de un 40% del área urbanizada. Se trata, en general, de la superficie que constituyen la vía pública, los parques, los lugares para actividades de mantenimiento y conservación y los sitios donde se encuentran los establecimientos públicos.

Poblados Rurales.

La estrategia de desarrollo para los 32 poblados - consistirá en preservar su carácter rural y evitar que -

conurban.

En los poblados no se propiciarán los usos industriales porque ocasionan cambios cualitativos, atraen población, y precipitan el crecimiento. La densidad máxima de población equivaldrá a la densidad baja de la zona urbana.

Zona de Reserva.

Una superficie de 82.05 Km², formada por predios dispersos que actualmente se utilizan para fines agrícolas, pecuarios y en general, para usos no urbanos, localizados principalmente en la periferia de la actual zona urbanizada, constituye la zona de reserva para el crecimiento urbano.

Para determinar esta reserva se consideraron, en primer término, la proyección de población, y factores tales como las tendencias de crecimiento, las características físicas del suelo y su continuidad con las zonas urbanizadas.

Hacia el año 2,000 la actual zona de reserva formará parte de la zona urbanizada. Se dosificará, de manera anual la incorporación de secciones que integrarán a la

ciudad mediante el desarrollo gradual de los mismos elementos estructurales; Subcentros y Corredores Urbanos, Centros de Barrio, Vialidad y Sistemas de Transporte, hasta crear una sola unidad de desarrollo.

Zona de Amortiguamiento.

La zona de amortiguamiento bordea el área urbana. Es una franja cuya anchura varía de 1 a 3 km. Cubre una superficie de 192 Km², aproximadamente, inclusive los 4.98 Km² de los once poblados rurales que ahí se localizan.

La función de esta zona, la última de las que forman el área de desarrollo urbano, es establecer una unión gradual entre las zonas donde se permiten todos los usos urbanos y el Área de Conservación Ecológica, donde tales usos se prohíben.

Los usos del suelo permisibles en esta zona están rigurosamente seleccionados. Se autorizan sólo los que son compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico, congruentes con el propósito de servir y de transición, cuando implican un bajo índice de construcción y se puede dotar de una infraestructura en alto grado independiente de la infraestructura general de la

ciudad.

En la zona de Amortiguamiento se permiten los siguientes destinos y usos primarios del suelo:

- Forestal
- Forestal con Agrícola
- Forestal con Habitación
- Agrícola
- Parque Nacional

La determinación de estos usos como los únicos permisibles, es resultante de las características existentes en la propia zona. Se trata, además de los únicos usos factibles de autorizar en atención al objetivo de conservar la forestación y recuperar áreas que fueron boscosas. Para definirlos se tomaron en cuenta la morfología del suelo, donde predominan las pendientes acentuadas, y el uso tradicional, inherente al arraigo y a la cultura de sus residentes.

Excepcionalmente se permitirán los usos recreativos, turísticos, de cementerios, las zonas militares y las habitacionales, siempre y cuando la intensidad de construcción no exceda los 500 m² por hectárea.

Las solicitudes de uso del suelo en la Zona de Amortiguamiento estarán sujetas a licencia especial.

Sobre los lineamientos programáticos para el Corto Plazo, por ejemplo, el plan citado señala:

a) En suelo y Reservas Territoriales.

Impedir el crecimiento del área urbana más allá de los 565 Km², aproximadamente, hacia 1984; lo que significa permitir la expansión sólo en 23 Km² hacia el suroriente, en forma concentrada.

En apoyo al programa operativo de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del D.F., delimitar el área de conservación a 684,83 Km² aproximadamente, de los cuales, 14,43 km² de suelo para uso agrícola. El resto del área que actualmente ocupa este uso (88 Km²) se transformará progresivamente en forestal.

b) Dentro de la zona de amortiguamiento, mantiene 7.174 Km² para uso agrícola, 117.41 km² para uso forestal y 4.98 para usos urbanos limitados y estrictamente condicionados (poblados rurales).

-Adquirir continuamente terrenos baldíos y predios en áreas de mejoramiento para aprovechar la capacidad instalada de infraestructura, equipamiento y servicios, y disponer de suelo para desarrollar o consolidar la estructura urbana que tra

za el plan.

-Adquirir suelo factible para el desarrollo de vivienda progresiva y dar prioridad a este tipo de programa habitacional. Así mismo, asegurar la dotación de infraestructura y de los servicios básicos correspondientes. Para satisfacer la demanda se requerirán 20.8 Km² en los próximos dos años.

-Terminar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra dentro del área urbanizada, así como de las tierras agrarias del suroriente, sur y surponiente.

c) En Centros Urbanos.

-Consolidar y fortalecer cuatro Centros Urbanos: Coapa, La Villa, Tacubaya y Zaragoza.

-Consolidar los Subcentros Urbanos aledaños a los cuatro Centros.

-Radicar en los Centros Urbanos las inversiones directas del sector público para que induzcan y fomenten las inversiones de los sectores sociales y privado.

-Continuar la revitalización del Centro Me
tropolitano, relocalizando algunas dependencias
del sector público federal, de abastos y de la in
dustria que demanda mucho espacio.

d) En materia de Desconcentración.

-Llevar a efecto la relocalización de ofici
nas de la Administración Pública, tomando en consi
deración el propósito de impulsar el desarrollo de
los Centros Urbanos.

-Reubicar las industrias que se encuentren
en el Centro Histórico, tomando en cuenta el propó
sito de intensificar el uso del suelo sobre los co
rredores urbanos.

Lineamientos programáticos para el mediano.
plazo.

a) Suelo y reservas territoriales.

-Adquirir continuamente terrenos baldíos y
predios en áreas de mejoramiento para aprovechar
la capacidad instalada de infraestructura, equipam-
iento y servicios y disponer de suelo para conti

nuar el desarrollo y consolidación de las estructuras urbanas.

-Evaluar y revisar las concesiones vigentes en la zona de Amortiguamiento.

Por último, los lineamientos programáticos para el largo plazo son:

a. Suelo y Reservas Territoriales.

-Consolidar los usos de acuerdo con la estructura urbana en todo el territorio del Distrito Federal.

III.- Nivel Programático y de Corresponsabilidad.

Esto implica la articulación de diversos planes sectoriales o específicos. Dentro de ellos por ejemplo el programa relativo al suelo y reserva territorial.

(También es posible localizar determinados subprogramas. (*))

(* Se encuentra ejemplificado en la Sección IV nivel instrumental.

IV. Nivel Instrumental.

En este rubro se hace referencia las diversas acciones de congruencia institucional, organizativa y de adecuación legislativa necesaria para cuajar formalmente los objetivos planetados.

Se propone la inmediata participación de los sectores ciudadanos del Distrito Federal para participar de una profunda, real y significativa tarea de renovación urbana empleando todos los recursos humanos y materiales para dejar a la sociedad del siglo XXI una ciudad digna y decorosa que sea orgullo de la primera ciudad de Latinoamérica y del mundo.

APERTURA PROGRAMATICA DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

PROGRAMA: SUELO Y RESERVAS TERRITORIALES

- OBJETIVOS GENERALES:
- Asegurar la apropiada ocupación, distribución y cambios en los diferentes usos y destinos del suelo, para propiciar el desarrollo equilibrado y la funcionalidad interna del área urbana de la ciudad, con servando el equilibrio ecológico y maximizando el uso de los recursos existentes.
 - Impulsar el aprovechamiento del suelo como recurso económico y natural para la ordenación del desarrollo urbano.

- POLITICAS GENERALES:
- Evitar la expansión sobre el suelo no apto para usos urbanos.
 - Incrementar la participación del sector público en la regulación del mercado del suelo urbano.
 - Delimitar reservas territoriales para el crecimiento urbano y la conservación de la ecología del Distrito Federal.
 - Contar con reservas públicas que marquen la pauta del costo y crecimiento del área urbana.
 - Evitar la conurbación del área urbana de la Ciudad de México con los poblados rurales del sur del Distrito Federal.
 - Redensificar el uso del suelo al interior del área urbana, para evitar la subutilización de los servicios y la infraestructura instalada.
 - Inducir la dosificación de usos y destinos hasta lograr una distribución de la población y actividades socioeconómicas que se equilibre con la oferta de servicios en las delegaciones y zonas del Distrito Federal y a la vez promueva la redensificación.

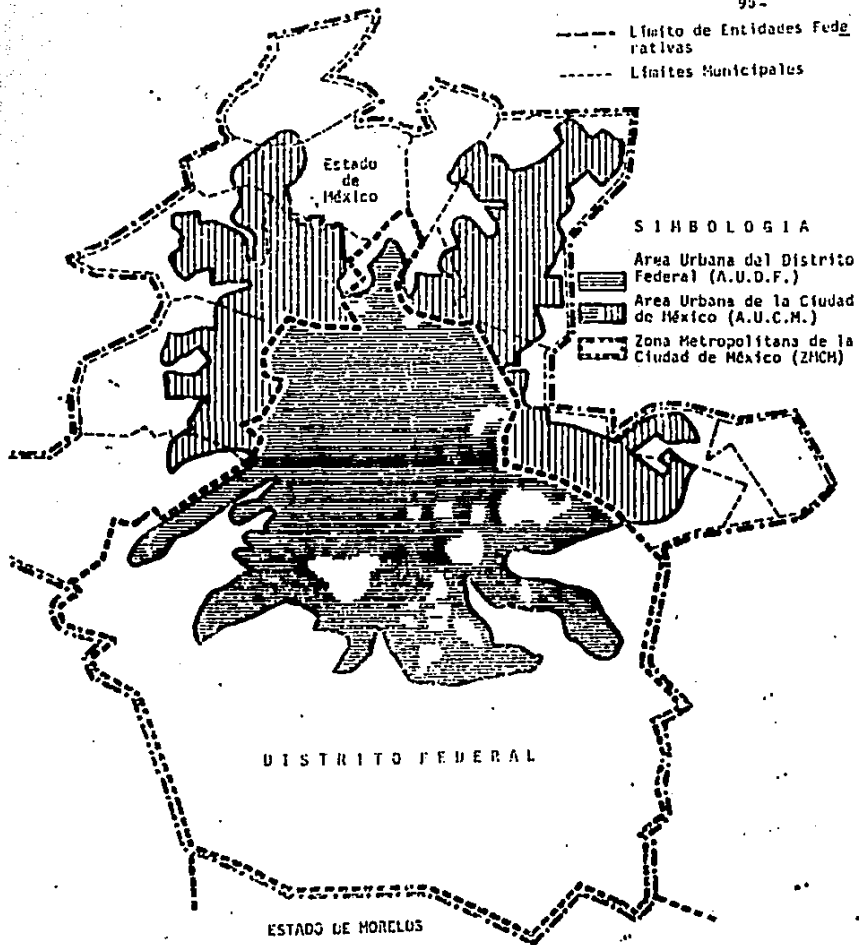
APERTURA PROGRAMATICA DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Programa: SUELO Y RESERVAS TERRITORIALES

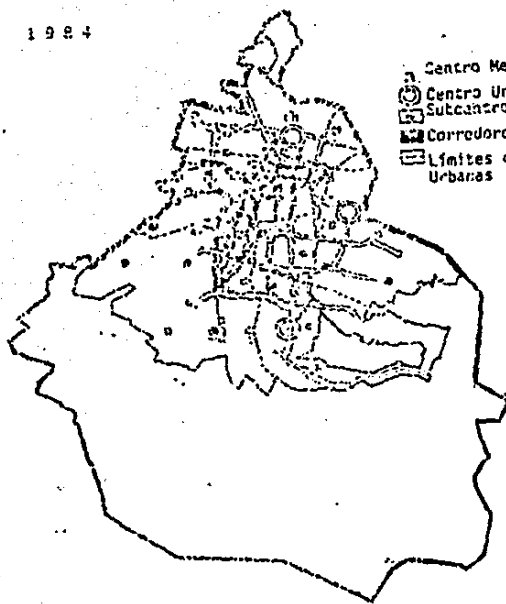
Subprograma	Objetivos	Políticas	Metas	Corto Plazo 1980-1984
Suelo Urbano	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar la disponibilidad de suelo para los requerimientos del desarrollo urbano en condiciones óptimas de ubicación y costo, principalmente para programas del sector público. -Señalar al sector privado los lineamientos indicativos y coercitivos, respecto a sus acciones en materia de suelo. -Reorganizar las zonas y funciones que originan las actividades socioeconómicas, para lograr entre ellas un equilibrio eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diferenciar dentro del Área Urbana las zonas urbanas, de reserva y de amortiguamiento. -Crear y reforzar programas de suelo por parte de los organismos del sector público, de acuerdo al valor catastral o agrícola. -Cubrir las necesidades de suelo utilizando preferentemente acciones de redensificación y optimización del uso del suelo. -Inducir el uso de lotes baldíos mediante mecanismos fiscales. -Coordinar acciones de adquisición de suelo por parte de los organismos del sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> -Utilización para el desarrollo urbano, del 30% de la superficie baldías mayores de 1,000m² (2m²60.08 Hab). -Redensificar para 1984, el 20% de 14,750 ha destinadas a la población con ingresos menores a 5 veces el salario mínimo, e inducir la redensificación de 29,250 ha para la población con ingresos mayores a 5 veces el salario mínimo. -Aumentar la participación del sector público en la oferta del mercado de suelo hasta alcanzar un 50% en 1988. -Preparar el 100% del incremento del área urbana que se requiere para satisfacer la demanda del suelo para 1984 (20.8Km²). -Delimitación de reservas en zonas vitales para el desarrollo. -Consolidación de usos y destinos en toda el área urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> -Terminada -Terminada -Continúa -Terminada

--- Límite de Entidades Federa-
tivas

--- Límites Municipales

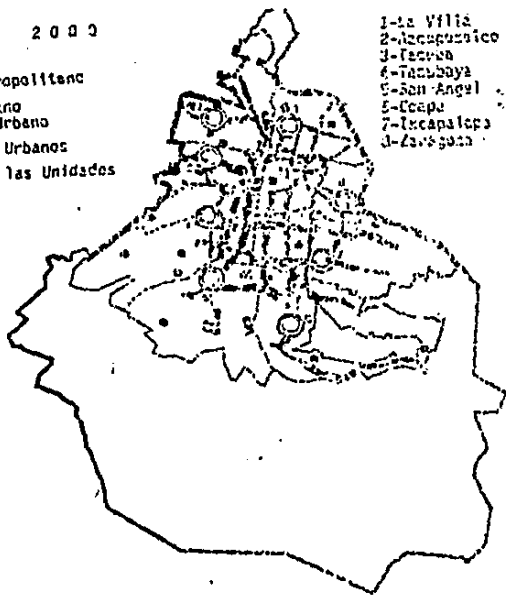


1984



2000

Centro Metropolitano
Centro Urbano
Subcentro Urbano
Corredores Urbanos
Límites de las Unidades Urbanas



1-1a Vlla
2-Atzacuzaco
3-Tacuba
4-Tacubaya
5-San Angel
6-Ecapa
7-Incapalco
8-Zaragoza

C A P I T U L O Q U I N T O

"Existe unidad entre las obras de
la naturaleza y las obras del es
píritu humano"

Descartes

**IMPLICACIONES SOCIALES
DERIVADAS DE LA INEFICIENCIA
DEL DERECHO URBANO EN MEXICO**

Los puntos referidos son tan sólo una muestra comprobatoria de la aseveración que funda la tesis sostenida, y que ha sido en diversas ocasiones repetidas en el curso del trabajo: la importancia del Derecho Urbano en la República Mexicana es evidente y en especial en el Distrito Federal. En la ciudad de México, la planeación, programación, realización y evaluación del desarrollo urbano, con todos los rubros que conlleva, reviste especial trascendencia, sobre todo tomando en consideración la magnitud de los problemas que la gran urbe enfrenta.

Es necesario atender esta nueva disciplina jurídica que tiene relación con múltiples facetas de la vida individual y colectiva, con la realidad de todos los días.

Es impostergable redoblar los esfuerzos al respecto. En ello se encierra una buena medida el bienestar de las futuras generaciones.

Una vez revisados algunos aspectos conceptuales, históricos, jurídicos y programáticos relacionados con el Derecho Urbano, y vistos en términos generales los problemas que existen dentro de esta nueva disciplina es necesario mencionar algunos efectos que esos problemas producen en diferentes instancias.

No cabe duda que el individuo, la familia y la comunidad son elementos que influyen en la estructura política-económica-social de un Estado en un tiempo determinado. Así, para el caso del Distrito Federal, espacio jurídico político sujeto a un régimen especial de regulación legal y parte integrante del Estado Mexicano.

De esta forma las conductas que inciden en forma indirecta o directa en la creación, utilización y apropiación del espacio urbano y que determinan las formas físicas del asentamiento, tienen una repercusión obligada en el individuo, familia, comunidad y Estado.

1. INDIVIDUO

Si se entiende como una unidad bio-psico-social, se estará afirmando que el hombre es un ser interiorizado y exteriorizado. Sus conductas reguladas por el derecho son encauzadas en determinados sentidos que convergen en el orden social suficiente para mantener las relaciones con sus semejantes. El Derecho Urbano como conjunto de normas que regulan la conducta en el hombre, en relación con el objeto de su normatividad está encargada de conducir la conducta humana precisamente hacia el orden indispensable para una mejor creación, utilización y

apropiación del espacio urbano.

En esta relación doble, entre individuo y normas urbanísticas, se comprende la importancia de éstas últimas y por lo tanto el efecto que produce en el primero.

Debe decirse que estos efectos no son sólo identificables en el ámbito objetido de la relación norma-individuo-espacio-social, sino que también se encuentra a niveles subjetivos. Esto quiere decir que el individuo es afectado psicológicamente y biológicamente en la medida en que las condiciones urbanísticas (vivienda y suelo por ejemplo), no satisfacen sus requerimientos dentro de índices aceptables de bienestar y salud. Si la importancia del Derecho Urbano es tal que su insuficiencia o inobservancia permite repercusiones negativas en el individuo, este necesita de circunstancias urbanas ordenadas y adecuadas a sus necesidades para una vida y desarrollo sanos.

Bien es sabido que el crecimiento desmesurado de las ciudades -Ciudad de México- deshumaniza las relaciones sociales y multiplica los problemas de sus habitantes, agudizando problemas existenciales, el individuo pierde fuerza en el contenido de sus relaciones grupales y como personas pierden riqueza, por lo dicho, entre otras cosas, se impone la urgencia de atender esta disci

plina jurídica a la que venimos refiriendo.

2. LA FAMILIA

Unidad bio-psico-social, el individuo encuentran en la familia el soporte moral-ético de su conducta. La familia, a su vez, se nutre de las conductas de sus miembros y como grupo se presenta en la sociedad para jugar un papel importante: Ser célula básica. Como dice Sánchez Azcona "... la familia, como unidad, está subordinada a su vez a la estructura de la sociedad en la que se encuentra inserta" (22)

La familia sufre hoy, de igual manera, la falta de garantías reales para su desenvolvimiento por la insuficiencia o inobservancia del Derecho Urbano. En el Distrito Federal es una verdad que no necesita demostrarse, es un hecho real el que la familia asiste a enfrentarse al problema de la falta de vivienda y de suelo apropiado para asentarse. El asentamiento cada vez es mayor y la tendencia no disminuye.

Dado que el problema arriba descrito es vigente y

(22) Sánchez Azcona, Jorge "FAMILIA Y SOCIEDAD" Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1974, p.33 nota 32.

no se previó en su momento, antes que lamentaciones debe emprenderse un cambio que afecte dicha realidad. Revertir la tendencia de migración del campo a la ciudad, acentuar esfuerzos en la reformulación del ordenamiento urbano del Distrito Federal, buscar vías adecuadas para crear espacios dignos a la vida humana, etc.

Como se ve el Derecho Urbanístico, cobra importancia singular en el marco de la familia, sobre todo la que se debate en la dura vida de la Ciudad de México.

3. LA COMUNIDAD

Debe entenderse como el agrupamiento de individuos y grupos en espacio determinado en el cual resuelven sus relaciones guiados por el Derecho. (23)

El conjunto de estas relaciones manifestadas en conductas de creación, utilización y apropiación del espacio urbano afectan de manera directa a la comunidad. Esta no es sino el producto de relaciones casuales de individuos y grupos. El Derecho Urbano en última instancia

(23) Serra Rojas, Andrés "CIENCIA Y POLITICA" Ed. Porrúa, S.A. México 1985 pág.93 y 94.

busca su ordenación con el propósito de procurar su bienestar integral en cuanto a aspectos tales como vivienda y suelo.

La comunidad sufre de insuficiencia e inaplicaciones de la normatividad urbanística, lógicamente, por que es ella en su conjunto, se sitúa como actor colectivo del drama de la megapólis como el Distrito Federal. La falta de conciencia respecto a este problema en el pasado a permitido en la actualidad llegar a condiciones inaceptables de vida en la urbe. Se exige pues la atención profunda a esta realidad que nos afecta a todos los sujetos que en ella participamos.

4. EL ESTADO

Se consideran que el territorio, la población el gobierno, el Derecho (y la soberanía), son elementos fundamentales del Estado. Debe decirse el territorio que ocupa el Distrito Federal su población y su gobierno se ven seriamente afectados por la desatención del Derecho Urbano. El Estado Mexicano recibe las influencias negativas de la ausencia de hondura en la elaboración de las normas urbanísticas y de su seguimiento en una ciudad como la del Distrito Federal, refleja en buena medida las

condiciones generales de vida de una buena parte de los mexicanos. Estos como individuos integrantes de una familia y una comunidad, encuentran deteriorado el marco espacial en el que se mueven. El Distrito Federal no brinda las condiciones apropiadas para el desarrollo personal y grupal favorable, y el Estado junto con su gobierno, enfrenta difíciles posibilidades de incrementar los niveles de vida. El Estado se debilita porque entre sus fines no alcanza a cumplir algunos de aquellos que los justifican: El bienestar y la seguridad de la colectividad.

No es posible negar que en el Distrito Federal la población vive aglomerada dentro de un espacio que complica su subsistencia.

Por ende es posible pensar, en ese orden de ideas, que los problemas antes apuntados responden a la necesidad de algunos sectores de la población por mantener situaciones de desigualdad social, que son derivadas de la exigencia económica de preservar intereses hondamente arraigados.

Por esto, si quisiéramos buscar una posible solución de conjunto a la problemática urbanística en el Distrito Federal, tendremos que decir que aquella exigirá una reforma urbana estructural que hiciera variar el carácter prevaleciente de las relaciones políticas, eco-

nómicas y sociales en torno a la creación, utilización y apropiación del suelo.

De lo anterior puedo comentar que la ineficiencia del Derecho Urbano se deriva de la dispersión de las normas jurídicas que en ocasiones se contraponen, por lo que es urgente una unificación jurídica codificada en un solo ordenamiento legal que reglamente la conducta del Estado y la sociedad en cuanto al Derecho Urbano se refiere.

C O N C L U S I O N S

1.- El Derecho Urbano no se presenta en un marco abstracto lo mismo que las nociones de la tenencia y uso del suelo, por el contrario, están enraizadas en una complicada red de intereses de todo tipo, económicos, políticos y sociales interindividuales, intergrupales y yuxtapuestos y que con frecuencia se contraponen.

2.- El artículo 27 Constitucional contiene las bases para la regulación de la tenencia y uso del suelo -- tanto rural como urbano. Del dicho artículo se desprenden diversas leyes como la Ley General de Asentamientos Humanos que deberá contener una reforma urbana para resolver inmediata y significativamente el problema urbano, la Ley Orgánica del D.D.F., la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y del artículo 26 Constitucional contiene la facultad del Estado para la planeación, como el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 que es el primer instrumento oficial que atiende de manera completa -- los problemas urbanos del Distrito Federal. En dicho plan se reconoce la ausencia anterior del instrumento jurídico necesario para resolver las cuestiones urbanísticas. La importancia del plan y programa correspondiente es -- evidente tanto en el contexto nacional como en el caso -- particular del Distrito Federal en cuanto a su problemática específica.

3.- Otras leyes como la Ley General de Bienes Na-

cionales, el Código Civil y la Ley de Expropiación consagran normas que revelan la preocupación existente por resolver con un sentido social los problemas urbanos sobre todo los relativos a la tenencia y uso del suelo. En cuanto al Código Penal se deberán aplicar sanciones drásticas a los líderes que promuevan los asentamientos humanos en zonas de reserva ecológica.

No es suficiente la legislación existente sobre asuntos urbanos.

4.- El Estado Mexicano no puede fortalecerse ni desarrollarse conforme a su proyecto nacional consagrado en la Constitución, por los vicios e insuficiencias derivadas del impropio marco de evolución urbana establecida en México y visible sobre todo en el Distrito Federal.

5.- Las decisiones básicas de las que depende la configuración de los asentamientos humanos y el bienestar social de sus habitantes, deben ser asumidas principalmente por el gobierno con la participación ciudadana.

Dichas decisiones deben materializarse en planes de desarrollo urbano, que se ejecuten e implementen integrados a la planeación del desarrollo económico-social, formulados y administrados por el poder público.

6.- Integrar un marco jurídico que en forma coherente y estructurada regule las sanciones públicas y privadas que incidan en la creación, utilización del espacio urbano.

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

- ALARCON SEGOVIA, ANDRES, REBORA TOGNO ALBERTO
"Hacia un Derecho Urbanfstico; El caso de México" Ponencia presentada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos.
- CASTELLS MANUEL, "La cuestión Urbana" Editorial Siglo XXI 4ta. edición, México, 1977. págs. 13 a 19, 472, 479.
- CLAVIJERO FRANCISCO J. "Historia Antigua de México y su Conquista" Edit. Imprenta Lara México, 1844 Tomo I Cap. VII pág. 206
- CHAVEZ OROZCO "Historia de México" Tomo I cap. XXIX pág. 205
- CHAVEZ PADRON, MARTHA "El Derecho Agrario en México" - Editorial Porrúa, S.A. 7ma. edición -- 1983 pág. 277
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO "Introducción al Estudio del Derecho" Ed. Porrúa, S.A. 3ra. edición. 1980.
- JORQUIGNAN, LOUIS. LE DROIT. "L'Urbanisnce" 3ra. Edición. Editorial Eyrolles Paris, 1969. pág.11
- MENDIETA Y HUREZ LUCIO "El Problema Agrario en México" pág.27 Ed. Porrúa, S.A. México.

- NUÑEZ RUIZ, MIGUEL ANGEL "Derecho Urbanístico" Es
pañol; Editorial Montecorro, 1ra. Edi-
ción, Madrid, 1967.
- PORTO REY, ENRIQUE Y ORTEGA GARCIA, ANGEL
"Las Normas subsidiarias y complementa-
rias como instrumento de ordenación ur-
bana" Ed. Elexupum hermanos, S.A. Espa-
ña 1975.
- SANCHEZ AZCONA, JORGE: "Familia y Sociedad" Cuader-
nos de Joaquín Mortiz México 1974, pág.
33 nota. 32
- SERRA ROJAS, ANDRES: "Ciencia Política". Ed. Porrúa, -
México, 1985.
- UNICEL, LUIS "El Proceso de Desarrollo Urbano en Mé-
xico" Editorial El Colegio de México,
1980.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS
CONSULTADOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

Ley General de Asentamientos Humanos (D.O.F. 26 - de mayo de 1976).

Ley orgánica del departamento del Distrito Federal, 1970.

Ley del desarrollo urbano del Distrito Federal.

Reglamento de zonificación.

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de fuero Federal 1928.

Reglamento de construcciones del Distrito Federal, 1969.

Reglamento sobre fraccionamientos de terrenos en el Distrito Federal 1941.

Ley de planificación del Distrito Federal, 1954.

Ley de Expropiación, 1936.

Ley sobre estacionamiento de vehiculos en el Distrito Federal, 1973.

Ley sobre construcción de casas en predios no edificados, 1953.

Código Penal para el Distrito Federal y Territorios federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.