

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Arquitectura
Licenciatura en Urbanismo

**Evolución de la estructura jurídica del urbanismo en
la Ciudad de México desde el siglo XIV al siglo XXI**

**Tesis para obtener el título de Urbanista presenta: Aisa Beatriz
Correa González**

Sínodo:

Dr. Francisco Javier Coquis Velasco
Dra. Sonia Venegas Álvarez
Mtro. Leonardo F. Novoa Escobar
Mtra. María del Carmen Montoya Pérez
Mtro. Enrique Soto Alva

Marzo 2016

Ciudad Universitaria, CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

Agradezco a mí amada familia, amigos, profesores, compañeros y el resto de las personas que se cruzaron por mi vida desde que comencé esta obra, hasta que la concluí;

Su confianza y apoyo fueron una bendición...

A la academia. Principalmente a la Facultad de Arquitectura y la Facultad de Derecho, dónde comprendí la dirección que debía de tomar, para alcanzar mis sueños;

A mi Director de Tesis por enseñarme a tener fe en lo que creo y al resto de mis sinodales, por sus enseñanzas;

A Luis Héctor Serra Vega por su apoyo incondicional;

Y a mi madre, quién me forjó bajo sus bases de la educación, inculcándome las virtudes de la perseverancia y la firmeza.

. ¡Gracias!

Creyeron en mí y en el objeto de esta empresa, cuando yo no supe hacerlo.

Ahora tengo certeza de que con dedicación los sueños son completamente posibles.

"Si no puedes volar entonces corre, si no puedes correr entonces camina, si no puedes caminar entonces arrástrate, pero haz lo que puedas, sigue moviéndote hacia adelante".

Martin Luther King.

"Es mucho mejor atreverse a cosas grandes, cosechar triunfos gloriosos aún marcados por el fracaso, que aliarse con esos pobres espíritus que ni mucho ganan ni mucho sufren porque habitan en la penumbra donde ni la victoria ni la derrota se conocen".

Theodore Roosevelt.

"La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo".

Nelson Mandela

ÍNDICE

Introducción.....	6
Protocolo de Investigación.....	7
a. Caso de estudio.....	7
b. Inquietud	7
c. Preguntas Hipotéticas.....	7
d. Hipótesis	7
e. Hipótesis Particular.....	7
f. Objetivo general.....	8
g. Objetivos particulares	8

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

I.1 Ciudad	9
I.2 Urbanización.....	11
I.3 Urbanismo	12
I.4 Planeación.....	14
I.5 Planeación Urbana	15
I.6 Derecho	16
I.7 Derecho Público.....	18
I.8 Derecho Privado	19
I.9 Derecho Social.....	20
I.10 Derecho Administrativo.....	21

CAPITULO II

CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO

II.1 Concepto de derecho urbanístico.....	22
II.2 Ubicación del derecho urbanístico dentro de las divisiones del derecho	24
II.3 Relación del Derecho Urbanístico con otras ramas del derecho.....	26
II.4 Etapas esenciales del derecho urbanístico	28
II.5 Las corrientes teóricas del derecho urbanístico	30
II.6 Antecedentes del urbanismo como disciplina y sus primeros acercamientos al derecho.....	34
II.7 Las Escuelas de Urbanismo.....	38
II.8 La enseñanza del urbanismo con un enfoque social	39

CAPITULO III
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL URBANISMO EN LA
CIUDAD DE MÉXICO DESDE EL SIGLO XIV AL SIGLO XIX

III.1	La estructura jurídica del urbanismo durante el Siglo XIV.....	42
III.1.1	Idiosincrasia y orden social.....	43
III.1.2	Sistema político y normativo	47
III.1.3	La ciudad	51
III.2	La estructura jurídica del urbanismo durante el periodo de Descubrimiento y Conquista de América (s. XV y XVI)	58
III.2.1	Las Bulas Alejandrinas y el Tratado de Tordesillas	59
III.2.2	Las Capitulaciones	61
III.2.3	Los Requerimientos.....	63
III.3	La estructura jurídica del urbanismo durante la Colonia y el Virreinato en México (s. XVI – s. XVIII)	64
III.3.1	La Tenencia de la tierra.....	66
III.4	Estructura jurídica del urbanismo en la Ciudad de México durante el siglo XIX. 97	
III.4.1	De la Nueva España al México independiente (1810-1821): aspectos jurídicos relevantes para el urbanismo.....	100
III.4.2	El Periodo de Posguerra: hacia el surgimiento y Conformación de un Distrito Federal. 103	
III.5	Estructura jurídica del urbanismo durante el siglo XX.....	122
III.5.1	La Constitución de 1917	125
III.5.2	La administración pública en la vivienda y la planeación urbana.....	129
III.6	Estructura jurídica del urbanismo durante el siglo XXI	152
III.6.1	Planeación urbana	153
III.6.2	Vivienda urbana	159
III.6.3	Movilidad urbana.....	162
III.6.4	Medio ambiente y recursos naturales.....	165
	CONCLUSIONES	168
	BIBLIOGRAFÍA.....	180
	Libros	180
	Revistas	183
	Revistas electrónicas	183
	Publicaciones electrónicas.....	184
	Tesis.....	185
	Sitios web.....	185

Introducción

La presente investigación gira en torno a un tema principal, que es: el urbanismo y su regulación jurídica tan importante para las ciudades. Se presenta como caso de estudio la Ciudad de México desde su creación en el siglo XIV hasta el siglo XXI donde el derecho y la ciudad trabajan juntos para el mejoramiento de la calidad de vida ciudadanos. Antes de desarrollar la investigación se plantean las conceptualizaciones y los marcos teóricos que definen el quehacer del urbanismo y del derecho en la ciudad.

La metodología usada en esta investigación se da a través de una revisión bibliográfica, hemerográfica y digital de la información contenida. Los documentos analizados fueron en primer lugar de historia general, historia de la Ciudad de México e historia del urbanismo. Luego se consultó la historia y filosofía del derecho, así como, su marco jurídico de cada época histórica. Generando una síntesis de como las normas influyeron en la transformación de la ciudad y del urbanismo como disciplina. De esta forma los tres capítulos que componen la tesis mantienen siempre una interrelación que propicia la comprensión entre capítulos culminando así con las conclusiones.

El capítulo I y II son complementarios y forman el marco teórico de la investigación; el Capítulo I titulado Conceptos Fundamentales se exponen las bases conceptuales que desde nuestra perspectiva ayudan a comprender la relación entre las disciplinas del derecho y el urbanismo, con respecto a la ciudad. Se menciona a la ciudad como el elemento primordial seguido por conceptos como urbanización, urbanismo y planeación explicando la parte técnica de la que el derecho urbanístico se vale; y por último se abordan que es el derecho público, privado, social y administrativos dan el origen doctrinal del Derecho Urbanístico.

En el capítulo II exponemos la Construcción del Derecho Urbanístico, que depende del marco conceptual presentados en el Capítulo I. A partir de las definiciones elaboradas por juristas especializados en el tema, hemos concebido una definición que tenga una visión urbana, posteriormente se explica su estructura (su naturaleza jurídica, su relación con las otras ramas del derecho y sus etapas), evidenciándose la importancia de esta rama jurídica en la formación y práctica profesional del urbanista.

Para el capítulo III se describe la evolución de la estructura jurídica del urbanismo en la Ciudad de México, siendo las normas, principios y valores de cada época signos de la presencia del Derecho Urbanístico, los cuales fueron evolucionando hasta su reconocimiento como una rama nueva del derecho. Y contribuyeron a transformarse tangible e intangible hasta como la conocemos hoy en día.

Por último las conclusiones pretenden demostrar si el derecho ha funcionado como un eje rector para la transformación de las ciudades, haciendo un análisis crítico de sus aciertos y fracasos del caso de estudio, para valorar si es necesario plantear un nuevo modelo de

derecho urbanístico en términos generales. Se anexa los documentos consultados así como un glosario de términos que faciliten la comprensión de los diferentes lenguajes técnicos.

Protocolo de Investigación

a. Caso de estudio

Los aspectos jurídicos más influyentes en la transformación de la Ciudad de México desde el siglo XIV al siglo XXI para la construcción del derecho urbanístico.

b. Inquietud

Entender al derecho como uno de los elementos que contribuyen y han contribuido a la transformación de los procesos urbanos de la ciudad.

c. Preguntas Hipotéticas

1. ¿Qué efectos ha tenido la evolución del derecho urbanístico a lo largo de siete siglos?
2. ¿Por qué es importante para los urbanistas entender claramente la influencia que tiene el derecho sobre el urbanismo?
3. ¿Cómo se ha ido construyendo el derecho urbanístico mexicano con el paso del tiempo?
4. ¿Cómo se ha ido dando la relación del derecho y el urbanismo en la ciudad?

d. Hipótesis

Desde sus antecedentes las normas, principios y valores propios del derecho urbanístico, han sido un eje rector en la conformación de las ciudades y para ello se han adaptado a cada contexto histórico del país, hasta su institucionalización.

e. Hipótesis Particular

Sí los ejecutores técnicos del desarrollo urbano están conscientes del impacto y la importancia que tienen las normas urbanísticas como una de las causas sobre el desarrollo urbano de una ciudad, serán capaces de dirigir en colaboración con los ejecutores administrativos la urbanización de una ciudad, de manera eficaz y eficiente, promoviendo que lo que establezca el marco jurídico del urbanismo, congruente con la realidad urbana y de ésta forma podrá encaminarse a la ciudad a ofrecer mejores condiciones de vida a su población.

f. Objetivo general

Analizar, exponer y explicar las diferentes formas en que el derecho urbanístico se manifiesta en la ciudad haciendo una revisión histórica de las normas, principios y valores dentro del periodo histórico desde el siglo XIV hasta el siglo XXI.

g. Objetivos particulares

1. Analizar el vínculo que existe entre el derecho y el urbanismo con respecto a la ciudad, y generar una reflexión sobre la importancia en la construcción del derecho urbanístico.
2. Explicar que es el derecho urbanístico, su estructura, características, el acercamiento hacia las otras ramas del derecho y sus diferencias.
3. Encontrar la presencia de la relación derecho-urbanismo expresado mediante el derecho urbanístico en las transformaciones de la ciudad de México desde el siglo XIV hasta el siglo XXI.
4. Localizar los aciertos y fracasos de esta influencia, y con base en ello realizar una serie de observaciones puntuales sobre las que los profesionistas del urbanismo puedan trabajar, para perfeccionar esta rama.
5. Proponer un modelo doctrinal de derecho urbanístico para México.
6. Concientizar a los ejecutores del desarrollo urbano sobre la importancia de su intervención en el tema del derecho urbanístico para las ciudades.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

I.1 Ciudad

Para abordar este concepto consideramos fundamental comenzar por analizar su raíz lingüística, por lo que tomaremos como base lo expuesto por el filósofo Massimo Cacciari en su obra titulada *La Ciudad*.

Este explica que existen diferentes maneras para hablar de *ciudad*, que se remontan a la concepción de las antiguas culturas de Europa. El primero es el de las *polis*, cuyo término pertenece a las culturas griegas y el segundo es el de las *civis* o *cives*, que pertenece a las culturas romanas.¹

En griego el término *polis* resuena inmediatamente como una idea relacionada con un fuerte arraigo, ya que la *polis* representaba el lugar donde una gente determinada, específica por sus tradiciones, por sus costumbres, tiene su sede, su propio *ethos*; en griego *ethos* es un término que alude a la misma raíz latina *sedes* y carece de cualquier significado simplemente moral, pues la *polis* es precisamente el lugar del *ethos*, ósea, el lugar que sirve como sede a una gente.²

Por otro lado, en la lengua Romana el término *civitas* deriva de *civis*, de modo que, en cualquier caso, aparece como el producto de los *cives* en su concurrencia conjunta en un mismo lugar y en el sometimiento a las mismas leyes; en cambio en la lengua griega, la relación es totalmente inversa, porque el término fundamental es *polis* y el derivado es *polites*: el ciudadano.³

La diferencia de la concepción del elemento ciudad, es que en el último término se alude a la ciudad y en el primero al ciudadano. Ello se debe a la ideología de cada civilización. Para la civilización griega, la ciudad es fundamentalmente la unidad de personas del mismo género y por tanto, puede comprenderse como *polis*, una idea que remite a un todo orgánico, anterior a la idea del ciudadano. En cambio desde los orígenes (tal como narra el propio mito fundacional romano), en Roma la ciudad es la concurrencia conjunta, el confluir de personas muy diferentes por religión, etnia, etc., que concuerdan sólo en virtud de la ley.⁴

¹Cacciari Massimo, *La Ciudad*, 4ta. Ed, Barcelona, Gustavo Gili, 2010, pp. 9-23.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Idem.

Aristóteles describe a la ciudad como “una multitud de ciudadanos capaces de gobernarse por sí misma, de bastarse a sí misma, de procurarse a sí misma, en general todo lo necesario para la subsistencia”.⁵

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) establece tres definiciones:⁶

1. La primera la define como: Conjunto de edificios y calles regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas;
2. La segunda considera que es lo urbano; en oposición a lo rural;
3. En cuanto a la tercera, la contempla como el título de algunas poblaciones que gozaban de mayores preeminencias que las villas.

El diccionario enciclopédico U.T.H.E.A aclara que aunque físicamente la *ciudad* se considera como un conjunto de calles y edificios que componen la ciudad. En la antigüedad, la ciudad constituía un verdadero Estado y era ella la que dominando pueblos y territorios, dictaba la ley.⁷

Desde la perspectiva arquitectónica la ciudad es el medio artificial por excelencia que el hombre construye para vivir. Se constituye un asentamiento de gran tamaño, una concentración de personas socialmente heterogéneas que se encuentran próximas para satisfacer necesidades, transformaciones o intercambios de productos con personas de diferentes lugares. Cuenta con un grado de equipamiento de servicios que mejora las condiciones de la vida humana.⁸

Por otro lado, el Arquitecto e Historiador Carlos Aymonino, basándose en su profunda línea de investigación sobre *la ciudad* desde una perspectiva de transdisciplinariedad social y humanista (desde el punto de vista sociológico, geográfico, administrativo y puramente histórico), comenta que hasta el momento actual se ha identificado históricamente mediante el término *ciudad*, un proceso continuo en el desarrollo de los asentamientos humanos socialmente organizados, que parte aproximadamente de determinadas experiencias de la sociedad griega y se prolonga hasta la expansión mundial de las formas sociales anglosajonas.⁹

Así mismo, considera desde un punto de vista arquitectónico que la ciudad constituye un espacio artificial, histórico, en el cual toda sociedad, una vez alcanzado un suficiente grado de diferenciación respecto a la configuración social precedente, intenta en cada época, mediante su autorepresentación en monumentos arquitectónicos, crear un objeto imposible

⁵ Corbatta José Carlos, “Como dice Aristóteles”, *Revista Inter-Forum*, 2004, <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/022904soc-ciudad-ciudadano.html>.

⁶ Real Academia de la Lengua Española, RAE, <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=h1h6tqjTwDXX2HZmVhhU>

⁷ Diccionario Enciclopédico, U.T.E.H.A, Ce-Des, Hispano América, México, Tomo III, 1964 pp. 182-183.

⁸ Enciclopedia de Arquitectura, b México, Vol. III, Plazola, 2001, p. 51.

⁹ Aymonino Carlo, *El Significado de las Ciudades*, trad. Pol Méndez Francisco, Madrid, Blume Ediciones, 1981, p. 22.

y “marcar” ese tiempo determinado en el que viven, más allá de buscar atender las necesidades y motivos contingentes a que obedeció el proceso de construcción de sus edificios.¹⁰

Por último, desde la visión sociológica, Gideon Sjoberg afirma que una ciudad es una comunidad de considerable magnitud y de elevada densidad de población, que alberga en su seno una gran variedad de trabajadores especializados, no agrícolas, amén de una élite cultural e intelectual.¹¹

Desde nuestro punto de vista la ciudad es la manifestación física e intangible (social, cultural y religiosa) de la asociación humana un ente colectivo dinámico, asentada en un territorio determinado y regida bajo un sistema de gobernanza; erigida y trazada físicamente bajo técnicas y materiales constructivos asociados a la geografía de su entorno, cuyo diseño obedece a su identidad cultural y el contexto histórico en él que se constituye.

I.2 Urbanización

El empleo del término urbanización surge a mediados del siglo XIX, en el que las grandes ciudades de aquel entonces sufrieron transformaciones monumentales en su estructura física, dinámica económica y dinámica social, relativo al término *urbanizar*.

Su aparición gesta del neologismo hecho por Idelfonso Cerdá (urbanista español) en 1867, ingeniero y pionero urbanista español, quien establece en su obra: *Teoría general de la Urbanización*, que el término *urbanización* se refiere al conjunto de conocimientos, principios, doctrinas y reglas, encaminados a definir de qué manera debe estar ordenado todo un agrupamiento de edificios, a fin de que responda a su objeto que se reduce a que sus moradores puedan vivir cómodamente y puedan prestarse recíprocos servicios, contribuyendo así al común bienestar.¹²

Por su parte, la R.A.E. desde su punto de vista gramatical se le define como, el *efecto de urbanizar*, lo que a su vez significa: acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios.¹³

La Enciclopedia de la Arquitectura Plazola, describe que en el caso de México, así como en el de muchas otras naciones, la determinación de la industrialización como estrategia primordial para nuestro desarrollo, hizo necesarios una serie de procesos accesorios que resultaban ser requisito para el establecimiento de una base industrial exitosa, y entre esos

¹⁰ Idem.

¹¹ Sjoberg Gideon, “La Ciudad”, *Origen y Evolución de las Ciudades*, Scientific American, Madrid ,2da. Ed., Alianza, 1971, p. 39.

¹² Como se citó a Cerdá Idelfonso en; Jiménez Ferrer José Manuel, “La Consideración del Suelo no Urbanizable en el Actual Marco Urbanístico De Aplicación en el Estado Español: Discrecionalidad Municipal y Riesgo de Avenidas”, *Boletín de la A.G.E*, España, Núm.35, 2003, p. 228.

¹³ Supra op. cit., nota 6.

procesos destaca la *urbanización*. Esta, se refiere a un proceso creciente de concentración de la población del país como requisito indispensable para la factibilidad e incentivación de la inversión productiva. Por lo que la ciudad en su creación y en su función está relacionada netamente con fines esencialmente económicos.¹⁴

En el Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A se define la urbanización como el conjunto de obras y trabajos para convertir en poblado y poner en condiciones de habitabilidad un barrio, una parte de los suburbios de una población o terrenos limítrofes que se incorporan a ella. Estos trabajos se refieren a trazado y acondicionamiento de las calles para el tránsito: al saneamiento del suelo, e instalación, suministro de aguas, fluido eléctrico, transportes y comunicaciones, espacios libres para parques y jardines, servicios de mercados y suministros, etc.¹⁵

Al final, podemos decir que la urbanización es un proceso técnico que sirve para la consolidación física de la ciudad, mediante el que se dota de los equipamientos y servicios necesarios para impulsar su economía y generar condiciones adecuadas para la vida urbana.

I.3 Urbanismo

El empleo de la palabra *urbanismo* y por tanto también, de su derivación *urbanista*, es prácticamente reciente, exactamente entre 1911 y 1914, siendo un término adoptado, reconocido e institucionalizado como un método entre la generación de arquitectos del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de aquella época.

Para poder definir este término, la R.A.E. establece tres conceptos:¹⁶

1. El primero se adopta como una consideración hecha en un Tratado de Urbanismo, que considera que el urbanismo es el “Conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades;”
2. El segundo concepto lo define como la “Organización u ordenación de dichos edificios y espacios,” y representa la visión de las escuelas de urbanismo de Madrid;
3. El tercer concepto es una definición propia de la R.A.E. que se refiere a la Concentración y distribución de la población en ciudades.

En el Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A., el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden de las necesidades materiales de la vida humana.¹⁷

¹⁴ Supra op. cit., nota 8, p. 23.

¹⁵ Supra op. cit., nota 7, p. 519.

¹⁶ Supra óp. cit. nota 6.

¹⁷ Diccionario Enciclopédico, U.T.E.H.A, Editorial Hispano América, México, Tomo X, 1964, pp. 519.

Además, menciona que algunos tratadistas definen al *urbanismo* como el arte de construir la ciudad. Sus límites y alcances son difíciles de establecer aunque quizá pudieran resumirse en tres puntos fundamentales: embellecer, sanear y ensanchar y destaca que el *urbanismo* ha de tener en cuenta una serie de complejas circunstancias para que las ciudades reformadas no pierdan su fisionomía ni los caracteres urbanos que les son propios.¹⁸

García Ramos, uno de los más importantes teóricos del urbanismo en su obra “Iniciación al Urbanismo”; relata todo un debate teórico para poder explicar, desde su punto de vista y también con base a sus experiencias, lo que significa y representa el concepto *urbanismo*.

Él explica que *urbanismo*, por su raíz etimológica *urbe*, se circunscribe al estudio de la ciudad (...) por lo que el estudio del urbanismo, con su término *urbe* y su consecuente *ciudad*, se aplica sólo a la materia física, pero impersonal, que es la ciudad; pues las palabras compuestas son derivadas de *lo que es de la ciudad*, es decir, lo *urbano*. Por otra parte su otra raíz etimológica *urban* y las terminaciones *sística*, *ismo*, y *logos*, se forman los términos cuyo estudio y aplicación dan origen al comentario anterior, con el cual se explica el valor y denominación con los que habrá de emplearse; la terminación *ística* es de uso corriente para adjetivos y en consecuencia urbanística, como adjetivo de urbano, es de empleo frecuente, pues constantemente estamos diciendo: literatura urbanística, composición urbanística.¹⁹

Con base en ello, declara que: “el urbanismo es en realidad y efectivamente un sistema, es decir, un conjunto de reglas y principios sobre materia, *enlazados* entre sí, tendiendo a formar un *cuerpo de doctrina* ya que es una disciplina científica de remodelación de los espacios habitables, cuya aplicación provoca paisajes, pero – menciona- no es ésta su función específica; por lo que *urbanismo* (debe tomarse como definición provisional), y su ejercicio debe tender al bienestar de una sociedad existente, cambiante, que se modifica todos los días, y no al aspecto formal bueno o malo de su arquitectura. Esto es la función del arte urbano.²⁰

El arquitecto chileno Gustavo Munizaga Vigil, define al urbanismo como un método de análisis que se centra más en la acción sobre los elementos principales de la estructura morfológica de la ciudad.²¹

Bajo la perspectiva jurídica Manuel Jiménez Dorantes, dice que el urbanismo se concibe, esencialmente, como una actividad de los poderes públicos encaminada a controlar y vigilar los procesos de urbanización.²²

¹⁸ Ibidem, pp. 518-519.

¹⁹ García Ramos, Domingo; *Iniciación al Urbanismo*, 3er. ed., México, UNAM, 1974, pp. 21-22.

²⁰ Idem.

²¹ Munizaga Vigil Gustavo, *Las Ciudades y su Historia: Una aproximación*, 2da. Ed., Chile, Alfaomega y Universidad Católica de Chile, 1991, p. 30.

²² Jiménez Dorantes Manuel, *Constitución y Urbanismo*, 1ra. Ed., México, UNAM, 2006, p. 32.

Para nosotros el urbanismo es una disciplina con funciones técnicas y teóricas, cuyo propósito es asentar las bases para la construcción física e intangible de la ciudad; proyectando y direccionando las actividades que se llevan dentro de ella.

I.4 Planeación

La palabra planeación viene del verbo “*planear*”, que se refiere a llevar a cabo la acción de “*planear*”. Dicha forma de actuación y empleo del término surge en 1929, tras la Primera Guerra Mundial que significó una gran exigencia para el poder público de llevar a cabo soluciones a los distintos problemas que surgieron tras los estragos de dicho evento, puede decirse que la planeación es una de las más importantes funciones de gestión directiva en las organizaciones actuales a nivel empresarial, público y privado.²³

Etimológicamente hablando existen dos formas para entender lo que es planeación.

La primera forma deriva de la palabra *plan* que significa actitud o nivel, viene del latín *planus* que significa *plano* y su relación con la raíz indoeuropea *pela* (llano) presente en las palabras: plasma y planeta.²⁴

La segunda vertiente describe a la palabra *plan*, con la idea de dibujos de construcción viene del francés *plant* (planta, diseño) y éste del latín *planta*. Este se vincula con la raíz indoeuropea *plat* (extender, esparcir) presente en la palabra planta a través del latín y flan a través de fránico. De éste segundo *plan* componemos:²⁵

- **Planear:** Hacer un Plan.
- **Planeación:** Acción y efecto de (-ción) de planear.
- **Planificar:** Hacer (-ficar, ver ratificar) planes.
- **Planificación:** Acción y efecto (-ción) de hacer planes.
- **Planificador:** el que (-dor) planifica.

La R.A.E. define el término “planear” de dos formas. La primera se refiere a la acción “trazar o formar el plan de una obra”; la segunda lo define como la acción “hacer planes o proyectos²⁶.”

Algunos autores establecen claramente la diferencia entre plan, planeación y planificación. El *plan* representa la concreción documental del conjunto de decisiones explícitas y congruentes para asignar recursos a propósitos preestablecidos. La *planeación* implica el proceso requerido para la elaboración del plan. En cambio, la *planificación* representa el ejercicio (la aplicación concreta) de la planeación vinculada con la instrumentación teórica

²³ Cano Flores Milagros y Olivera Gómez Daniel, “Algunos Modelos de Planeación”, *Ciencia Administrativa*, serie 2008-2, p. 32.

²⁴ <http://etimologias.dechile.net/?plan>, (enero, 2016)

²⁵ Idem.

²⁶ Supra op. cit., nota 6.

requerida para transformar la economía o la sociedad. La planificación ha sido entendida como la tecnología de anticipación de la acción política en materia social o económica.²⁷

La planeación se entiende como un proceso de reflexión sobre qué hacer para pasar de un presente conocido a un futuro deseado. Se caracteriza por el deseo de orientar el curso de acción que ha de adoptarse con el fin de alcanzar el objetivo. La definición de éste y la selección del curso de acción integran una secuencia de decisiones y hechos que, cuando se realizan de manera sistemática y ordenada, constituyen un ejercicio de planeación. De tal forma que adoptar estas decisiones y actos, significa aceptar como tipo de organización el esquema más racional para definir y el futuro deseable.²⁸

Para Reinhold Zippelius planear significa: "proyectar mentalmente un objeto o situación deseados y señalar los medios y métodos para su concreción".²⁹

Jorge Witker considera que la planeación "constituye una técnica de intervención que parte de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico, político y de sus leyes; que inserta en la carta fundamental un proyecto nacional en función de determinados objetivos estampados en una ideología constitucional y política".³⁰

De esta forma la planeación puede entenderse como un instrumento y también como una técnica, la cual depende de la adecuación, el razonamiento y la creatividad con la que el hombre tome, determine y opere cierto grupo de decisiones, que le permitan anticiparse y triunfar ante un problema futuro y también, uno presente. Es decir, que crea sus propias soluciones y las ejecuta. El ejercicio de la planeación no puede ser azaroso, ni puede funcionar por sí solo requiere de un proceso de estudio de la prospectiva, de la probabilidad, de la orientación y de la asertividad de quién la lleva a cabo, para que los resultados y sus consecuencias tiendan hacia un plano positivo.

I.5 Planeación Urbana

La planeación urbana es una disciplina analítica y proyectiva que se originó en países anglosajones y escandinavos, cuyo término es más conocido como: *Town o City-Planning*.³¹

En el ámbito académico este concepto tuvo mayor reconocimiento dentro de la famosa escuela de urbanismo, *la escuela de Chicago* y de la *Universidad de Liverpool* con la fundación del primer *Instituto de Planeación Urbana* a comienzos del siglo XX.³²

²⁷ Miklos Tomas, *Criterios básicos de Planificación*, México, IFE, 1998, p.7.

²⁸ Idem.

²⁹ Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985, p. 368.

³⁰ Witker, Jorge, "Derecho económico y planeación en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVIII, núm. 54, septiembre-diciembre de 1985, p. 1063.

³¹ Supra op. cit., nota 21, p. 30.

³² Segovia Soto Cuauhtémoc (2012), *El Urbanismo en la Formación Académica del Arquitecto*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Urbanismo, UNAM, Facultad de Arquitectura, p. 8

Su fin es orientar y articular el desarrollo integral de un asentamiento, en aspectos como recursos naturales, transporte y vialidad, localización de actividades, tipología edificatoria, estructura demográfica y equipamiento, entre otros. Se ha desarrollado con un acentuado carácter multidisciplinario y sigue extendiéndose al plano práctico y de gestión.³³

Marcos Kaplan considera que es el conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas, por los cuales y a través de los cuales los Estados han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano (sus causas, manifestaciones y efectos), controlarlos, regularlos, dirigirlos o modificarlos en distinto grado.³⁴

Para el sociólogo Manuel Castells, la planeación urbana es un medio de control social del orden urbano a través de intervenciones, investidas de autoridad.³⁵

En México el que introduce el concepto de planificación- como castellanización del término inglés City Planning es el Arquitecto Carlos Contreras Sánchez en 1927, siendo su principal promotor y pionero en ejecutarla.³⁶ Cuyo objeto es el de organizar la estructura de la ciudad en espacios funcionales y proyectarlos para crecer en el futuro.

Bajo la perspectiva jurídica, la planeación urbana es uno de los instrumentos con que cuenta el Estado para regular el desarrollo de las ciudades. Esta intervención del Estado en el desarrollo urbano se manifestará en los planes y programas urbanos. Un rasgo típico de los planes urbanos es su carácter normativo sobre la propiedad.³⁷

Así pues, nosotros consideramos que la planeación urbana es un método para organizar todos y cada uno de los elementos que componen una ciudad y a su vez, el conjunto de ciudades que integran el territorio de forma premeditada, para resolver los problemas a los que se enfrente su desarrollo ahora y en el futuro, siempre en equilibrio con el resto del medio natural que le rodea. Es decir, que sirve para constituir de la forma más armoniosa posible, que garantice la calidad de vida en la ciudad el día de “hoy”, hacia el día de “mañana”.

I.6 Derecho

Esta palabra deriva del latín *directus* que es *directo* y tiene múltiples significados.

³³ Ibidem.

³⁴ Kaplan Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, 1ª reimpr., México, UNAM, 1985, p. 154.

³⁵ Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11ª ed., trad. Enrique Grilló, México, SigloXXI, 1986, p. 89.

³⁶ Sánchez Ruíz Gerardo, López Rangel Rafael, et. al., *Planificación y Urbanismo Visionarios, Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1939, México, UAM, 2003, p.26*

³⁷ Sánchez Luna Gabriela, “Breves Consideraciones Sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación Nacional y la Planeación Urbana en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXVI, número 78, 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/78/art/art7.htm>.

La R.A.E. lo define como: Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva.³⁸

En el Diccionario Enciclopédico U.T.E.H.A se define al derecho como “ciencia de orden metodológico que deben presidir los actos jurídicos de los hombres y las relaciones de esa naturaleza entre los mismos, así como las normas que los han regulado y los regulan”.³⁹

Jorge Adame Goddard explica que el derecho pertenece a *las ciencias sociales*, las cuales tienen como objeto general de estudio, el comportamiento – modo de ser y de actuar- de los grupos humanos en relación con el territorio que ocupan.⁴⁰

Para Hans Kelsen, el derecho es una “ciencia normativa que considera a la sociedad como un orden normativo constituido por un conjunto de normas, donde por tanto un individuo está sometido a un orden normativo, en la medida en que su conducta está regulada por las normas de tal orden”.⁴¹ Lo que implica que el derecho como ciencia normativa, tenga la facultad por naturaleza, de emitir juicios sobre la conducta humana.

Por su parte Acosta Romero, considera que el derecho también puede entenderse como, “un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que les son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social”.⁴²

Carlos Arellano García simplemente nos dice que el derecho tiene la finalidad de hacer posible la convivencia interhumana.⁴³ Por tanto es esencialmente una delimitación, una coordinación objetiva de los actos jurídicos, una norma de convivencia o coexistencia, y esto implica que todos los actos que lleve a cabo el hombre o las instituciones que este mismo crea, sean reguladas por el derecho; es decir, por toda una esfera jurídica que así mismo, es también una realidad jurídica que el hombre crea, para poder organizarse; convirtiéndose en un elemento inherente a la vida del hombre y omnipresente, en cada consecuencia de cada acción que este lleve a cabo, por medio de un sistema de normas.

Finalmente nosotros concluimos que el derecho es una ciencia social por excelencia, cuyo objetivo es el comportamiento de la sociedad, hacía una conducta que asegure su

³⁸ Supra op. cit., nota 6.

³⁹ Supra op. cit., nota 7, p. 1245.

⁴⁰ Adame Goddard Jorge, *Filosofía para juristas*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1998, p. 4

⁴¹ Kensel Hans, *Teoría del Derecho*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1960, p.12

⁴² Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998, p. 11.

⁴³ Arellano García Carlos, “Las Grandes Divisiones del Derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 242, 2004, p. 14.

convivencia armónica entre cada integrante que la compone, en sus actos y en el producto de ellos.

I.7 Derecho Público

La R.A.E. define al derecho público como, el que tiene por objeto regular el orden general del Estado y sus relaciones, ya con los súbditos, ya con los demás Estados.⁴⁴

Acosta Romero dice que el derecho público se considera como el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad.⁴⁵

Ramón Parada explica por otro lado que derecho público puede entenderse como el conjunto de normas aplicables sólo al Estado o a las administraciones públicas (...) que presuponen siempre como destinatario al Estado o las administraciones públicas como sujetos de derecho.⁴⁶

Carlos Arellano asegura que derecho público es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones supraordenadas de coordinación entre entidades soberanas, las relaciones de supra a subordinación entre entidades soberanas y entidades no soberanas y las relaciones de sub a supraordenación entre entidades no soberanas y entidades soberanas.⁴⁷

Así pues, el derecho público se refiere al gobierno, a la organización y funciones del Estado, así como a sus relaciones con los particulares y las que pudiera mantener con otros estados. Las normas que formaban parte de éste derecho no podían ser modificadas por acuerdo entre particulares.⁴⁸

Pertencen al derecho público las normas que consideran principalmente al interés general, o sea, el Estado (...) en un sentido amplio todo derecho es público porque formalmente emana del centro de ordenamiento jurídico, o sea, el Estado.⁴⁹

De esta forma, las normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, sea cual fuere la categoría de las mismas (Constitución, leyes orgánicas, leyes especiales, leyes ordinarias, decretos y reglamentos) son de Derecho Público tanto porque se refieren al ente público mismo, cuanto porque organizan su funcionamiento y estructura. También lo serán aquellas que regulan la actividad del Estado en que intervenga con los

⁴⁴ Supra op. cit., nota 6.

⁴⁵ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: primer curso*, México, Porrúa, 1999 p. 17.

⁴⁶ Parada Vázquez, José Ramón, *Derecho Administrativo I: parte general*, Madrid, M. Pons, 1991, p. 14.

⁴⁷ Supra op. cit., nota, 43, p. 16.

⁴⁸ Quintana Adriano Elvía Arcelia (et. al.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau, Derecho Romano. Historia del Derecho, México*, UNAM, 2006, t. I. p. 409

⁴⁹ Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, México, "Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 2008 p. 354.

particulares con el carácter de autoridad, ya que éste ha sido el criterio generalmente aceptado desde el Derecho Romano.⁵⁰

En cuanto al criterio filosófico aplicable, el Derecho Público está regido por la justicia de subordinación y por la justicia institucional. La justicia de subordinación es aquella especie de justicia que tiene como fin inmediato el bien de la comunidad y como límite la dignidad de los individuos. (...) ésta se funda en el hecho natural que todo individuo necesita de la comunidad tanto para hacer posible su existencia con necesidades humanas como su pleno desarrollo. Por lo mismo debe subordinarse en algunas formas a la comunidad. En cuanto a la justicia institucional, tiene por fin regular los derechos y deberes de las diversas instituciones estatales entre sí, con vistas a que sirvan al bien común y al bien individual de todos los miembros de la sociedad.⁵¹

En resumidas cuentas podemos decir, que el Derecho Público es el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares, encaminadas a promover el bien común.

I.8 Derecho Privado

El derecho privado puede definirse como el que se refiere a la utilidad de los particulares, es decir, el que reglamenta sus diferentes relaciones y actividades.⁵²

En la antigua Roma se consideraba al derecho privado como el que regía a los particulares; sus normas podían ser modificadas por la voluntad de los individuos a quienes estaban dirigidas, y de hecho, en sus orígenes este derecho emanaba de las agrupaciones familiares con el objeto de regular únicamente las relaciones entre particulares, las cuales podían ser de carácter familiar o patrimonial.⁵³

La enciclopedia jurídica lo define como el conjunto de normas que regulan la actividad y relaciones de los particulares entre sí, y que, en contraposición al derecho público se caracteriza por la situación de igualdad jurídica de los individuos. También regula las relaciones entre particulares y la Administración cuando ésta no actúa en el ejercicio de sus prerrogativas, sino como un particular más.⁵⁴

Por otro lado se le considera como el conjunto de normas que rigen las relaciones subordinadas de coordinación entre entidades no soberanas.⁵⁵

⁵⁰ Supra op. cit., nota 45, p. 17.

⁵¹ Villoro Toranzo Miguel, "Derecho Público y Derecho Privado", Revista de la Facultad de Derecho de México, México, número 99-1000, 1975, pp. 920-921.

⁵² Supra op. cit., nota 48, p. 409.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Enciclopedia Jurídica, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-privado/derecho-privado.htm>, (enero, 2016)

⁵⁵ Supra óp. cit., nota, 43, p. 16.

Si el derecho privado vigila la relación jurídica de todas las partes, que son particulares, o si interviene el Estado, lo hace no como poder, sino como comunidad, como persona jurídica, a la misma altura que un particular más.⁵⁶

Nosotros consideramos al derecho privado como el conjunto de normas y principios que regulan las relaciones entre particulares, promoviendo la convivencia armónica entre cada uno de ellos, para darle a cada parte lo que le corresponde.

I.9 Derecho Social

El derecho social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.⁵⁷

Hector Fix Zamudio dice que es el conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, una tercera dimensión que debe configurarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrado y comunitario.⁵⁸

Se considera que el derecho social tiene la finalidad de intentar velar por el cumplimiento de la ley en todos aquellos ámbitos en los que los individuos se encuentren desamparados legalmente o que no tengan el reconocimiento legal establecido para la mayoría de la población.⁵⁹

También el “derecho social” es la denominación que más generalmente puede cobijar las materias jurídico-laborales, tanto las relativas a las relaciones de trabajo, como las referentes a la previsión social y a los procedimientos laborales. Al mismo tiempo el adjetivo «social» evoca la contraposición con el derecho civil de inspiración individualista, al que las primeras disposiciones legales laborales trataban de corregir para humanizar las relaciones de trabajo reguladas insuficientemente por aquél. En este sentido el nombre de derecho obrero y derecho del trabajo aparece, a partir de la revolución industrial, como una reacción contra el espíritu individualista y patrimonialista del derecho civil. Según se ha afirmado, el derecho laboral es un derecho contra corriente, que representa una nueva forma de contemplar el fenómeno jurídico. Por ello puede decirse que más que una rama del derecho,

⁵⁶ Bardero Omar coord. , *Introducción al Derecho Privado*, Argentina, Juris, 2004, p. 17.

⁵⁷ Mendieta Nuñez Lucio, *Derecho Social*, 2da. Ed., México, Porrúa, 1967, pp. 66, 67.

⁵⁸ Fix Zamudio Héctor, *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada*, Madrid, 1965, p. 507.

⁵⁹ Definición, <http://definicion.mx/derecho-social/>, (enero, 2016).

es una esfera jurídica que singularizada en su propio ámbito, influye en el ordenamiento jurídico en su conjunto.⁶⁰

Nosotros creemos que el derecho social es una tercera rama del derecho o mejor dicho una tercera división, conformada por un conjunto de normas, principios y valores, orientadas a proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad frente a las jurisdicciones del derecho público y del derecho privado.

I.10 Derecho Administrativo

En el diccionario enciclopédico U.T.H.E.A. el derecho administrativo es considerado como parte del derecho público, construido por el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de los órganos ejecutivos del Estado para el cumplimiento de sus fines respectivos, las relaciones de estos órganos entre sí, las de los mismos con los administrados y las de éstos con aquellos, en todos los órdenes a que la función y jurisdicción administrativa alcanzan.⁶¹

La R.A.E. por otro lado lo ha definido como parte del ordenamiento jurídico que regula la administración pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos.⁶²

Ernesto Gutiérrez y González en cambio lo describen como el conjunto de normas jurídicas que determinan las conductas del Estado para el desempeño de actividades catalogadas como función administrativa, ya en forma directa, ya indirecta. Por lo que el derecho administrativo “determina” y no “regula” como dicen otros autores, las conductas del Estado.⁶³

Gastón Jeze lo describe como el conjunto de reglas especiales relativas al funcionamiento de los servicios públicos.⁶⁴

Zanobini Guido dice en otra definición que el derecho administrativo es la parte del derecho público que tiene por objeto, la organización, los medios y las formas de actividad de la administración pública y las relaciones jurídicas consiguientes entre ella y los demás sujetos.⁶⁵

⁶⁰ Enciclopedia Jurídica, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/derecho-social/derecho-social.htm>, (enero, 2016).

⁶¹ Supra óp. cit., nota 17, pp. 1245-1246.

⁶² Supra óp. cit., nota 6.

⁶³ Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 3.

⁶⁴ Jeze Gastón, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1948, t. I, p. 1.

⁶⁵ Zanobini Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, trad. Hector Masnatta, Buenos Aires, Aruyú, 1954, vol. I, p. 39.

Por último, el Doctor Fernández Ruíz lo conceptualiza como el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las diversas partes de la administración pública, de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares.⁶⁶

Con base en ello podemos concluir que el derecho administrativo es el conjunto de normas y principios dirigidos a regular las relaciones entre los órganos que componen al Estado y vigilar su relación con los particulares (limitando su esfera jurídica), cuyo fin está encaminado a procurar el bien común.

CAPITULO II

CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO

II.1 Concepto de derecho urbanístico

El derecho urbanístico es una rama del derecho recientemente reconocida por los estudiosos del derecho. En la actualidad existen diversas formas con las que se ha decidido nombrar e identificarlo, como por el ejemplo: derecho del urbanismo; derecho urbano; derecho de la planificación territorial; derecho de la planeación urbana; derecho de las ciudades, derecho de la ordenación del suelo urbano o derecho de los asentamientos urbanos, entre otros. No obstante, el término “derecho urbanístico”, ha sido el más aceptado en la doctrina jurídica nacional y en la extranjera, otorgándole distintas definiciones.

Para Verónica Sánchez y Luis Rocha (estudiosos del derecho urbanístico en México) el derecho urbanístico es un conjunto de normas legales especializadas de las que se desprende la facultad del Estado o que tratan de solventar los reclamos y problemas que se derivan de la aplicación y cumplimiento de los instrumentos de ordenación urbanística.⁶⁷

Por otra parte, el maestro José Francisco Ruiz Massieu considera que el derecho urbanístico es el conjunto de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación, conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas.⁶⁸

Manuel Jiménez Dorantes menciona que el Estado (*lato sensu*) debe dictar las normas necesarias para regular esta trascendental actividad en la sociedad contemporánea, principalmente, los límites al derecho de propiedad, así como la ordenación y transformación del suelo (desarrollo urbano).⁶⁹

⁶⁶ Fernández Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2012, p. 160.

⁶⁷ Sánchez García, Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico en México*, Universidad de Guadalajara, México, 2008, p. 117.

⁶⁸ Ruíz Massieu José Francisco, *J.F. Introducción al Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 1981, pp. 16-17.

⁶⁹ *Supra op. cit.* nota 22, p. 32.

Por su parte Ramón Parada afirma que el derecho urbanístico es el conjunto de normas reguladoras, *grosso modo*, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Por tanto, son objeto de regulación potestades publicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes (plazas, calles, carreteras, infraestructura en general), para la posterior erección de núcleos habitados, que es el objeto central y esencial del derecho urbanístico.⁷⁰

Aunque también puede entenderse como el conjunto de normas jurídicas que por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y de la ordenación urbana; por lo que regulan la actividad administrativa encaminada al uso de suelo, la urbanización y la edificación.⁷¹

El Doctor Jorge Fernández Ruíz lo concibe como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto es regular las conductas de los seres humanos que inciden con el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el habitat requerido por la dignidad de la humanidad.⁷²

Por último el Doctor Francisco Coquis Velasco, afirma que el derecho urbanístico es una rama del Derecho Administrativo conformada por el sistema de normas jurídicas, así como, el conjunto de principios que a través de la planeación, regulan la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan los derechos y obligaciones del propietario de éste, para la creación, desarrollo, reforma y progreso, de los núcleos de población en beneficio de la comunidad.⁷³ Además concluye afirmando que el derecho urbanístico es un derecho dinámico, porque su contenido debe ser revisado constantemente y considera lo siguiente:

- 1) Tiene un contenido económico enfocado en el uso y disfrute del elemento urbano;
- 2) Está compuesto por normas de derecho público, que repercuten en normas de derecho privado y social.
- 3) Su intención primera radica en la actividad administrativa del Estado.
- 4) Su propósito reside en la previsión mediante el planeamiento;

⁷⁰ Parada Ramón, Derecho Administrativo, Tomo III. Marcial Pons. España, 2000, p 320.

⁷¹ Cancellor Fernández Antonio, Introducción al Derecho Urbanístico, Madrid, España, Tecnos, S.A., 1997, p. 17.

⁷² Fernández Ruíz Jorge y Rivera Hernández Juan coords., Derecho Urbanístico, México, UNAM, 2011, p. 35.

⁷³ Coquis Velasco Francisco Javier (2013), *Retos del Derecho Urbanístico*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, México, D.F., p. 49.

- 5) Se trata de una materia técnica en la que convergen distintas disciplinas, técnicas y científicas (sic), tales como la arquitectura, el arte, la ingeniería, la ecología, la economía, entre otras;
- 6) Es un derecho intervencionista en el sentido de que plantea e impacta en el desarrollo urbano de la ciudad;
- 7) Atiende a un principio de justicia social;
- 8) Es una disciplina jurídica dispersa en virtud de la complejidad de sus contenidos y sujetos, además de tener una jurisdicción mixta que atañe a los distintos órdenes de gobierno.

Con base en estas definiciones y en consideración de la perspectiva urbana, nosotros concluimos lo siguiente:

- El Derecho Urbanístico es una materia jurídica autónoma, cuya naturaleza radica en el derecho administrativo.
- Se encuentra sistematizado principalmente por un conjunto de normas, valores y principios del derecho público, aunque mantiene una profunda relación bilateral con las otras divisiones del derecho,
- Es dinámico y cambia conforme la ciudad lo hace, debiendo procurársele extrema vigilancia y actualizarse cada vez que sea necesario.
- Está encargado de vigilar y regular la estructura, organización, ordenamiento, planificación, desarrollo, urbanización y funcionamiento de las ciudades; así como la relación de la ciudad misma con las autoridades públicas y los usuarios sin excepción; con el resto del territorio y con las otras ramas del derecho, sus divisiones doctrinales y sus efectos normativos.
- Todo ello orientado a propiciar la eficaz consolidación física, económica, política y social de las ciudades a través de su ordenamiento, planeación, construcción, funcionamiento, dinamismo, sistematización, estructuración, desarrollo, urbanización, imagen, diseño y mejoramiento, a fin de generar condiciones de vida dignas para toda su población y para el sostenimiento de la ciudad.

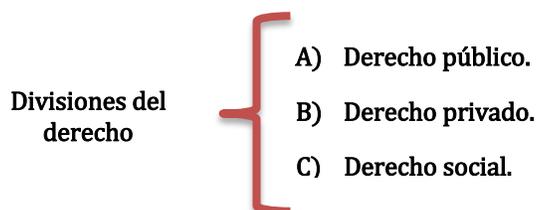
II.2 Ubicación del derecho urbanístico dentro de las divisiones del derecho

Dentro de la filosofía del derecho existe lo que se titula como: Sistemática Jurídica. Esta tiene por objeto ordenar correctamente las normas jurídicas y permitir que las reglas de la conducta humana, bilaterales, heterónomas, externas y coercibles se coloquen en el lugar que le corresponde y exista entre ellas una buena disposición que permita su mejor conocimiento, su aprehensión y que no se presenten como un todo caótico.⁷⁴

⁷⁴ Idem.

Además clasifica para fines doctrinales cada una de las ramas de estudio del derecho en tres vertientes, conocidas como las grandes Divisiones del Derecho, las cuales hemos definido en el primer capítulo de nuestra tesis y son las siguientes (*Figura 1*)(*Figura 2*):

Figura 1. Divisiones del derecho.



Fuente: *Elaboración Propia.*

Figura 2. Ramas del derecho.



Fuente: *Elaboración Propia.*

Debido a que el *urbanismo*, desde la perspectiva jurídica, se concibe esencialmente como una actividad de los poderes públicos encaminada a controlar y vigilar los procesos de urbanización,⁷⁵ se considera que, de conformidad con la lógica jurídica, se ubique dentro del derecho público.

Esto significa que en su proceso de gestación y ejecución, el derecho urbanístico tiende en sobre manera a mantener un mayor apego a preceptos, principios y valores del derecho público.

Por ejemplo, en el caso de los *Programas de Desarrollo Urbano* y el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano*, donde su observancia y cumplimiento depende en sobre manera de la intervención del Estado como autoridad frente a los particulares; o por otro lado, en el caso de la gestión,

⁷⁵ *Supra op. cit.*, nota 65, p. 32.

financiamiento, supervisión y ejecución de las obras públicas de urbanización. Lo cual está dispuesto en la constitución misma.

No obstante, dada la complejidad de su estructura y la de la Ciudad, que es el objeto que regula, el derecho urbanístico no puede ni debe entenderse como una materia jurídica completamente aislada del derecho privado o del derecho social, pues al igual que otras ramas del derecho, puede y debe relacionarse con otras ramas jurídicas pertenecientes a las otras dos divisiones doctrinales, tanto que incluso puede estar de acuerdo con sus principios, preceptos y valores, por lo general, en una menor medida.

II.3 Relación del Derecho Urbanístico con otras ramas del derecho

Como la mayoría de las ramas del derecho, su relación o interacción con otras ramas ubicadas dentro del derecho público, privado o social, es forzosamente necesaria, para poder asegurar el cumplimiento de la ley.

En algunos casos esto puede implicar la existencia de una relación de subordinación o de ordenación para con las otras ramas de forma total o parcial, dependiendo de la situación, orden o naturaleza de los aspectos urbanos sobre los que se incida o a los que se enfrente el derecho urbanístico.

Es decir, que hay momentos en los que la consolidación de las ciudades, depende más de la forma en la que se ejecutan y desenvuelven los preceptos, normas, principios y valores propios de estas otras ramas del derecho que doctrinalmente no se consideran urbanísticas.

Debido a que la ciudad es un ente colectivo bastante complejo que alberga una gran cantidad de problemas y de peculiaridades, en su búsqueda por la solución, el derecho urbanístico se encuentra sometido a mantener estas relaciones jurídicas, prácticamente en todo momento.

Estas relaciones tiende a verse limitadas más con unas ramas del derecho que con otras, pues no todas ellas pueden incidir sobre los procesos urbanos de una ciudad, ni los fenómenos urbanos pueden tener mayores alcances de los que el derecho urbanístico está encargado.

Por lo general, suele ser un grupo muy específico las ramas del derecho las que suelen relacionarse.⁷⁶ Entre las cuales pueden destacar las siguientes:

- a) Derecho constitucional. Debido a que da el fundamento al derecho urbanístico, además de que éste es preponderantemente público (artículos 27, 73, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- b) Derecho Administrativo. Regula la competencia y organización de la autoridad urbana.

⁷⁶ Supra op. cit., nota 73, p. 49.

- c) Derecho Fiscal. Trata sobre el sistema de financiamiento del desarrollo urbano.
- d) Derecho Civil. Contiene materias como la propiedad inmueble, posesión, y derechos reales en los centros de población.
- e) Derecho Agrario. Algunos de sus temas están relacionados con el derecho urbanístico, como los terrenos ejidales y comunales que requiere el desarrollo urbano por vía de expropiación o incorporación de reservas territoriales, la delimitación de zonas de urbanización ejidal, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de nuevos centros de población ejidal.
- f) Derecho Internacional Público. Conferencias internacionales como la de Vancouver, Canadá en 1976 y la de Estambul, Turquía en 1996, han tratado la materia urbanística y los temas de asentamientos humanos.
- g) Derecho Mercantil. Las transacciones inmobiliarias son actos de comercio. Las compañías inmobiliarias normalmente se organizan como sociedades mercantiles. Para el desarrollo urbano se constituyen fideicomisos, regularmente las operaciones inmobiliarias se garantizan con títulos de crédito.
- h) Derecho Laboral. En este derecho se contempla la obligación patronal de dotar de vivienda a los trabajadores por medio de organismos destinados a ese fin.
- i) Derecho Penal. Algunas infracciones a la legislación urbana constituyen delitos, como el fraude por fraccionar sin autorización o el delito contra la economía pública por especular con vivienda de interés social.
- j) Derecho Procesal. Abarca juicios civiles, mercantiles, administrativos, fiscales y de amparo, como los de apeo y deslinde o informaciones de dominio.
- k) Derecho Económico. La planeación del desarrollo urbano, debe ser congruente con la planeación del desarrollo socioeconómico, ya que ambas son partes sectoriales de la planeación del desarrollo integral.
- l) Derecho Ecológico/Ambiental. Trata de resolver problemas urbanos como el de la contaminación del ambiente y el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

Por ejemplo, hay veces en las que el derecho fiscal, manifestado en una serie de actos jurídicos, tiene una mayor influencia sobre la forma de la ciudad, al someter a sus habitantes (contribuyentes) al pago del impuesto predial o de derechos, y con base en el valor de sus tarifas, la gente de acuerdo a su capacidad contributiva se asienta en zonas urbanas muy específicas, en las que se manifestara su nivel socioeconómico a través de su imagen urbana o la calidad y la suficiencia en la dotación de los servicios públicos. Lo cual será evidenciado más adelante, en esta tesis.

Nosotros consideramos sobre ello, que esos mecanismos jurídicos propios de otras ramas del derecho, deben ser estudiados por los urbanistas y juristas, y ser adheridos u asociados a la normatividad urbanística, como instrumentos normativos esenciales en la evolución de la ciudad.

Por lo que, creemos que sobre todo en este tipo de casos, donde es indiscutible la relación del derecho urbanístico con otras ramas del derecho y sobre todo, la necesidad de su existencia.

II.4 Etapas esenciales del derecho urbanístico

Algunos juristas españoles estudiosos del derecho urbanístico, consideran que esta rama, debe orientarse específicamente a la ejecución y cumplimiento eficaz y eficiente de tres etapas esenciales: el Planeamiento, la Gestión y la Disciplina urbanística. Para explicar cada una hemos tomado en cuenta las definiciones que hace en su tesis el Dr. Francisco Coquis a continuación:⁷⁷

a) Planeamiento urbanístico.

Esta etapa del derecho urbanístico se refiere al proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación urbanística, como son los planes y programas de desarrollo urbano, que constituyen (generalmente) los principales instrumentos jurídico - urbanos, para llevar a cabo la ordenación urbana de la ciudad. De acuerdo con el Doctor Francisco Coquis, el planeamiento es el cimiento principal sobre el cual se estructura el sistema jurídico urbanístico.

Por lo que el planeamiento urbanístico se considera la primera fase de actuación del derecho urbanístico, para orientar a las ciudades hacia el bien común.

En esta etapa se puede decir que se dibuja la ciudad y se plantean cuestiones esenciales para su futuro, como puede ser su ensanche y el rumbo que debe llevar éste sobre el espacio o si hay que rehabilitar ciertas zonas a través de una propuesta de diseño urbano, y como debe llevarse a cabo esta intervención.

La planificación urbana por tanto, es el esbozo o la proyección hacia el futuro del modelo urbano ideal, al que debe encaminarse la ciudad, hasta lograrlo.

b) Gestión urbanística.

Por gestión urbanística entendemos al modo material en el que se lleva a cabo la ejecución de la planificación urbanística y se le conoce también con el nombre de ejecución del planeamiento.⁷⁸

Consiste en llevar a cabo los preparativos necesarios que permitan cumplir con las acciones propuestas en la etapa de planeamiento: recaudar recursos materiales, humanos y económicos para llevar a cabo un proyecto estratégico como el ensanche de una calle o la construcción de una carretera, para lograr una mayor y mejor movilidad dentro de la ciudad

⁷⁷ Ibidem, pp. 57-77.

⁷⁸ Ibidem, p. 64.

o expropiar los terrenos necesarios para llevarlas a cabo; la obtención de las licencias de construcción y los estudios necesarios para llevar a cabo una obra; recurrir a la prestación de servicios profesionales que supervisen las obras, etc.

Por lo que se entiende que esta etapa se encuentra relacionada a todas las acciones necesarias, sistemáticas o simples que se vinculan al tema del territorio, como las leyes, la economía, la administración pública, el diseño, la construcción, la salud y muchas otras más que son necesarias, para poder llevar a cabo lo indicado por el planeamiento. Es sus manos o sus pies, mientras que el primero es la cabeza que le dice hacia donde debe ir.

Mediante ella el derecho urbanístico hace realidad lo que anteriormente era un esquema o un prototipo de ciudad, planteado en los instrumentos de planificación urbana.

c) Disciplina urbanística.

La disciplina urbanística es la vigilancia del cumplimiento de los deberes y del respeto de las limitaciones que impone el derecho urbanístico. Con ella nos aseguramos de que se lleven a cabo las estrategias del planeamiento al pie de la letra.

Es decir que si el planeamiento ha ordenado la construcción de un parque, la gestión ejecute las acciones lícitas posibles para que se lleve a cabo.

Esta tarea se encomienda a las administraciones públicas involucradas con cada una de las etapas del derecho urbanístico, quienes se encargan de vigilar la concordancia entre lo que establece el planeamiento y lo realmente construido; un proceso en el que incluso los ciudadanos son garantes de vigilar su legalidad, es decir, del respeto a la ley. Por tanto en la disciplina se sancionan las irregularidades que surjan durante el proceso de gestión.

De esta forma permite que el proceso de gestión alcance el logro de sus objetivos, otorga certeza jurídica a las personas (ciudadanos) sobre el cumplimiento de las metas del planeamiento, orillando al derecho urbanístico a cumplir con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y seguridad jurídica.

En América Latina y sobre todo en el caso de México, a pesar de la carencia de un derecho urbanístico tan estructurado como el de España, poco a poco persiste una mayor reflexión sobre las bases doctrinales del derecho urbanístico y se participa sobre su modelación. Aunque siendo un país con un derecho urbanístico subdesarrollado, la principal discusión gira en torno a la formulación de estrategias, sobre cómo lograr esta importante labor urbanística.

II.5 Las corrientes teóricas del derecho urbanístico

El derecho Urbanístico ha sido desarrollado por dos importantes escuelas:

- A. *La escuela americana.*
- B. *La escuela europea.*

Ambas tienen el mismo origen y comparten características similares, como la clasificación y zonificación del suelo urbano, el uso de instrumentos especiales de financiación urbanística, etc.,⁷⁹ aunque con metas y propósitos, distintos.

Tomando en cuenta estas diferencias y su gran importancia para esta obra, describiremos sus características más sobresalientes *grosso modo*:

- A. *La escuela americana.*

Concibe al derecho urbanístico como una rama del derecho de los riesgos y los daños, es decir, algo muy parecido a lo que en nuestro sistema jurídico se conoce como: la *responsabilidad civil*, que incurre dentro del derecho privado figurado en el derecho civil. Lo que significa que existe intervención limitada por parte del gobierno y depende principalmente de los particulares que viven la ciudad y dentro de la ciudad.

Su principal objetivo es prevenir las perturbaciones entre vecinos, colindantes y propietarios. Por lo que la responsabilidad civil se reparte en manos de todos los ciudadanos que habitan a lo largo y ancho del territorio urbano, con mucha mayor incidencia y determinación en unas zonas, que son principalmente las que habitan o con las que están directamente involucrados. Haciendo que la disciplina urbana tenga muchos ojos para vigilar la gestión.

Antiguamente, los conflictos entre vecinos solían solucionarse por medio de las medidas tradicionales del derecho común o social. Por ejemplo, si un propietario montaba una pequeña fábrica de alimentos en una zona residencial y desde allí emitía gases y olores peligrosos y molestos para los demás habitantes de un lugar, lo normal era acudir a una acción judicial para que se ordenara el cese de las emisiones. Sin embargo, las transformaciones masivas las que han sido sometidas las ciudades americanas, han hecho que los conflictos se multipliquen, principalmente vinculadas a los procesos de la economía.

Pues la principal finalidad del derecho urbanístico americano, es proteger el valor de la propiedad inmueble.

Esto es porque en el caso de Estados Unidos, su sistema político y económico obedece totalmente a los principios del neoliberalismo y la ciudad se conduce conforme al libre juego

⁷⁹ Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio, *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Colombia, Temis, 2012, p. 6

de la oferta y demanda, explotando todo el potencial posible de los bienes que se encuentran en ella, dejando su transformación principalmente en manos de inversionistas inmobiliarios.

Como una forma de proteger este mercado, para que los inversionistas inmobiliarios no se vieran expuestos a perturbaciones severas de parte de sus vecinos. Esas herramientas judiciales dejaron de ser satisfactorias y se convirtieron en piezas de museo y los intentos privados para proteger a los propietarios de las intrusiones de vecinos molestos fracasaron una tras otra: servidumbres, restricciones, fiduciarias, edictos, cláusulas condicionales, deberían regular los usos del suelo para evitar la interferencia de actividades de carácter industrial, comercial y residencial, permitiendo a una única herramienta jurídica resolver realmente estas controversias, la cual fue la norma urbana de zonificación⁸⁰ o *zoning* en inglés.

La *zoning* se encarga de dividir el suelo urbano en distritos en los que se permiten los usos que no son dañinos para los vecinos y están restringidos los usos peligrosos, previniendo los riesgos asociados a la transferencia de actividades incompatibles; por ejemplo, previenen los riesgos que se pueden suscitar al establecer una fábrica industrial junto a una escuela, o un rastro junto a un hospital, entre otros ejemplos, ya que para la escuela americana la regulación del uso de suelo representa una restricción a la propiedad privada, tan sagrada en Norteamérica, siendo el elemento más importante que conforma la ciudad: la propiedad, pues cuando las normas de zonificación previenen los conflictos potenciales entre propietarios, contribuyen decisivamente a salvaguardar el valor económico de su propiedad inmueble.

Así que si alguien decide efectuar una inversión considerable en una vivienda para residir en ella junto a su familia, las ordenanzas de zonificación, protegen el valor económico de su inversión de todo tipo de eventos que puedan restarle valor a su vivienda.

Desde la década de 1920, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América declaró constitucionales las ordenanzas de zonificación, bajo la condición de que tales normas estén ajustadas por razones de seguridad, salubridad y bienestar. Lo cual reafirma el hecho de que para esta escuela, el derecho urbano se concibe esencialmente como un *instrumento de prevención de riesgos y daños sociales*.⁸¹ Además el resto las normas urbanas deben orientarse a plantear y vigilar el cumplimiento de tales ordenanzas de zonificación,

Usando el ejemplo anterior, el efecto de estas ordenanzas implica que al no estar la fábrica cerca del colegio, se prevengan desde el comienzo, futuros incidentes como incendios y contaminación.

No obstante, este enfoque doctrinal no está exento de su mal uso a causa de las dificultades a las que se enfrentan las ciudades hoy día, pues corre el riesgo de ser utilizado

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

más como mecanismo para efectuar actos de segregación o discriminación económica y racial.

En nuestro país podemos encontrar ordenanzas similares en los *Programas de Desarrollo Urbano* (nacionales, estatales, municipales, delegacionales, parciales y de centros de población) que se rigen por el derecho público, en los que se señala la zonificación del suelo. Que sirven como una herramienta para ordenar la estructura de una ciudad y orientarla a tener un desarrollo óptimo, o los Atlas de Riegos, cuyo propósito es prevenir que la población asentada en una zonificación considerada “riesgosa”, como las faldas de un volcán, sufra daños. Por lo que esta norma no se ocupa de los daños a la propiedad privada, sino a los daños de la sociedad como individuos, cuya ejecución depende meramente de las autoridades públicas y no de las acciones civiles o de las sociales.

La *responsabilidad civil* por otro lado, es un término que domina el derecho privado, cuyos instrumentos jurídicos al igual que en Estados Unidos, son las acciones judiciales, para proteger los bienes y derechos reales, manifestado en el patrimonio de cada persona, y se encuentran vertidos en el Código Civil.

Ambos mecanismos jurídicos interactúan de forma independiente y cuando llegan a encontrarse, se enfrentan y oponen entre sí, movidos por diversos intereses de índole privado, público y social, obstaculizando su pleno desarrollo y su cumplimiento, sobre todo en el caso de la zonificación, que pierde fuerza.

B. *La escuela europea.*

El desarrollo de esta escuela se lleva a cabo en Alemania e Inglaterra y ubica al derecho urbanístico dentro de la división del derecho social a la par del derecho laboral, el derecho agrario y el derecho a la seguridad social.

Para los partidarios de este enfoque la economía de mercado no necesariamente es compatible con el bienestar general, ya que Las fallas del mercado pueden producir graves desequilibrios sociales que el estado debe corregir en la medida de lo posible.⁸²

Entre estos mercados imperfectos se encuentra el mercado de los factores de producción: la tierra y los recursos humanos. Si las fuerzas económicas se dejaran al libre juego de la oferta y la demanda, los salarios y prestaciones de los trabajadores se reducirían en forma dramática, y causarían graves abusos sociales. En materia inmobiliaria no genera un número adecuado y suficiente de viviendas para la población, además de que los precios del suelo urbano son siempre mayores que los precios del suelo rural, debido a la mayor oferta de

⁸² Ibidem, p. 7.

servicios que ofrece el suelo urbanizado. Además de que en el suelo urbano los precios varían en función de la distancia a los centros de trabajo o de reunión.⁸³

Por este motivo cuando los agentes sociales compiten por los lugares más valiosos, suele suceder que las empresas o las entidades estatales obtengan los mejores sitios y dejen a las clases trabajadoras los lugares más distantes. Pero aquí no termina el problema, también puede ocurrir que las zonas más distantes sean acaparadas por promotores inmobiliarios que buscan obtener mayores resultados del suelo; con la tecnología constructiva moderna, un predio pequeño que podía servir como lugar de habitación para una familia de ingresos modestos tiene la capacidad de ser utilizado para albergar enormes edificios multifamiliares. En consecuencia, aún los pequeños predios distantes de las zonas de mayor valor económico y social se vuelven atractivos para los inversionistas. El resultado es apenas lógico: una parte considerable de la población, por lo general la asalariada o desprotegida, no tiene los medios de acceder a una vivienda propia y debe conformarse con viviendas de alquiler, por lo que viéndolo así, si este proceso se dejara al libre juego de la oferta y la demanda, buena parte de la población corre el riesgo de quedar literalmente en la calle.⁸⁴

Históricamente ha sucedido que los desposeídos no tienen más remedio que organizarse e intentar invasiones de tierras. En algunas ciudades sudamericanas los barrios de invasión, los conventillos, favelas, rancherías, etcétera, se han vuelto la regla y no la excepción.⁸⁵ Por tanto, la principal función de la norma urbana para la escuela europea, es la de regular el mercado del suelo para hacerla compatible con los valores institucionales y políticos sociales, como la dignidad humana, la economía social y en especial, con los derechos sociales.

Entre estos derechos sociales, destaca el derecho de todo ciudadano a una vivienda digna, el derecho a la salud, a la recreación, la educación y el derecho al trabajo.

Haciendo que el derecho urbanístico represente un medio para asegurar la justicia y la equidad social dentro de las ciudades a través de las ordenanzas de zonificación, que contienen regulaciones sobre los índices de ocupación del suelo, índices de construcción, aislamientos, retiros, alturas y retrocesos de las edificaciones, etc. buscando mantener un fuerte control sobre el uso, goce y disfrute del suelo, para que el aprovechamiento del suelo sea redituable para la sociedad y asegure el bien común.

Para el caso del derecho urbanístico mexicano, el mayor acercamiento que se tiene a esta escuela se ve manifestado en la fundamentación y motivación jurídica del que emanan los planes y programas de desarrollo urbano y algunos instrumentos jurídicos de naturaleza

⁸³ Idem.

⁸⁴ Ibidem, p.8.

⁸⁵ Idem.

fiscal o las 29 Normas Generales de Ordenación que maneja la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en el Distrito Federal.

No obstante, estas normas suelen ser imperfectas al no contemplar consecuencias directas para los que las incumplen y mantener muchas lagunas legales que permiten regular estas acciones (más no corregir los daños), aunado a que los procesos del mercado suelen rebasar los alcances del derecho y al menos en nuestro país la única forma de controlarlo es a través del fomento a políticas públicas que no siempre son permanentes o no se alinean correctamente con las normas, principios y valores del derecho urbanístico.

II.6 Antecedentes del urbanismo como disciplina y sus primeros acercamientos al derecho

A mediados del siglo XIX tras la primera y durante la segunda Revolución Industrial en Europa se origina un nuevo tipo de ciudad: la *Ciudad Neotécnica* o *Ciudad Industrial*, que sucede a la *Ciudad Barroca* del s. XVII y la primera mitad del s. XVIII.⁸⁶

Con el surgimiento de la Primera Revolución Industrial en Inglaterra en el siglo XVIII, surgió una nueva corriente de pensamiento político-económico: el Estado Liberal, el cual se guiaba por los preceptos de la corriente ideológica del liberalismo, en cuya virtud, el Estado se reducía a su mínima expresión, permitiendo el libre juego de las fuerzas económicas mediante el libre comercio, la libre competencia y la acumulación de capital privado.⁸⁷

Estos cambios en el sistema contribuyeron en la evolución de los modos de producción de la época, mediante el impulso de los avances científicos y tecnológicos empleados sobre el hierro para la fabricación de instrumentos y máquinas que facilitarían la realización de las actividades cotidianas y de trabajo de los hombres, como es el caso de la máquina de vapor.

Rápidamente estas máquinas e instrumentos sustituyeron el trabajo de los empleados de los talleres manufactureros, para dar a luz a una más sofisticada y veloz producción industrial. Siendo este el comienzo de lo que se denominaría como: la sociedad moderna.

En consecuencia, comenzaron a percibirse cambios dentro de la ciudad: avances estructurales en los sistemas de transporte y de comunicación; la creación de los primeros barcos de vapor; la aparición de la locomotora de vapor; el empleo de recubrimientos de piedra sobre las carreteras; la invención del telégrafo, etc.

Para el orden social estos avances tecnológicos significaron nuevas y mayores oportunidades de vida dentro de las ciudades, provocando que grandes grupos de población de origen campesino, migraran y se asentaran en ellas, para originar grandes ciudades industriales, como Manchester, Birmingham y Sheffield en Inglaterra,

⁸⁶ Munizaga Vigil, Gustavo, op. cit. nota 21, pp. 146- 159.

⁸⁷ Fernández Ruíz Jorge, op. Cit. Nota 66, pp. 26 - 27.

conformadas por fábricas y vivienda para clase obrera (que antes había sido campesina); localizadas estratégicamente cerca de las fuentes de insumos o de materias primas (minas de carbón y hierro, etc.), y también cercanas a las vías de comunicación más importantes (vías de ferrocarril y puertos), para facilitar la importación y exportación de mercancías.

Posteriormente para mediados del siglo XIX, surgió la Segunda Revolución Industrial conocida también como la Segunda Fase de la Revolución Industrial y con ella nació otro nuevo modelo económico, político y social basado totalmente en la producción industrial, que comenzó a transmitirse en el resto de Europa y del mundo. En esta nueva etapa de industrialización a diferencia de la anterior, las nuevas invenciones y aplicaciones tecnológicas y científicas, tuvieron mucha más difusión y descentralización que en la anterior, reemplazando el hierro por el acero; el vapor por la electricidad e implementado los derivados del petróleo como la principal fuente de energía.

Para entonces incluso las maquinas ya fabricaban piezas para otras máquinas y la capacidad de la producción industrial se aceleró. El mercado mundial se reforzó y dio origen a nuevas regiones económicas en el mundo, como: el noreste de los EE.UU. de América y algunas otras ciudades en Asia como China, Japón, India y Turquía.⁸⁸

Para la ciudad estos avances científicos significaron una mejoría en su calidad de vida, empleándolos en la creación de sistemas modernos para la dotación de servicios públicos, como el agua y la energía eléctrica; para la construcción de nuevos medios de transporte como el ferrocarril, el metro, el automóvil y el autobús. Muchas de las ciudades se transformaron en metrópolis que se extendían cada vez más, física y demográficamente. La vida urbana giraba en torno a las actividades industriales.

Desgraciadamente nadie había contemplado que estos prodigiosos avances, desencadenarían devastadoras consecuencias a las ciudades y las metrópolis, repercutiendo en su desarrollo social, político-económico y urbano.

Una de estas dificultades fue el gran incremento demográfico, causado en una parte por los avances científicos en la medicina que contribuyeron a disminuir la tasa de mortalidad de la población, prolongando su tiempo de vida y por constantes migraciones de habitantes del campo a la ciudad, por la gran diferencia de oportunidades de desarrollo.

Al final se generaron condiciones graves de hacinamiento, pues la población que iba aumentando y llegando a establecerse en las zonas urbanas fue prescindiendo del espacio vital dentro de la ellas, a tal grado que los bienes y servicios que ofertaba ya no eran suficientes, volviéndolas inhabitables; otra cuestión fue la disminución en la oferta de empleo, ocasionando pobreza y desigualdad social y por último, ya que las ciudades no

⁸⁸ Munizaga Vigil Gustavo, op. cit., nota 21, pp. 146- 159.

contaban con infraestructura suficiente y adecuada de saneamiento (sistemas de drenaje y alcantarillado), también se agravó la salud pública.

Para combatir estos problemas propios de la vida urbana, tuvieron que llevarse a cabo una serie de medidas para reducir el malestar que afectaba la vida dentro de las ciudades. Muchas de estas fueron administrativas y técnicas, asimilando que la única forma de afrontarlas, era modificando el diseño físico de las ciudades, con la observancia de la autoridad. Estos esfuerzos se consideran como los antecedentes del urbanismo, visto como una técnica y una ciencia enfocada a lograr el desarrollo integral de la ciudad moderna. Así también aparecieron los primeros urbanistas de la época, entre los que destacan:

- **El Barón de Haussmann (1853 y 1870)**. Prefecto de París durante el Segundo Imperio de Napoleón III, encargado de la reconstrucción de París, mediante la organización de los primeros departamentos técnicos urbanos especializados. Con él se creó el Servicio de Aguas y Alcantarillado; el Servicio de Paseos y Plantaciones; el Servicio de Vialidad y las Estaciones y la Dirección del Plan de París, siendo este último el más importante, pues en el Housmann declaraba los lineamientos bajo los que debía regirse la ordenación de la ciudad de París para solucionar sus problemas sociales, políticos y económicos.
- **Camilo Sitte (1843-1903)** originario de la capital del Imperio Austro-Húngaro (Viena), escribe su libro titulado *Der Städtebau*, en español: *Construcción de las ciudades según sus principios artísticos*. En su obra Sitte propuso regresar a los modelos de construcción y diseño de las ciudades medievales, como la solución más viable al caos urbano de aquel entonces. Aunque estas propuestas no se llevaron a cabo y a pesar de que con la Primera Guerra Mundial la ciudad de Viena dejó de ser uno de los centros urbanos, políticos y culturales más importantes de Europa, sus planteamientos contribuyeron a la creación de lo que se llamó: *La Escuela Urbana de Viena*.
- **Otto Wagner (1841-1918)**, estudiante de la Escuela Urbana de Viena, bajo las bases teóricas de Sitte, proyectó en 1910 un barrio completo de la ciudad de Viena que sirvió como elemento unificador en la constitución del nuevo Plan Rector de la Ciudad.
- **Ebenezer Howard (1850-1928)**, urbanista y taquígrafo de los Tribunales de Londres, contribuyó con su un modelo de ciudad al que llamó: *La Ciudad Jardín*. En este combinó las ventajas de la vida urbana y las de la vida rural, para solucionar los problemas sociales que habían surgido con la Ciudad Industrial; permitiendo, no obstante, que el desarrollo industrial continuara.
- **Idelfonso Cerdá (1815-1876)**, gran teórico del urbanismo. Trabajó para el Estado en varias ciudades de España hasta que en 1849 se estableció en Barcelona. En 1867 publica su más importante tratado de urbanismo *Teoría general de la urbanización*, no obstante su gran realización fue el Proyecto de Reforma Interior y Ensanche de Barcelona, denominado Plan Cerdá, fue aceptado por el ayuntamiento barcelonés

en 1855, luego rechazado por el consistorio de 1859 e impuesto por el real decreto ese mismo año que constituyó un modelo de urbanismo racional.⁸⁹

- **Benjamín Vicuña Mackenna (1831-1886)**, intendente de Santiago de Chile entre el año de 1872 y 1875 presenta: *El Plan de Santiago de Chile*, donde al igual que en el Plan de Paris de Housmann, se presentan los lineamientos que deberían seguirse para ordenar el desarrollo de la Ciudad. En Sud América, su plan tuvo gran influencia en la conformación de la ciudad de Buenos Aires, Río de Janeiro, la Habana y en Valparaíso.⁹⁰
- **Daniel Burham (1846-1929)**, estudió en la también reconocida Escuela de Chicago en América del Norte, formada justo en los últimos años del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En ella el estilo arquitectónico y sus materiales transformaron el urbanismo de los EE. UU. Burham bajo estos principios, presentó el Plan de San Francisco en 1846.
- **Arturo Soria y Mata (1844-1920)**, a él se le atribuyó la paternidad sobre el movimiento teórico del urbanismo de movimiento de la *Ciudad Lineal*.⁹¹ Gran parte de su investigación se basó en el análisis de la Administración Pública de Madrid, sus servicios públicos (transporte, agua potable, etc.), y la edificación y ordenamiento de la ciudad; por lo que sus propuestas destacaron por tener un gran trasfondo político-ideológico cimentado en las teorías de “la distribución igualitaria del suelo”, concebido como fuente primaria de productividad y de la riqueza.

Todos estos precursores del urbanismo, se sirvieron del derecho como una herramienta para poder llevar a cabo las estrategias de lo que se podría interpretar desde la perspectiva del derecho urbanístico mexicano, como planeamiento, gestión y disciplina. Manifestándolo a través de una serie de actos jurídicos de origen preponderantemente público y social.

Es decir, que los urbanistas contribuyeron a construir los primeros cimientos de un puente entre la vital relación derecho-urbanismo para las ciudades, fungiendo como intermediarios entre el interés público, el privado y el social, y como asesores técnicos para las instancias administrativas encargadas de vigilar y llevar a cabo las acciones urbanas necesarias para conducir a la ciudad al logro de su bienestar común, como soluciones técnicas y normativas como la creación del Plan de Santiago de Chile o el ensanche de Barcelona propuesto por Cerdá, cuyas ejecuciones representan desde la perspectiva jurídica mexicana, actos administrativos.

⁸⁹ Biografías y vidas, “Idelfonso Cerdá”, <http://biografiasyvidas.com/biografia/c/cerda.htm>.

⁹⁰ Munizaga Vigil Gustavo, op. cit., nota 21, p. 63.

⁹¹ Idem.

II.7 Las Escuelas de Urbanismo

El reconocimiento del Urbanismo como disciplina y su enseñanza, se hicieron oficiales hasta principios del siglo XX. Las primeras escuelas de urbanismo surgieron en Reino Unido, Francia, Alemania, Austria, España, Italia y Estados Unidos de América y cada una contaba con características y pensamientos propios, contribuyendo a la creación de distintas corrientes de pensamiento del urbanismo.

En Reino Unido los primeros cursos de Urbanismo comenzaron a impartirse en la Universidad de Liverpool y en la Universidad de Birmingham, que es de las escuelas de Urbanismo más importantes en Gran Bretaña desde 1909. En ella se fundó el primer *Instituto de Planeación Urbana* en el año de 1914, como una iniciativa de los colegios de ingenieros, arquitectos y cartógrafos.⁹²

Por otro lado, en Alemania y Austria las teorías urbanas fueron guiadas por una postura conservadora, que anhelaba mantener el enfoque social que se había planteado anteriormente en la constitución del modelo “ciudad industrial” de Otto Wagner, defendiendo la postura de que las intervenciones que se hicieran sobre la ciudad, debían ser incluyentes para toda la población (especialmente para las clases populares) a través de los *Planes Directores* y manteniendo una visión meramente ingenieril o monumental. De entre los teóricos alemanes más destacados, están: Joseph Stúbben (1845-1936), Reinhard Baumeister (1838-1917), y Camilo Sitte⁹³, cuyas teorías lograron influir en varias generaciones de urbanistas de todo el mundo, como Le Corbusier, Walter Gropius, Hannes Meyer, quienes intervinieron en la transformaron de algunas ciudades de América Latina, como la Ciudad de México y Brasilia.

En Francia sin embargo, la reflexión teórica sobre los problemas generales del urbanismo se vio en cierto modo ahogada por los métodos directos de tipo haussmanniano (del Barón de Haussman) y por el peso de la tradición clásica misma. El bastión del academicismo fue hasta finales del siglo XIX con la *École des Beaux Arts*, (Escuela de las Bellas Artes), que continuaba enseñando composición arquitectónica⁹⁴; de ella surgieron Tony Garnier y Eugene Hénard, ambos graduados como arquitectos, cuyas ideas sobre el urbanismo llevaron a las teorías de Houssman un paso adelante. Finalmente bajo su influencia en el año de 1911, se fundó la *Société des architectes-urbanistes français*, promovida por Léon Jaussely y Henri Prost (arquitectos-urbanistas ganadores del premio Prix de Roma en 1903 y 1904), impulsando la aplicación de nuevos métodos para el ejercicio y la enseñanza del urbanismo, por lo que es una de las escuelas de urbanismo más complejas.

⁹² Segovia Soto Cuauhtémoc, op. Cit. nota 32 , p. 8

⁹³ Ibidem, p. 46.

⁹⁴ Ibidem, p. 52.

En Madrid, Arturo Soria y Mata promovió la fundación de la *Compañía Madrileña de Urbanización*, mediante la cual ejecutó su propuesta de la “ciudad lineal” de forma real. A través de esta compañía y sus exploraciones se ayudó a promover el interés por la investigación del urbanismo y su ejercicio como profesión; construyendo toda una visión ideológica que trascendió en las escuelas de urbanismo de toda España y en la gestión pública urbana.

En México, la enseñanza del urbanismo surgió y evolucionó como parte de la currícula de la carrera de arquitecto, iniciándose en 1928 en la Escuela Nacional de Bellas Artes con la cátedra de Carlos Contreras, pionero en la materia; y para mitad de siglo ya formaba parte de la currícula de las escuelas de arquitectura creadas en el país.⁹⁵

Más adelante en la década de los setenta, los estudios sobre el urbanismo representaron un parte aguas entre la enseñanza del urbanismo dentro la carrera de las escuelas de arquitectura en nuestro país, ya que hasta entonces las asignaturas de urbanismo que se impartían, eran únicamente un complemento de la asignatura de proyectos que es troncal en la carrera. Durante su evolución, primero se consolidó como parte sustancial de la formación de un arquitecto, después, formó parte de los estudios de posgrado de diferentes maestrías, hasta que finalmente se convirtió en una disciplina independiente primero en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) en 1976, después en la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) en 1980 y en el año 1983 por primera vez dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).⁹⁶

II.8 La enseñanza del urbanismo con un enfoque social

Durante la fundación de las primeras escuelas del urbanismo, a principios del siglo XX surgieron tres alternativas sobre la enseñanza del urbanismo en universidades de diferentes países en todo el mundo: ⁹⁷

1. La primera alternativa “A” proponía una formación complementaria entre la enseñanza de la arquitectura y el urbanismo impartida en la misma escuela, para que el título que se otorgara fuera el arquitecto-urbanista (esta era la escuela clásica), se impartió primero en seminarios de urbanismo en Berlín y Dresen (Alemania); en la Facultad Nacional de Arquitectura, en Viena (1925) y en el seminarios para ingenieros y arquitectos en Santiago de Chile (1930).
2. La segunda alternativa “B” permitía que la enseñanza de la arquitectura y de la ingeniería se llevara a cabo independientemente de la del urbanismo, permitiendo que adquirieran el único título de arquitectos o ingenieros, siempre y cuando incluyeran en sus planes de estudio, cursos básicos de urbanismo para perfilar u

⁹⁵ Ibidem, p. 7.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Brunner H. Karl, *Manual de Urbanismo*, Tomo I, Bogotá, Imprenta Municipal, 1939, p. 28.

orientar su formación hacia esa rama. El título de grado era el de *Master in City Planning*, y comenzó a impartirse en el *Instituto de Urbanismo Graduate School of City Planning* de la Harvard University, Cambridge, cerca de Boston.

3. La última alternativa (alternativa "C") que es la que nos ocupa y a la que denominaremos como la "Escuela Jurídica del Urbanismo" por sus características, dispuso que la enseñanza del urbanismo se agregara a una facultad de derecho, permitiendo la admisión de participantes que no tuvieran una preparación técnica, se consideró que dada su condición, no podrían ser considerados con el título de "urbanistas", sino que mantendrían su propio título como abogados, legistas, administradores, etc., de especialización en materias históricas, sociográficas o legales relacionadas con el urbanismo, con la capacidad de intervenir en asuntos urbanos dentro de los límites de su capacidad, establecidos en el programa de enseñanza de dicho instituto.⁹⁸ Estos eran considerados coloquialmente como "urbanistas-ayudantes".

Por aquel entonces esta Alternativa de enseñanza urbanística correspondió al *Institut d'Urbanisme de l'Université* de Paris en la Sodoma, sede de la Facultad de Derecho. Los cursos de este Instituto se dividieron en dos secciones distintas: La *Escuela Nacional de Administración Municipal*, agregada al Instituto, y el *Instituto de Urbanismo* propiamente dicho.⁹⁹

La *Escuela Nacional de Administración Municipal*, tenía un plan de estudios completamente separado de la segunda sección, y su enseñanza comprendía principalmente estudios sobre derecho civil, derecho administrativo, derecho fiscal y contabilidad, todas ellas referentes a la formación de la función pública municipal.

Con ello se asentó en las bases de la profesionalización y especialización del urbanismo, que el urbanista, no podía prescindir de la ayuda de otros profesionistas cuya formación no estaba forzosamente orientada a los proyectos del arte y la técnica del diseño urbano, para intervenir y solucionar los múltiples problemas urbanos. De esta forma, se obligaba al urbanista a ser transdisciplinario, capacitado para intervenir en la creación de normas, arte, generar economía, condiciones óptimas de higiene e incentivar desarrollo social dentro de las ciudades, para asegurar el bien común.

En México, la enseñanza del urbanismo impartida bajo este enfoque, se ejecutó en 1968 en la UNAM como posgrado y por primera vez en 1976 en el Colegio de México (COLMEX), específicamente dentro de la Maestría en Desarrollo Urbano. Una corriente doctrinal que

⁹⁸ Ibidem, p. 29.

⁹⁹ Idem.

hasta la fecha puede encontrarse en la mayoría de los programas de estudio de varias escuelas de urbanismo en México.¹⁰⁰

Esta forma de enseñanza cobró mayor valor e importancia dentro las escuelas de urbanismo de todo el país, reflejándose en sus Planes de Estudio que en algunos casos, combinaban también algunas ideas de las alternativas de enseñanza “A” y “B”.

Dentro de la Ciudad de México, a nivel Licenciatura, destacan históricamente (con este modelo de enseñanza), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma de Metropolitano (UAM). En estas se imparten materias inclinadas hacia las ciencias sociales, como: Derecho Urbano, Sociología Urbana, Economía Urbana y Política Urbana.

¹⁰⁰ Segovia Soto Cuauhtémoc, op. cit. nota 32, p. 7.

CAPITULO III

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA JURÍDICA DEL URBANISMO EN LA CIUDAD DE MÉXICO DESDE EL SIGLO XIV AL SIGLO XIX

III.1 La estructura jurídica del urbanismo durante el Siglo XIV

Anteriormente, en México existieron una serie de civilizaciones o culturas cuyos miembros habitaban el extenso territorio nacional, como: la Olmeca, la Zapoteca, la Azteca, la Tolteca, la Maya, la Teotihuacana, la Mixteca, la Mexica, la Huasteca, etc. Cada una de ellas destaca por sus características culturales, sociales, religiosas y políticas propias; por lo tanto la esencia de su idiosincrasia se moldeaba y se reflejaba en las características de su entorno físico en el que habitaban y sobre el que construían sus ciudades. Para el caso de la presente tesis, nos enfocaremos en analizar únicamente las características de la civilización Mexica. (Ilustración 1)

Ilustración 1. México-Tenochtitlan 1325.



Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/Tenoch5.htm>, (febrero, 2016).

El pueblo Mexica fueron los aztecas que se asentaron sobre el territorio que ocupan las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza e Iztapalapa en la Ciudad de México y fundaron un gran conjunto de Islotes que formaban parte de su gran ciudad *Tenochtitlan* en 1325. Dos años después, en un islote menor separado por un angosto canal, fundaron *Tlatelolco*, una pequeña ciudad comercial.¹⁰¹ (Ilustración 2)

¹⁰¹ Hardoy Jorge Enrique, *Ciudades Precolombinas*, 2da. Ed., Argentina, Infinito Buenos Aires, 1999, p. 139.

Ilustración 2. Localización de Tenochtitlan en la actual traza de la Ciudad de México.



Fuente: <http://mexicomaxico.org/Tenoch/TENOCH%20Loc/TenochLoc.htm>, (enero, 2016).

Cien años después el pueblo Mexica consolidó la *Triple Alianza*, unificando a los imperios de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, para extender sus dominios hasta las costas del Golfo de México y del Océano Pacífico. (Ilustración 3)

III.1.1 Idiosincrasia y orden social

Es necesario que hablemos de los aspectos culturales y sociales de la cultura Mexica, para poder comprender la relación entre su orden jurídico con la estructura urbana de la Ciudad de México en el siglo XIV, ya que su razón de ser radicaba particularmente en su religión, disciplina bélica y la rigurosa división de clases sociales.

Ilustración 3. Imperio de Tenochtitlan.



Fuente: <https://valemendiola.wordpress.com/tag/mapas/>, (octubre, 2015).

En el primer aspecto podemos decir que sus creencias religiosas influían todo: su estructura política, su estructura social, su orden normativo, su carácter bélico, la forma de organización de sus ciudades (cuyos aspectos describiremos más adelante) e incluso en la fundación de la propia ciudad de Tenochtitlan, cuyo origen tiene que ver con la creencia de que su Dios Huitzilopochtli, los señala como el “pueblo elegido”, obligado a salir de la ciudad mítica de Aztlán e ir en busca de una nueva tierra prometida llamada Tenochtitlan, para asentar su imperio.

Por lo cual, los mexicas se consideraban así mismos como una elite, con el derecho a dominar y sobresalir sobre el resto de los otros pueblos. Así cada una de sus acciones desde la más simple de su vida cotidiana, hasta la construcción de cada uno de sus templos y sus conquistas, debían llevarse a cabo con perfección, disciplina trabajo y gran esfuerzo. Tal idea fue el mayor sostén de ésta cultura.

En el aspecto bélico, la fuerza del ejército Mexica permitió que se mantuvieran como un pueblo libre, a la vez que fue el pilar que les ayudó a sostener, consolidar y extender su

imperio político y territorialmente.¹⁰² Por ejemplo, su carácter bélico les fue bastante útil para controlar su sistema jurídico o para sostener el sistema de recaudación tributaria mexica, atemorizando a los pueblos sometidos y obligándolos a pagar sus tributos, ya fuera con su trabajo, su libertad o su vida. Pues la los mexicas asentaban sus bases filosóficas en la supremacía guerrera que fomentaba a su sociedad.¹⁰³ (Ilustración 4) (Ilustración 5)

Ilustración 4. Sacrificio.



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Militarismo_mexica, (enero, 2016)

Ilustración 5. Militarismo Mexica.



Fuente: <http://oculto.eu/los-sacrificios-de-los-aztecas/>, (enero, 2016).

Por último, su orden social regido bajo la división de clases implicaba la armonía del propio Estado, pues era el sostén de su economía, basado en la división del trabajo. Las tareas que realizaban y se les encomendaba a los miembros de cada escala social, generaban los recursos indispensables para alimentar al pueblo; para la prestación de servicios públicos que satisficieran necesidades colectivas; para la construcción de infraestructura pública y para la construcción y dotación de vivienda, etc., funcionando de manera armónica.

Esta armonía se debía a que cada persona para desempeñar su papel en la sociedad, había sido preparada y por tanto, había desarrollado las cualidades necesarias y esenciales para

¹⁰² García López David, *México Tenochtitlan*, España, Aldebarán, 2010, p. 16.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 41.

realizar sus tareas. Cada miembro de las diferentes clases sociales podía convivir sin problemas, armónicamente entre sí. Nadie sobrepasaba los derechos y oportunidades de nadie y cada quién, el papel que le correspondía. En la sociedad mexicana era el rango y la categoría las que proporcionaban la posición social y las riquezas y no al contrario.¹⁰⁴

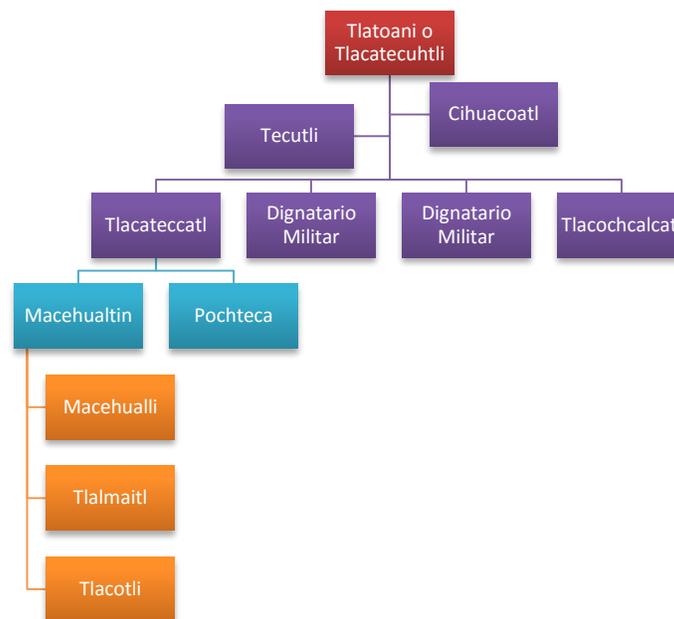
Su orden social era clasista y se dividía en: la clase dirigente (conformada por la realeza, los sacerdotes y los militares); los ciudadanos (que iban desde los comerciantes, artesanos y miembros de los *calpullis*), y por último, los desterrados, los campesinos que no eran dueños de ninguna tierra y los esclavos. La pirámide social se conformaba de la siguiente forma (Figura 3):

- **Tlatoani:** Su título provenía del verbo *tlatoa* y significa “el que habla”, es decir, el que tiene la posibilidad de dictar resoluciones. Era considerado el hijo de los Dioses y padre del pueblo, por lo que era el gobernante del imperio Mexica. Por parte del ejército el nombramiento de *Tlacatecutli* que significa el “jefe de los guerreros”.
- **Cihuacoatl:** Tenía el primer rango debajo del emperador. Era el juez supremo en lo militar y lo criminal, el aplicaba justicia y tomaba el lugar del *Tlatoani* cuando este se ausentaba de la ciudad (algo así como el Secretario de Gobernación).
- **Tecutli:** Eran los dignatarios militares con mayor rango. Formaban parte del *consejo supremo de la ciudad*, por lo que intervenía en la toma de decisiones del Estado que afectaban al pueblo, como la guerra, la elección del gobernante y de los representantes de cada *calpulli*, etc., y también fungían como representantes del poder central en las ciudades dominadas.
- **Dignatarios Militares:** Había cuatro y eran los encargados de dirigir las cuatro tropas suministradas por las cuatro partes de la ciudad. Dos de ellos podían recibir un puesto más alto, que era el de *Tlacocheacatl* y *Tlacateccatl* (el primero era “el de la casa y de los dardos”, estaba encargado de suministrar armamentos militares y el segundo era “el que manda los guerreros” y se le encomendaba el mando de las tropas).
- **Pochteca:** Eran los comerciantes y artesanos. Lo interesante de éste grupo era que constituían una especie de subcultura dentro del mismo territorio mexicana, ya que tenían una organización propia (ellos elegían a sus jefes y sus propias divinidades). Con su trabajo sostenían al imperio, ya que controlaban el mercado y mantenían un vínculo comercial con el resto de las ciudades, ejecutando también el papel de espías del Estado.
- **Macehualtin:** Eran el “resto del pueblo”. Muchos de ellos conformaban la gran masa de los *calpullis*, eran ciudadanos libres y jugaban el papel de obreros o campesinos para el Estado, ya que ellos eran quienes trabajaban y hacían producir sus tierras (*altepetalli*), las de los militares (*milchimalli*) y las comunales (*calpulli*). Su trabajo era noble y representaban la base del sistema tributario al ser la mayoría de la población.

¹⁰⁴Ibidem, p. 53.

- **Macehualli:** Era la clase más pobre; un grupo de personas rezagadas y marginadas como producto de las guerras, desastres naturales, y otros.
- **Tlalmaitl:** Era una clase baja sin ninguna posesión sobre la tierra (ni siquiera la comunal), para subsistir a manera de arrendamiento trabajaban la tierra de otros pagando con su propia fuerza de trabajo y parte de lo que cosechaban, viéndose obligados por su necesidad a trabajar al servicio de otros.
- **Tlacotli:** Eran esclavos tomados en guerra adquiridos como pago de una deuda por sentencia penal, por venta de un hijo y “voluntariamente” a costa de sobrevivir a la guerra. Carecían de patrimonio y de derechos ciudadanos. Estaban obligados a trabajar y retribuir con ello a sus amos, y al imperio.

Figura 3. Pirámide social Mexica.



Fuente: *Elaboración propia a partir de García López David, México Tenochtitlan, España, Aldebarán, 2010.*

III.1.2 Sistema político y normativo

Con base a lo que hemos descrito antes, podemos decir que el Imperio Mexica se regulaba así mismo mediante un sistema normativo basado en sus usos y costumbres, y una serie de reglas de comportamiento que disciplinaban su convivencia y respeto entre jerarquías sociales.

Dentro de sus costumbres los Mexicas honraban la obediencia, la disciplina, la guerra, el honor y el trabajo. Su sistema político se basaba en su dominio bélico, por lo que los altos puestos de gobierno se repartían entre los guerreros más sobresalientes quienes se

empeñaban en honrar los derechos del pueblo. Por tanto, el desarrollo de su marco normativo se apoyó en las bases de lo que podríamos interpretar, como un derecho público.¹⁰⁵ Para ellos, era más importante atender los intereses generales sobre los particulares; asegurando el bienestar y desarrollo de su población.

Su cultura era una cultura neolítica en donde operaba la transformación de la escritura pictográfica en fonética, y ya que estaba sometida bajo el poder de gobernantes arbitrarios, no era posible la existencia de un derecho escrito como en los primitivos pueblos de oriente.¹⁰⁶ Aunque se tienen noticias de algunos documentos jurídicos escritos, como el *Códice Mendocino*, las *Leyes de Nezahualtcoyotl*, y el *Libro de Oro*.¹⁰⁷

De los aspectos más importantes para la ciudad, destaca que el sistema jurídico mexicano otorgaba un alto valor a la regulación de la tierra y la protección a la propiedad pública y privada.

Una de las formas en las que se regulaba la tierra, era a través de su clasificación. Esta clasificación consistía en establecer el uso y destino de la tierra, y con base en ello se establecían las sanciones en caso de desobediencia.

Uno de los principales criterios que se tomaban en cuenta para clasificar la tierra, era la clase social a la que pertenecían los poseedores.¹⁰⁸ Esto también servía para cultivar el fuerte sentido de arraigo, pertenencia e identidad de cada integrante de la población a la tierra y el territorio que conformaba su gran imperio. Esta diferenciación clasista, también servía para establecer diferentes tipos de modalidades para poder adquirirla. Sus características eran las siguientes (*Figura 4*):

- **Tlatocacalli:** era la tierra del Rey (el *Tlatoani*). En ella el señor Tlatoani podía ejercer sus derechos plenos de uso, goce y disfrute de forma absoluta sin ningún impedimento pues era algo así como su propiedad privada.¹⁰⁹
- **Pillalli:** pertenecía a la familia real (los *pipilzin* o príncipes) a quienes les era repartida o la adquirirían por herencia, (era esta una de sus posesiones más antiguas, transmitida por generaciones). Aunque también podía pertenecer al resto de los nobles, como recompensa por los servicios prestados al rey.¹¹⁰

El *Pillali* se encontraba bajo un régimen similar al de la *nuda propiedad*, el cual implica que los propietarios sólo puedan ejercer su derecho de uso y goce, pero no pueden disponer de ella (disfrute). Es decir que no la pueden vender, heredar, trasladar su

¹⁰⁵ Macedo Jaimes Graciela, *Elementos de historia del derecho mexicano*, 3ra. Ed., México, UAEMEX, 2000, p. 31.

¹⁰⁶ López Betancourt Eduardo, *El derecho en México*, México, Porrúa, 2007p. 29.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁸ González Navarro Gerardo N., *Derecho Agrario*, México, Oxford, 2013, p. 4.

¹⁰⁹ De la Torre Rangel Jesús Antonio, *Lecciones de Historia del Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 21.

¹¹⁰ *Supra op. cit.*, nota 109, p. 30.

dominio o destruirla. De tal forma que el Tlatoani podía reclamarla y recuperarla en cualquier momento, en perjuicio de los nobles que la ocupaban en ese momento.

- **Teotlalpam:** se consideraba “la Tierra de los Dioses” estaba destinada al culto. Su función era la de sufragar los gastos de la iglesia, para producir los alimentos que consumían los sacerdotes y demás miembros religiosos; también podían usarse para construir nuevos templos, ampliarlos o para implantar otras instalaciones que fuesen necesarias para la rendición plena del culto religioso. Estaban en posesión de los sacerdotes.
- **Milchimalli:** pertenecían y estaban al servicio del ejército, para su uso y manutención. Sus frutos servían para suministrar alimento a los guerreros o militares durante la guerra.
- **Altepetalli:** propiedad cuyo régimen es parecido a lo que conocemos en nuestro sistema jurídico como *bienes de dominio público*; estos los administraba el Estado o en el caso de los mexicas el Tlatoani y sus asistentes. Estas tierras las adquiría el Estado a través de la guerra en las ciudades a las que se gobernaba, su destino estaba investido de tintes completamente públicos y sociales, servía para sufragar los gastos del pueblo y por supuesto los de la clase noble.

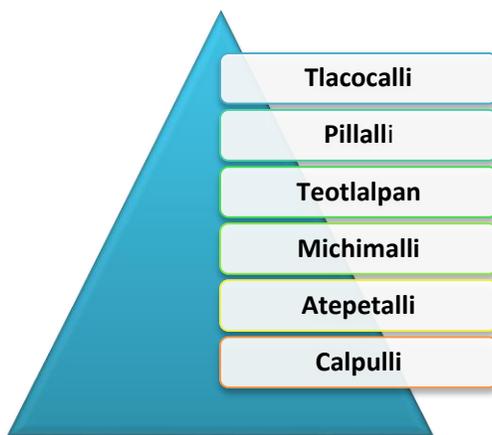
El gobierno digamos que las “arrendaba” a aquellos que carecían de tierras (como los *Tlalmaitl*) a cambio de una parte de los frutos que produjeran y cosecharan. Con ello obtenían recursos suficientes para otorgar bienes y servicios públicos a las colectividades sociales.

- **Calpulli:** el *calpulli* representaba la institución más pequeña de la organización político-social mexica (algo parecido a lo que para nosotros representa ser *la familia*). Estaba conformado por un grupo de clanes con parentesco entre sí (era una persona moral). Los españoles traducían esta forma de organización erróneamente como “barrio”.

Como persona moral el *calpulli*, era titular de la tierra cultivable repartida para su explotación en parcelas a los jefes de familia, y gobernada por un consejo de ancianos.¹¹¹ Sus miembros solo tenían derecho a gozar del usufructo, ya que no era susceptible de enajenación.

¹¹¹Soberanes Fernández José Luis, *El derecho en México. una visión de conjunto*, T. I, México, UNAM, 1991, p. 22.

Figura 4. Los tipos de propiedad Mexica.



Fuente: *Elaboración propia García López David, México Tenochtitlan, España, Aldebarán, 2010.*

Para instrumentar su regularización, se tiene el conocimiento de que existían mapas en los que se localizaban perfectamente inventariadas y delimitadas todos estos tipos de tierras (era algo así como una especie de registro público de la propiedad) que servían a los magistrados mexicas en los litigios relacionados con a la propiedad inmueble.¹¹²

La defensa por la tenencia de la tierra también era evidente en la estructura de lo que podría interpretarse como su Derecho Penal, reflejado en las penas crueles y exageradas a las que se sometía a los desobedientes, consentidas por su religión. Por ejemplo, si una persona intentaba usucapir de mala fe (se apropiaba de un terreno ajeno, sabiendo que tiene dueño) o intentaba venderlo a otro (en caso de que se le hubiere confiado su custodia), se le castigaba con la muerte y se le confiscaban sus bienes (entre otras penas).¹¹³

En la rama del derecho mercantil por otra parte, la regulación del suelo se veía reflejada en el hecho de que las leyes sólo autorizaban a los *pochtecas* para dedicarse al comercio, otorgándoles algo así como una “licencia única de comercialización”.

También otra forma de regular las actividades comerciales y su impacto sobre el suelo, las leyes solo permitían que el mercado se plantara únicamente en la ciudad cuatro veces al mes o de forma consecutiva, solamente el tiempo que duraran las celebraciones o las ferias populares. Dictaminando que únicamente dentro del mercado podrían realizarse las actividades dentro de los límites de este.¹¹⁴

La Hacienda Pública regulada por una especie de Derecho Fiscal, era sostenida por el tributo obtenido gracias a la regulación de la tenencia de la tierra y la guerra misma. Esto primero

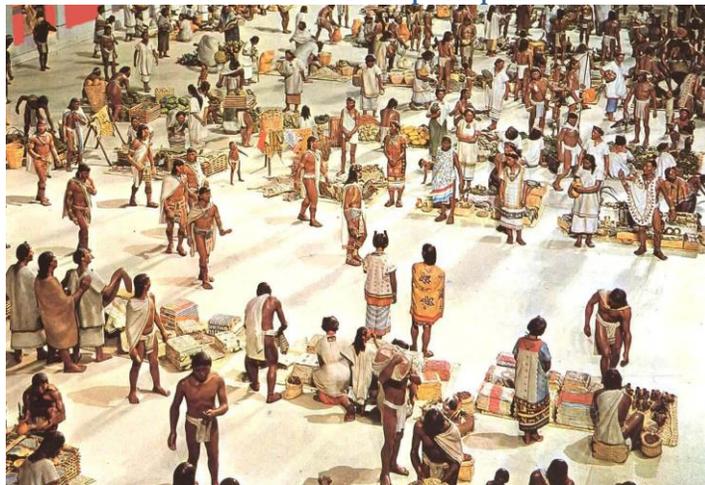
¹¹² Supra op. cit., nota 106, p. 31.

¹¹³ Supra op. cit., nota 107, p. 3.

¹¹⁴ Ibidem, p. 6.

se debía a que la guerra permitía la expansión del imperio y por ende el incremento de los pueblos que sostenían la carga tributaria, segundo era porque los tributos recaudados eran los frutos obtenidos por trabajar la tierra. Así que era un sistema de cobranzas debidamente escalonado, cuyo último peldaño eran los almacenes públicos.¹¹⁵ (*Ilustración 6*)

Ilustración 6. Mercado prehispánico.



Fuente: <http://mitofago.com.mx/nota/general/5-peores-mentiras-espanoles-malditos-nos-conquistaron>.

En caso de que un moroso no tuviese forma de pagar su tributo con los frutos cosechados, como una forma de imponer sanciones por faltar a la responsabilidad fiscal y de ejercer coerción por parte del Estado, se le obligaba a pagar con su persona (es decir, que el mismo se ofrecía como fuerza de trabajo, para la producción de las tierras del estado, la iglesia, la nobleza o el ejército) hasta saldar su deuda. En caso de que la deuda fuese demasiado gravosa, se le convertía en esclavo y en caso de que el deudor se desistiera, era ejecutado. Esas eran las consecuencias por el incumplimiento de la obligación tributaria bajo las que se regían.

III.1.3 La ciudad

Tenochtitlan fue un caso único entre las ciudades de la América Precolombina. Posiblemente ninguna ciudad de Sudamérica o Mesoamérica adquirió, antes de la llegada de los españoles, características y funciones tan definitivamente urbanas como las que se concentraron en la capital Mexica durante el periodo precolombino, con una población tan numerosa y un territorio tan extenso.¹¹⁶

En el aspecto de la planificación urbana, las tierras ubicadas dentro de la gran Tenochtitlan y las que se anexaron al imperio mexica con la Triple Alianza, se proyectaban de acuerdo a los aspectos geográficos que presentaba el territorio donde se asentaban. Con base en ello

¹¹⁵ Supra op. cit., nota 106, p. 32.

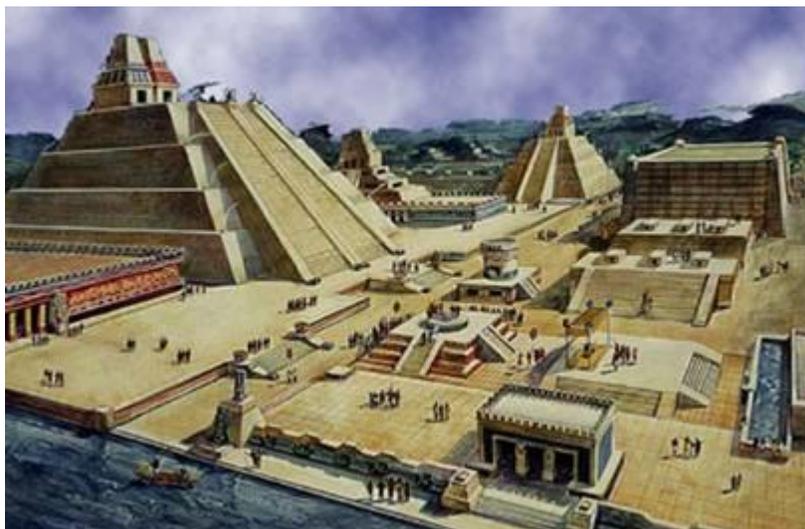
¹¹⁶ Supra op. cit., nota 101, p. 163.

se determinaba la vocación económica de cada ciudad y las técnicas de construcción más adecuadas para erigir sus edificaciones; a su vez que, respetando los usos y costumbres de los pueblos que conquistaban, definían diferentes modelos de diseño urbano e imagen urbana, para ornamentar y trazar nuevos asentamientos humanos, homologados por una tipología.

Otro aspecto de la planificación urbana, era que con base en la jerarquización social, se zonificaba la ciudad y con ello se definían los sitios donde habrían de construirse e implantarse ciertos servicios públicos que eran necesarios para el desarrollo urbano y social. Es decir se definía donde estarían los *calpulli*, donde se desenvolverían los *pochtecas* o las áreas destinadas al culto.

Basados en sus creencias religiosas, los mexicas reservaban un número específico de terrenos para la construcción de grandes centros ceremoniales, también llamados *teocalis*, en los que habitaban los sacerdotes, los novicios y demás servidores, religiosos, diseñados con un estilo arquitectónico específico y significativo para ellos. El *teocalli* se localizaba en las ciudades más importantes (como Tenochtitlán) y se articulaba con las calzadas de mayor importancia en la ciudad, para permitir que el resto de la población tuviese acceso y conectividad con el *teocalli*. Toda la ciudad se trazaba, construía y extendía a partir de él pues era considerado el punto más importante de la ciudad, es decir su corazón. Por lo que la traza urbana, tenía un fuerte sentido religioso y comunitario. (Ilustración 7) e (Ilustración 8)

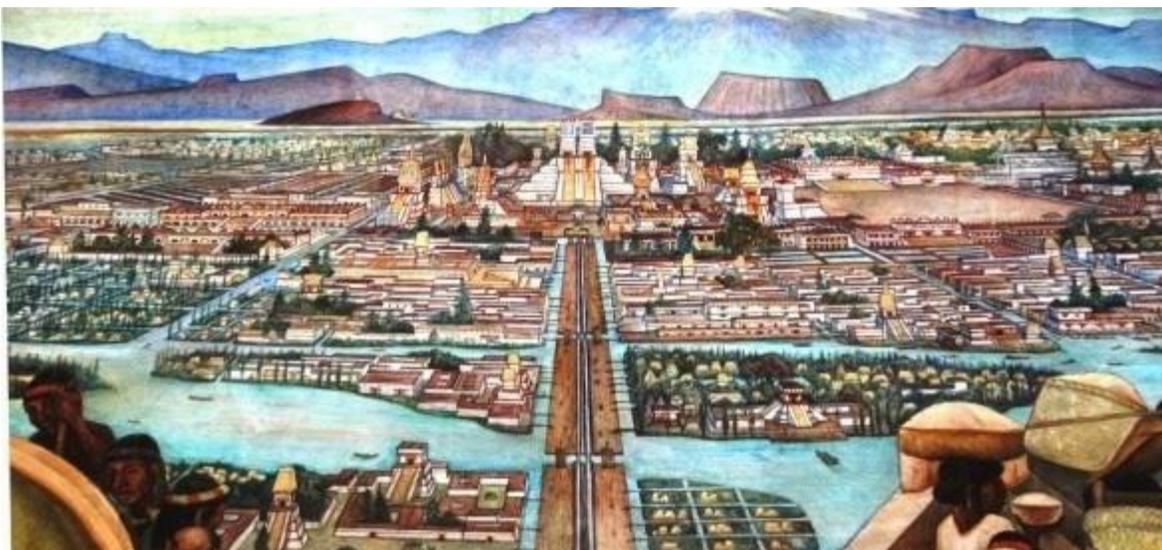
Ilustración 7. Teocalli Mexica.



Fuente:

http://www.cesarlizano.name/sibowak/esferas_de_piedra_cr_12/23%20El%20choque%20de%20dos%20mundos.htm,
(enero, 2016)

Ilustración 8. Calzada hacia el Teocalli de Tenochtitlán.



Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/TenochStampa.htm>, (enero, 2016)

Alrededor del *teocalli* se confinaban las habitaciones de la familia real y el palacio de gobierno., pues a través de ello se manifestaban claramente quienes eran la clase gobernante. Por ello la casa del Tlatoani se localizaba justo frente al *teocalli* y ello (según sus creencias) daba a entender que su lugar estaba junto a los dioses y que él era su vocero.

El resto de la población (los gobernados), habitaba alejada de ese gran centro ceremonial en la periferia. En los *calpullis*, sin embargo, de acuerdo con los principios religiosos de los mexicas todos y cada uno de los *calpulli* contaba con su propio pequeño templo al centro del territorio que conformaba al *calpulli* y daba lugar a lo que urbanísticamente se reconoce como “centro de barrio”. En ellos se recreaban actividades culturales propias de cada clan, como festejos y otros eventos recreativos. El diseño de los centros de alguna forma buscaba imitar la estructura urbano-arquitectónica de la capital.

Con base en su religión su sistema jurídico también imponía una especie de normatividad ambiental vinculada al planeamiento urbano (como podría denominarse en nuestros tiempos), pues la vegetación era un elemento estrechamente relacionado con la naturaleza de sus dioses así que en su arquitectura, la existencia de jardines era inminente. Por lo mismo era importante mantenerlos hermosos y en buen estado (cuidarlos era una forma honrar a los dioses). Además era un elemento muy recurrente en la ornamentación de sus patios, plazas, estanques, paseos, terrazas e incluso fachadas; de esta forma su belleza era mantenida a través de la aplicación de terribles sanciones ejercidas sobre aquel que los maltrataba o descuidaba.

Por lo que respecta a la construcción, aunque no existía una reglamentación como tal, por lógicas de topografía, hidráulica, clima, etc. se establecían una serie de técnicas específicas para la construcción de viviendas, templos y otras edificaciones como las chinampas. Según los cronistas, la mayor parte de las casas de Coyoacán, Mexicaltzingo, Iztapalapa y Xochimilco, estaban hechas sobre pilotes dentro del agua;¹¹⁷ estas técnicas constructivas influyeron en el ensanche de la ciudad.

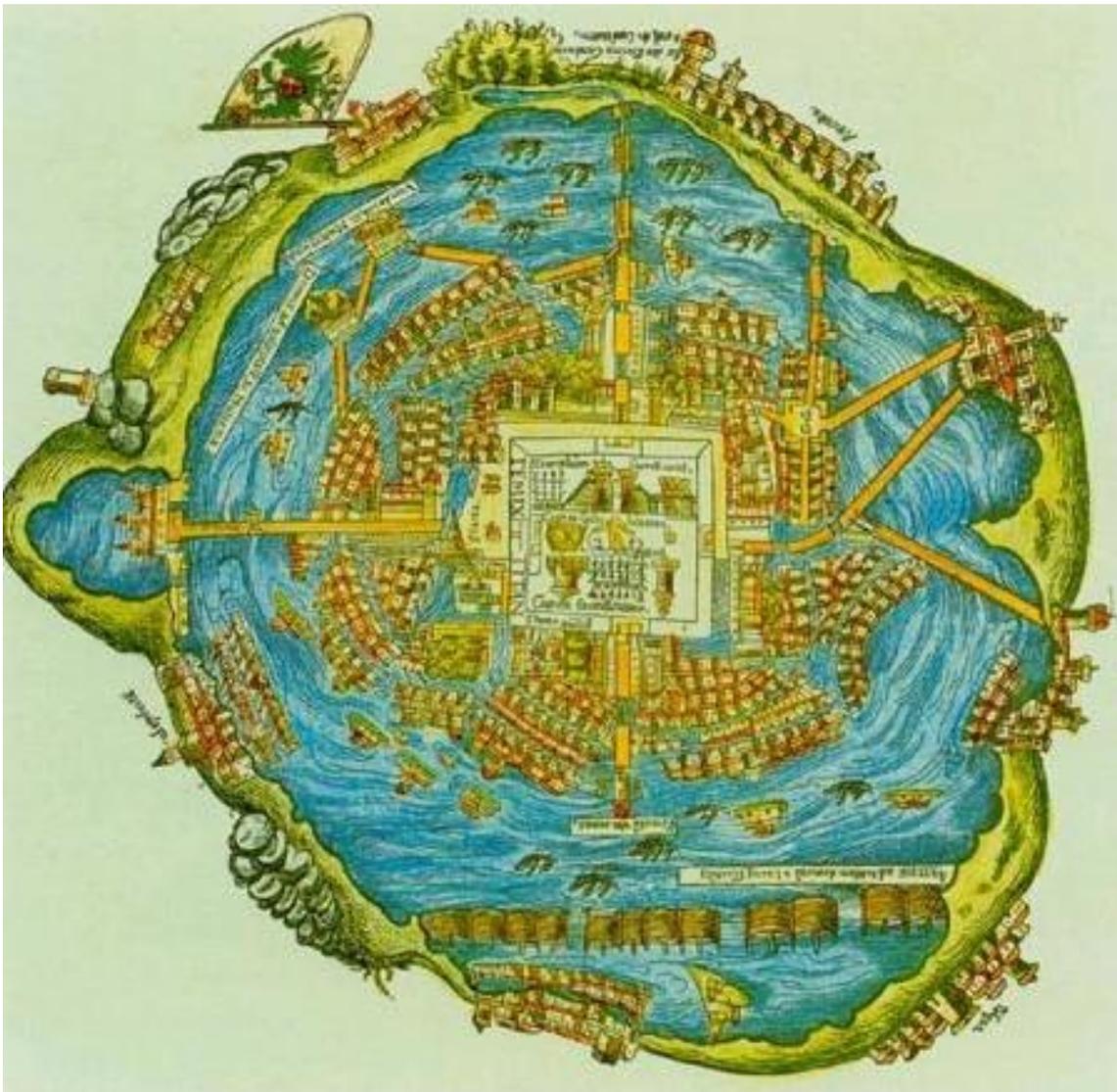
El desarrollo comercial permitía que hubiese intercambios importantes de materias primas, de las cuales, algunas eran incorporadas a su “industria constructiva”, utilizadas como materiales de construcción. De esta forma las técnicas de construcción se iban renovando conforme se expandían las fronteras políticas y económicas del imperio, logrado gracias a su sistema de normas y principios jurídicos equiparables a las que regulan al derecho mercantil y el derecho económico en nuestros días.

Gran parte de dichos intercambios comerciales, representaban una especie de política expansionista, que no estaba relacionada con la guerra. La construcción de las calzadas y canales por ejemplo, también servían para conectar la capital mexicana a otras ciudades importantes (económicamente), como Tlateloclo (que era el centro del intercambio comercial más importante del Imperio Mexica). Ello también propició que se implementara infraestructura de transporte acuático y terrestre. (*Ilustración 9*)

Además, obedeciendo a técnicas de construcción y de diseño urbano, los templos se situaban en puntos estratégicos, no solo para la rendición de culto, sino también para la defensa de la ciudad en caso de guerra; por lo que era una regla situarlos en lugares altos o en su caso hacer las construcciones lo suficientemente altas sobre sitios que por su localización fuesen poco susceptibles de un ataque o que por el contrario, fuesen una ventaja para la defensa de las ciudades, pues permitían al ejército adquirir una visión panorámica de su entorno y aprovecharla para atacar a discreción con lanzas y flechas desde estos puntos altos. Permitiéndoles a la vez, tener un mayor control sobre la vigilancia de los transeúntes que cruzaran por la ciudad. (*Ilustración 9*) (*Ilustración 10*)

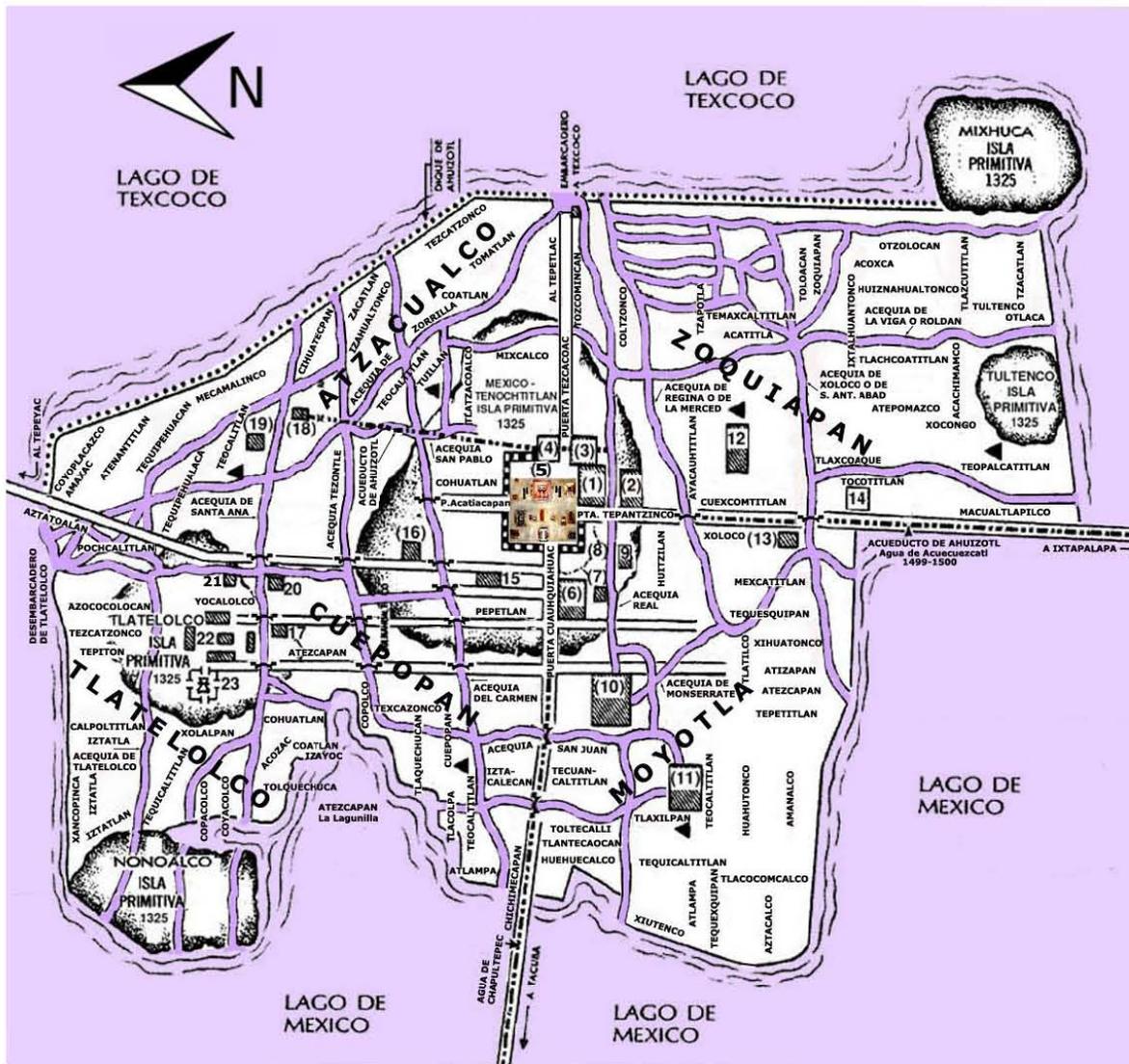
¹¹⁷ García Quintana Josefina y Romero Galván Rubén José, *México Tenochtitlan y su problemática lacustre*, México, UNAM, 1978, p. 39.

Ilustración 9. Traza (centro y periferia) de Tenochtitlán.



Fuente: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle5798.html , (noviembre, 2016).

Ilustración 10. Mapa de Tenochtitlan (1325-1519).



Principales Construcciones y Plazas:

- 1.- Palacio de Moctezuma II.
- 2.- Plaza de El Volador.
- 3.- Casa de las Aves.
- 4.- Teplochcalli.
- 5.- Templo Mayor.

- 6.- Palacio de Axayácatl.
- 7.- Cuicacalco.
- 8.- Plaza Principal.
- 9.- Palacio del Tilanacanqui.
- 10.- Casa de las Fieras.
- 11.- Tianguis de Moyotla.

- 12.- Huiznahuác.
- 13.- Xocolco. (Teocalli)
- 14.- Templo de Toci (Teocalli)
- 15.- Palacio de Cuauhémoc.
- 16.- Tezonitlacoyan. (Teocalli)
- 17.- Palacio de Yacalúco

- 18.- Tlacochcalco. (Teocalli)
- 19.- Apahuatzlan o Azaguztla. (Teocalli)
- 20.- Atenanttech o Tetenamitl. (Teocalli)
- 21.- Xocolitla o Cihuateopan.
- 22.- Tianguis o mercado de Tlatelolco
- 23.- Templo mayor de Tlatelolco

- SÍMBOLOS:**
- +— CALZADAS O CALLES DE TIERRA
 - — — CANALES O ACEQUIAS
 - — — PUENTES DE VIGAS

- CONSTRUCCIONES PRINCIPALES
- DIQUE DE AHUIZOTL
- ▲ TEOCALLI O TEMPLO

MEXICO - TENOCHTITLAN

Reconstrucción esquemática
1325 - 1519
Interpretación de M. Carrera Stampa
Según:
A. Téllez Girón, R.H. Barlow, A. Caso,
J.M. Bribiesca y M.F. Alvarez.

Fuente: http://historiaimls.blogspot.mx/2015_04_01_archive.html, (enero, 2016).

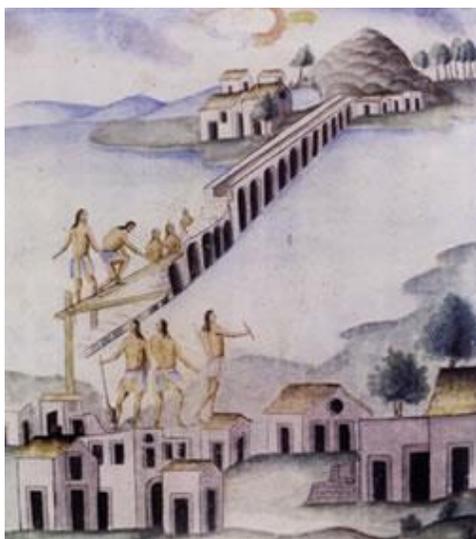
También en términos económicos, la administración de los recursos recaudados a través de su sistema tributario, destinaba parte estos recursos a la inversión sobre obras de infraestructura hidráulica, como uno de los principales servicios públicos en la ciudad. Así

fue como se construyó el acueducto de Chapultepec, que proveía de agua dulce a la población y los canales que funcionaban como un sistema de irrigación, aprovechando las aguas de los ríos y manantiales, y las dirigían a una compleja red de distribución.¹¹⁸ Así las calzadas tenían una doble función, pues además de ser caminos de acceso, también fungían como diques y presas. (*Ilustración 11*)

El interés del Estado por llevar a cabo estas importantes obras públicas, ayudó a que a lo largo del tiempo se fueran incrementando y perfeccionando las técnicas para construir, en este caso, obras hidráulicas, casi siempre motivadas por algún desastre climático. Además de que dentro de lo que podría denominarse como su “presupuesto de egresos”, se destinaba una considerable parte de los gastos al mantenimiento de dichas obras. (*Ilustración 11*) e (*Ilustración 12*)

Por ejemplo, Después del noveno año del reinado de Moctezuma el Viejo (1440-1469) se inundó la ciudad de Tenochtitlán, en 1449 el tlatoani Nezahualcóyotl dirigió la construcción de un dique-calzada, también llamado albarradón, que no sólo fue el remedio para la fuerte inundación, sino que, a su vez, subdividió en dos el lago de Texcoco.¹¹⁹

Ilustración 11. Construcción de acueductos.



Fuente:
http://mimejicodeayer.blogspot.mx/2011_02_01_archive.html, (enero, 2016).

Ilustración 12. Acueducto Chapultepec.



Fuente:
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Acueducto_de_Chapultepec,_Perspectiva_y_Edificios, (noviembre, 2016).

Finalmente podemos decir con base a lo que hemos descrito, que el sistema jurídico mexicana, basado en su clasismo, su militarismo y su religiosidad, contribuyó a sostener en conjunto

¹¹⁸ Villalonga Gordaliza Anabel, “El Imperialismo hidráulico de los Aztecas en la Cuenca de México”. Tecnología del agua, Dilanet, España, número 288, 2007 Año 2007, Año nº 27, Número 288, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2374087>, p. 7.

¹¹⁹ Ibidem, p. 4.

a toda la ciudad de Techochtitlán, ya fuera de forma física e intangible, así aseguraban su crecimiento, imagen y ordenamiento, a la vez que procuraban el bien común, y el cuidado de sus usos y costumbres, contribuyendo a perfeccionar las normas urbanísticas que se relacionaran con ese ámbito jurídico, cada una de las actuaciones jurídicas que hemos mencionado (entre otras), sin saberlo contribuyeron a construir las bases históricas del derecho urbanístico del siglo XIV.

III.2 La estructura jurídica del urbanismo durante el periodo de Descubrimiento y Conquista de América (s. XV y XVI)

El descubrimiento, la conquista y la colonización de América se llevaron a cabo gracias al patrocinio del reino de Castilla, singularmente, al apoyo de la reina Isabel I de Castilla hacia Cristóbal Colón en 1492, por lo que dichos actos se regularon bajo las leyes y los principios del derecho español (fundado bajo el derecho romano-germano-canónico). Con la conquista y colonización de México, el sistema jurídico que regía los procesos de urbanización de la gran Tenochtitlán y el resto de las ciudades centradas en su imperio, cambiaron por completo y trascendieron incluso sobre nuestro sistema jurídico actual. *(Ilustración 13)*

El derecho español de aquel entonces, se caracterizó por concebirse bajo un régimen político donde el Estado (el reino) se subordinaba ante la Iglesia Católica (el papado), de suerte que el Rey obedecía al Papa, quién era el representante de Dios en la Tierra. Esta subordinación se reflejaba en la forma de planear y ordenar las ciudades, sobre todo en los primeros cien años de transición. *(Ilustración 14)*

Ilustración 13. Cristóbal Colón descubriendo América.



Fuente: <http://sobrehistoria.com/cristobal-colon-y-el-descubrimiento-de-america/cristobal-colon-y-el-descubrimiento-de-america-2/>, (enero, 2016).

Ilustración 14. México central en 1519.



Fuente: Gerhard Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, UNAM, 1986, p. 5.

Durante el periodo de Descubrimiento de América (1492) y de la Conquista Española (1519-1521). Podemos decir que los elementos jurídicos más relevantes para la transformación de la Ciudad de México son los siguientes:

III.2.1 Las Bulas Alejandrinas y el Tratado de Tordesillas

Las Bulas Papales o Alejandrinas eran consideradas actos jurídicos donde el Papa en su papel de autoridad, expedía una especie de ordenanza (la Bula) en la que declaraba que reconocía legítimamente la posesión de un reino sobre una cosa ante el resto de los reinos católicos, lo que en este caso era la posesión de la Corona Española sobre gran parte del territorio Americano.

Una vez que Colón llegó a América y notificó a la corona su descubrimiento, los reyes españoles asombrados con las descripciones que les ofreció Colón respecto a este *nuevo mundo* y motivados por la necesidad y la ambición, consideraron esta noticia una alternativa fructífera, para la satisfacción de sus necesidades personales y las del pueblo español. Así que haciendo uso del derecho, pidieron al Papa Alejandro VI, que les otorgará el título de propiedad sobre las tierras descubiertas por España, es decir, expidiera una Bula¹²⁰, para tener el derecho absoluto de usar, disfrutar y disponer de ellas sin ningún impedimento. (Ilustración 15)

¹²⁰ Macedo Jaimes Graciela, op. cit, nota 106, p. 36.

Ilustración 15. Papa Alejandro VI.



Fuente: <http://sociedadvenezolana.ning.com/profiles/blogs/rodrigo-borgia-papa-alexander-vi>, (noviembre, 2015).

El papa aceptó y acto seguido expidió una serie de Bulas o Títulos Pontificios en el siguiente orden:¹²¹

- El 3 de mayo de 1493 creó la primera Bula, llamada también *Bula Inter Caetera*. En ella que se hizo de conocimiento la donación de los derechos exclusivos de España, sobre las islas y tierra firme recién descubiertas y por descubrir¹²², que distara a cien leguas hacia occidente y el medio día de las islas que se llaman vulgarmente Azores y Cabo Verde.
- El 4 de mayo de 1493 crea la **segunda Bula Inter Caetera** que ratificaba a la anterior y establecía la línea de demarcación entre territorios portugueses y castellanos.
- La *Bula piisfidelium*, del 26 de julio de 1493, que autorizaba a nombrar misioneros.
- Por último, la *Bula dudumsiquidem* del 25 septiembre de 1493, en la que se hacía una nueva donación universal sin condición y sin límite, incluyendo la India.¹²³

Por último, el 7 de junio de 1494 se firmó el *Tratado de Tordesillas* entre Fernando II de Aragón y la reina Isabel I de Castilla, por una parte, y el rey Juan II de Portugal. Un pacto con valor jurídico, compuesto por una serie de acuerdos en virtud de los cuales se estableció una nueva línea de demarcación entre las dos coronas, que corría de uno a otro polo, 370 leguas

¹²¹ Huanca Quispe Gebert Augusto, "Oponibilidad de Derechos Reales", *Revista Derecho y Cambio Social*, Perú, N. 31, enero de 2013,

http://www.derechocambiosocial.com/revista031/oponibilidad_en_los_derechos_reales.pdfhttp://www.derechocambiosocial.com/revista031/oponibilidad_en_los_derechos_reales.pdf

¹²² González Navarro Gerardo, op. cit. nota 109, p. 31.

¹²³ Idem.

al oeste de las islas de Cabo Verde. El Tratado fue finalmente firmado tras laboriosas negociaciones diplomáticas entre los embajadores y letrados de ambos reinos. La modificación de la línea de demarcación que dividía el mundo entre España y Portugal dio origen al Brasil.

Todos estos actos fungieron como una especie de títulos legítimos de propiedad de la Corona sobre el nuevo continente algo parecido a la fe pública que otorga un notario en una escritura pública. Además representaron los antecedentes históricos de los primeros registros de la propiedad para México.

Puede decirse que este tipo de actos tuvieron relevancia para el ámbito urbano en el sentido de que gracias a estas disposiciones normativas (que podrían interpretarse como una manifestación del derecho constitucional o el derecho administrativo), se fue generando una nueva identidad e imagen urbana a Tenochtitlán, pues gracias a ello permitió a la cultura española hacer cambios sobre la ciudad e influir en las formas tradicionales mexicas de hacerla y concebirla.

III.2.2 Las Capitulaciones

Durante el periodo de conquista el territorio americano como ya sabemos, se encontraba habitado. Debido a que el nuevo mundo era completamente desconocido para los nuevos soberanos españoles, los reyes se sirvieron de la mano de algunos expedicionarios para poder lograr sus propósitos de conquista y colonización.

Para que dichas acciones tuvieran legitimidad, los gobernantes con el consentimiento del Papa valiéndose de sus propias facultades políticas y jurídicas, expidieron diferentes tipos de ordenanzas, convenios y contratos con las que confirieron derechos y obligaciones a sus vasallos. Uno de los actos jurídicos más destacados fueron *las Capitulaciones*.

Capitulación significa, “asiento, concierto, acuerdo, convenio, pacto o contrato”. Se trata de un documento público que se divide en párrafos o capítulos, en los que se hace constar un mutuo compromiso entre la Corona con otra u otras personas individuales o colectivas, a fin de llevar a cabo tareas de descubrimiento, conquista o colonización.¹²⁴ Estas constaban por lo general de tres partes:¹²⁵

1. La primera incluía la licencia del rey para descubrir y en su caso conquistar una determinada región.
2. La segunda enumeraba los derechos y las obligaciones recíprocas entre la Corona y el descubridor o conquistador.

¹²⁴ Pérez de los Reyes Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, 2da. Ed., Oxford, 2011, p. 183.

¹²⁵ Macedo Jaimes Graciela, op. cit., nota 106, p. 47.

3. La tercera establecía, por lo común, el carácter condicional de las mercedes regias, que se hallaban suspendidas al éxito de la empresa.

Al final, todo ello implicaba el consentimiento real para que los expedicionarios pudiesen disponer del territorio y demás elementos físicos que estuviesen dentro de él (incluyendo por supuesto a Tenochtitlan y el resto de las ciudades construidas en el México prehispánico); algo parecido a un contrato de concesión, pues el Estado asignaba a un particular el desarrollo de una empresa que le era propia para cumplir con sus fines, a cambio de que éste pueda alcanzar un lucro reglamentado.¹²⁶

Cada porción de territorio, según el proceso, era deslindado para que posteriormente fuese señalado y notificado a las autoridades responsables de su registro en España, a fin de incorporarlo legalmente dentro de su patrimonio. Finalmente se daba a los exploradores la autorización de intervenir en él y por último, se les otorgaba a las tierras el título de "distrito". De esta forma definían los límites político- administrativo del nuevo territorio que se habría de gobernar. Algo parecido a definir y registrar los límites territoriales y políticos que corresponderían a una delegación o a un municipio en la actualidad.

Los descubridores tenían prohibido hacer descubrimientos, entradas o poblaciones en terrenos que estuviesen encargados a otros, o que hubieren descubierto antes. En caso de duda sobre quién era el descubridor, se daba noticia a la audiencia en cuyo distrito cayeren los límites, y en su caso al Consejo. En tanto se resolvía, deteníanse el descubrimiento.¹²⁷

En cuanto al planeamiento, su deslinde también implicaba la división y el reparto de la tierra; la definición de su uso y destino; así como la del régimen de propiedad bajo la que se circunscribían.

En el caso de las Capitulaciones de Colonización, la persona (descubridor o expedicionario) que se contrataba para a colonizar, obtenía en pago una determinada cantidad de tierra.¹²⁸

La importancia de las capitulaciones para el derecho urbano y la ciudad es excepcional, ya que haciendo uso de ellas, los exploradores españoles conforme a los descubrimientos de sus expediciones, ampliaban los límites territoriales bajo la jurisdicción de la corona, extendiendo así su patrimonio. Es decir, expandían el territorio susceptible de ser gobernado, habitado y urbanizado por España, para convertirse en sus poseedores.

Esto podía implicar además para el caso de la ciudad de Tenochtitlán, que sus límites territoriales de acuerdo a este registro se fueran ampliando. Es decir, que la ciudad políticamente y jurídicamente se expandieran.

¹²⁶ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, p. 183

¹²⁷ De la Torre Villar Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, UNAM, 1994, p. 23.

¹²⁸ Idem.

III.2.3 Los Requerimientos

A pesar de que las capitulaciones eran el principal instrumento jurídico para regular y mantener control sobre la expansión de los límites territoriales del nuevo mundo, no fue únicamente mediante ellos que se pudo lograr la expansión de la soberanía de España, pues también estaban los *Requerimientos*.

Los Requerimientos eran documentos expedidos y aprobados por los reyes y el papa, que se entregaban a los soldados españoles, para que los leyeran a los indios conquistados antes de que comenzaran la batalla, para darles la oportunidad de someterse pacíficamente a los reyes de España y en caso de que estos no aceptaran, según las leyes españolas, eran responsables de las muertes y daños que de ellos se siguiesen.¹²⁹ Es decir que los requerimientos eran el fundamento legal, para justificar los actos violentos de conquista.

Esta justificación “legal” era válida ya que en la época, la Conquista era la aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles.¹³⁰ (*Ilustración 16*)

Ilustración 16. Españoles pregonando su religión ante los indios.



Fuente: <http://colombo.do.sapo.pt/indexPTColomboPort02bandeira.html>, (enero, 2016)

La razón de la existencia de todo este proceso era que algunos teólogos pensaron que despojar a los indios de sus tierras sin aviso ni algún fundamento legal, ponía en peligro la “salvación eterna” de los Reyes de España, por tanto, ampliar su patrimonio no era tan sencillo como parecía, ya que las tierras que conquistaban no estaban despobladas o vacías

¹²⁹ López de Palacios Juan, “Requerimiento”, *Monarquía Española*, www.ciudadseva.com.

¹³⁰ Mendieta Núñez Lucio, *El Problema Agrario de México*, 4ta. Ed., México, Porrúa, 1937, p. 25.

y las Bulas Papales así como las capitulaciones que derivaban de ellas, no autorizaban a los españoles a tomar esclavos o usurpar sus propiedades y sus tierras, por lo que tampoco consentían un enfrentamiento armado sin justificación. La forma de solucionarlo evidentemente eran los Requerimientos

Todos estos actos que eran naturalmente de relevancia pública (vigilados y autorizados por las autoridades). Debían llevarse a cabo en apego a sus principios jurídicos e ideológicos; esas eran las reglas que imponían los hombres y según su religión, las que imponía Cristo.

Para el derecho urbanístico y el urbanismo, al igual que con las Bulas Alejandrinas, el Tratado de Tordesillas; las Capitulaciones y los Requerimientos son importantes ya que eran una fuente de la soberanía de España sobre México. Gracias a ellos la titularidad de los indígenas sobre su propiedad, tanto privada como *pública*, fue transferida legalmente a España y por ende a su población de forma particular, afectando con ello directamente a la ciudad, vista como un conjunto de elementos, en este caso, propiedades inmuebles, infraestructura y demás elementos físicos. De esta forma la ciudad cambio de dueño y ello implicó el comienzo de nuevos cambios estructurales para la gran Tenochtitlán que a partir de ahí adquirió el nombre de *México* y el resto del país, el nombre de *Nueva España*.

III.3 La estructura jurídica del urbanismo durante la Colonia y el Virreinato en México (s. XVI – s. XVIII)

El periodo de la época colonial o virreinal comprendió en suma 300 años, desde 1521 a 1821.

Si se consulta en el diccionario el término *colonia*, podemos encontrar que se refiere a un arraigo territorial en el que se materializa un acontecimiento o se suscita un fenómeno. Este fenómeno se refiere a la acción que lleva a cabo un conjunto de personas o mejor dicho, una población para asentarse u ocupar dentro un territorio ajeno.¹³¹ Es decir que el término *colonización*, se refiere a la ocupación de un territorio por una potencia extranjera.

Por otro lado, si analizamos también el término *colonialismo*, se asimila como una doctrina que tiende a legitimar la dominación política y económica de un territorio o nación.¹³² Por lo que el *colonialismo* es también una imposición ideológica.

Para el caso de la Colonia en México, es factible entenderla bajo ambos términos, ya que los españoles impusieron su supremacía sobre el territorio y sobre la cultura de los indios sin decoro alguno, provocando el derrumbe político y militar de las civilizaciones indígenas de América.¹³³ (*Ilustración 17*)

¹³¹ Real Academia de la Lengua Española, Op. cit. nota 6.

¹³² De la Torres Villar Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, UNAM, 1994, p. 165.

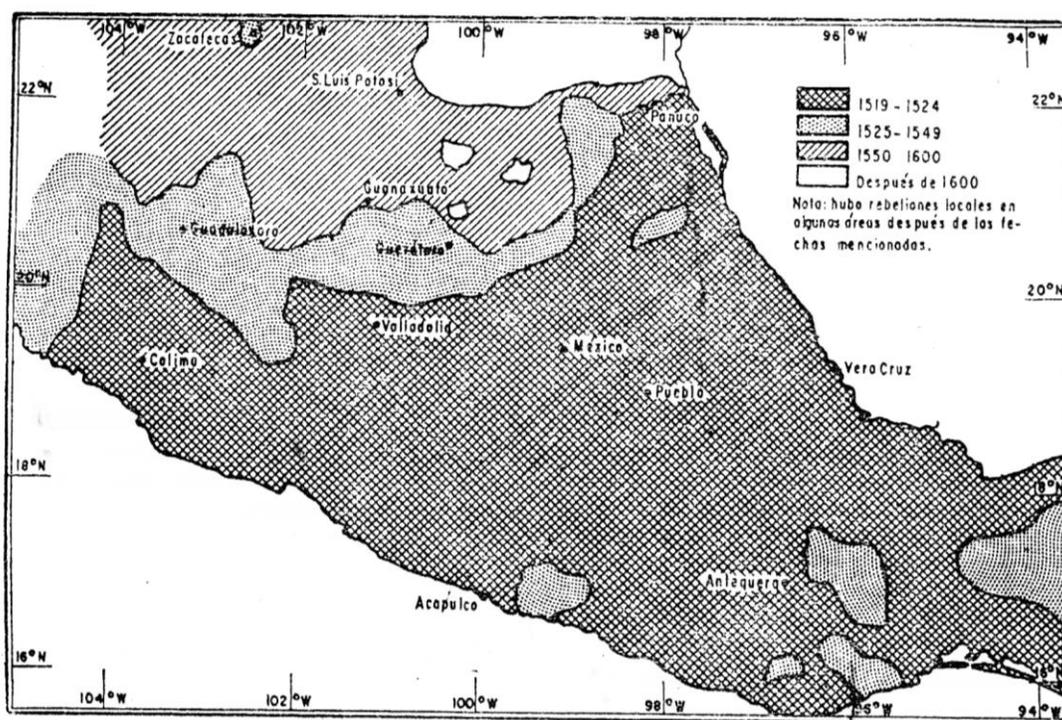
¹³³ Biblioteca digital Ilce, "El nacimiento de las colonias de América", *La colonización y la Nueva España*, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/libros/texto/h5/u13t01.html>.

En cuanto al término *virreinato*, es otra forma de referirse a esta etapa histórica de México aunque surgió como tal en el año de 1535 con el ascenso al trono virreinal de Antonio de Mendoza y terminó en 1821 con el último virrey Juan O' donojú.

Los virreyes eran personas que hacían las veces de los reyes en la Nueva España y estaban encargados de gobernar y administrar dentro sus límites político-administrativos, siempre bajo las indicaciones del rey. (Ilustración 18)

México hubo 63 virreyes, quienes encabezaban un grupo muy numeroso de funcionarios encargados de cobrar impuestos, mantener el orden y proteger el territorio y su explotación económica.

Ilustración 17. Extensión del dominio español (1519-1600).



Fuente: Gerhard Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, UNAM, 1986, p. 6.

Durante el desarrollo de la colonia, en México se concibió un nuevo tipo de derecho mejor conocido como *Derecho Indiano*. El derecho indiano era el conjunto de normas, instituciones y principios filosóficos-jurídicos que España aplicó en sus territorios de ultramar a los que llamó *Indias Occidentales*¹³⁴ y bajo el cual se desempeñaron distintos actos jurídicos que influyeron en los procesos urbanos de la Ciudad de México. Por ejemplo las *Capitulaciones* y los *Requerimientos* de los que hablamos anteriormente, eran documentos o preceptos legales emanados del derecho indiano.

¹³⁴ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit. nota 125, p. 190.

Ilustración 18. El virreinato de la Nueva España.



Fuente: Gerhard Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, UNAM, 1986, p. 7.

Consideramos importante para poder entender la relación que existe entre los elementos jurídicos del urbanismo durante este periodo y las transformaciones de la Ciudad de México, enfocarnos principalmente en el arreglo del régimen de la propiedad inmueble y la división política y administrativa del territorio, explicándolos en el siguiente orden:

III.3.1 La Tenencia de la tierra.

La tenencia de la tierra constituyó en sí misma una institución. Podía tener una escala muy pequeña o estar formada por varios solares, con la posibilidad de crecer y formar un pequeño poblado.

Cada fracción se repartía a una persona o un grupo de personas específicas para que la administraran o simplemente, para que gozaran de derechos plenos sobre ella, ya fuera como simples particulares, como representantes políticos del gobierno novohispano o como predicadores religiosos. Es decir que podía fungir como una simple propiedad inmueble o como una subdivisión político-administrativa y ello se consideraba una tenencia.

Esta propiedad inmueble se clasificaba en: a) Privada, b) Colectiva, c) India, d) Eclesiástica y e) Real, las cuales se originaban, operaban y generaban consecuencias jurídicas de forma completamente distintas una de otra.

Al principio para su reparto bastaba con el consentimiento del rey, pero posteriormente debido al gran número de colonizadores que arribaron en el país se generaron nuevos documentos legales individualizados (como las escrituras públicas de propiedad), a fin de evitar pleitos y conflictos legales entre propietarios.

Una medida preventiva para ello fue la creación y ejecución de la *Ley para la Distribución y arreglo de la Propiedad*. Esta se creó ocho años antes del periodo del colonialismo en México y durante el periodo de conquista, se expidió y aprobó el 18 de junio de 1513 posterior a las *Bulas Alejandrinas*, pero ligada a ellas). La *Ley para la Distribución y arreglo de la Propiedad* se hizo para reglamentar las concesiones de tierras en el Nuevo Mundo;¹³⁵ siendo esta, una estrategia jurídica para prevenir los conflictos jurídicos sobre el arreglo de la propiedad pública, privada y colectiva durante la colonia.

Dicha ley constituyó uno de los primeros documentos oficiales de naturaleza jurídica, con relevancia dentro del marco jurídico-urbanístico y también (cabe decir) jurídico-agrario, dada su interrelación. Pues después de todo, el territorio considerado “rural” de la Nueva España, representaba los esbozos de un turbio escenario urbano, que siglos más adelante se convirtió en lo que consideramos ahora propiamente una *ciudad*. Los equipamientos públicos, los servicios, la infraestructura y el transporte que caracterizan a la ciudad (entre otras cosas), convivían dentro de un entorno rural.

Con ella se definieron los tipos de propiedad inmueble, su uso y destino, lo cual, también sirvió para regularizar la zonificación del suelo y definir la estructura urbana de la Ciudad de México, hasta el siglo XIX.

El trasfondo de estas leyes al igual que en la época precolombina estaba relacionado con los ideales religiosos. Por ejemplo, el fraccionamiento de la tierra (regulado por dicha ley) estaba orientado a promover, agilizar y fortalecer el procedo de evangelización de los indios ya que la propiedad se entregaba junto con un grupo de indígenas que la habitaban, siendo ello, el primer antecedente de las encomiendas que explicaremos más adelante.

III.3.1.1 Tipos de Propiedad Inmueble

La propiedad inmueble se clasificaba en: propiedad privada, propiedad de los indios (las cuales compartían ciertas similitudes), propiedad colectiva, propiedad eclesiástica y por último propiedad real.

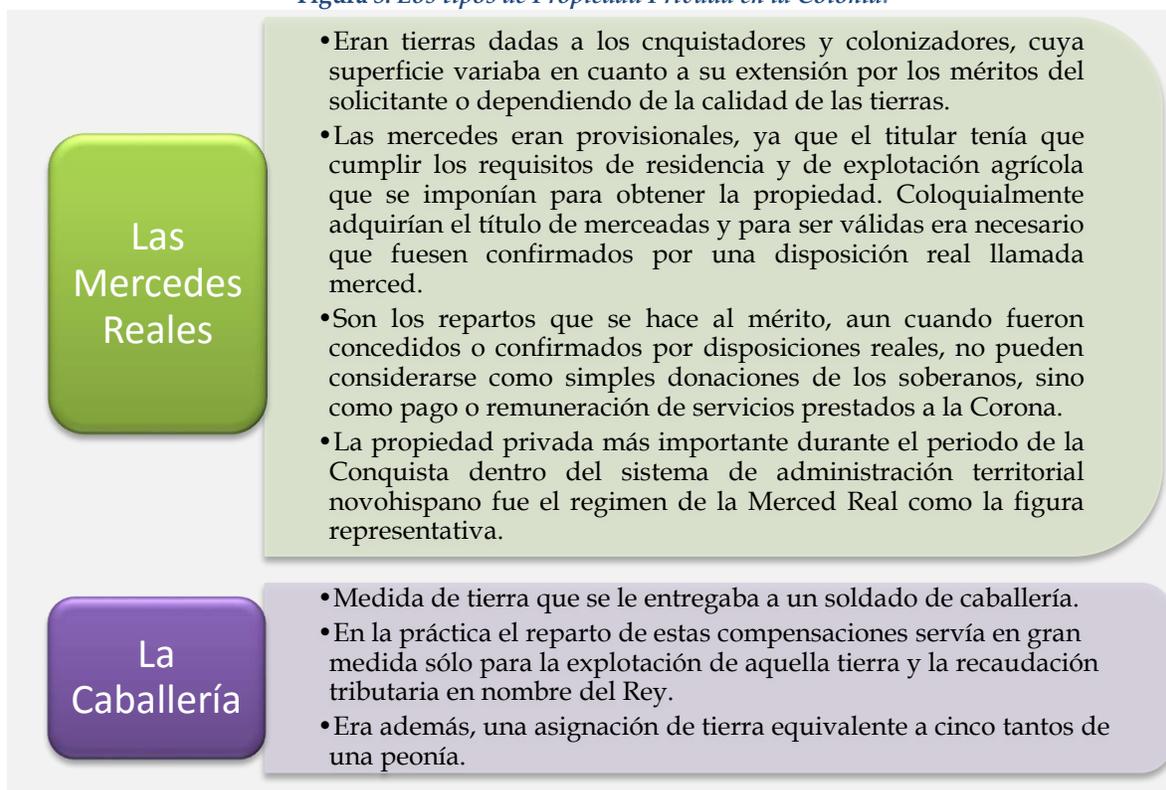
A continuación explicaremos en qué consistía cada una y al final en forma de lista, expondremos una serie de observaciones sobre la influencia que han tenido en la transformación de la ciudad.

¹³⁵ Campos Hernández Sergio, “Visión y perspectiva de los mecanismos de acreditación de derechos en tierras ejidales y comunales”, <http://www.pa.gob.mx>, pp. 211-212.

A) Propiedad privada

Las concesiones que reglamentaba la *Ley para la Distribución y arreglo de la Propiedad*, se derivan la propiedad inmueble que rige durante el coloniaje, que desde el punto de vista individual incluía:¹³⁶ las Mercedes Reales; la Caballería; la Peonía; las Suertes; la Compraventa; los Mayorazgos y los Solares. Según sus disposiciones de la Ley para la Distribución y arreglo de la propiedad, se clasifican de la siguiente forma: (Figura 5)

Figura 5. Los tipos de Propiedad Privada en la Colonia.



¹³⁶ González Navarro Gerardo, op. cit., nota 109, p. 31.

Los Mayorazgos.

- Eran asignaciones de títulos de nobleza acompañados de donaciones de grandes extensiones de tierra o de pueblos tributarios, ello en recompensa por los servicios prestados a la Corona

Los Solares.

- Constituían los lotes destinados a la construcción de las casas de los colonos, los cuales se convertían en propiedad individual si los ocupaban en el término de tres meses y demostraban correctamente la ocupación en el término de cuatro años

Las Suertes.

- Eran solares de labranza que se daban a los colonos por medio de una capitulación o una merced.
- Tenía la característica, por ser un lote agrícola, de que si no se cultivaba en un término de dos años, la Corona los reincorporaba a su patrimonio.

La Compra-venta.

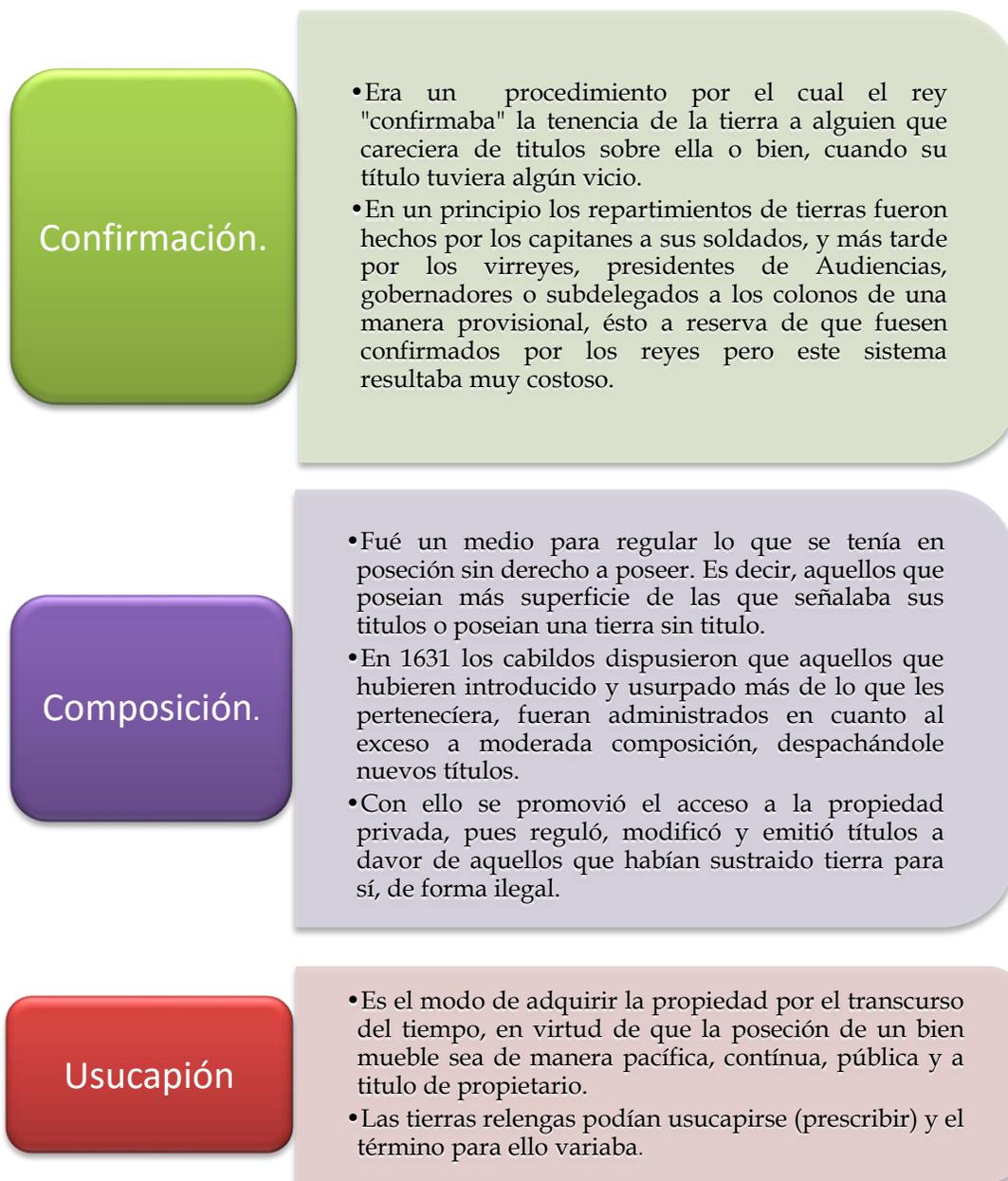
- El Tesoro Real podía vender tierras avasalladas por medio de la compraventa a particulares es decir, que era una forma de transmitir o adquirir la propiedad sobre la tierra, alterna a la donación, las mercedes y las capitulaciones.
- Es importante ya que de ella también se derivó la titularidad de los particulares sobre la tierra conquistada y colonizada.

Fuente: *Creación Propia. En base a González Navarro Gerardo N., Derecho Agrario, México, Oxford, 2013, p. 30.*

Los medios legales con que contaban las personas físicas y morales para adquirir la propiedad eran:¹³⁷ la *Confirmación*, la *Usucapión* y la *Composición*. (Figura 6)

¹³⁷ Idem.

Figura 6. Medios para adquirir la propiedad privada en la Colonia.



Fuente: *Creación Propia en base a González Navarro Gerardo N., Derecho Agrario, México, Oxford, 2013, p. 31.*

La Confirmación fue la forma más utilizada a comienzos de la colonia, para repartir las tierras y otorgar su tenencia a los colonos. No obstante, ya que este procedimiento tenía algunas deficiencias a partir del 15 de marzo de 1754 se pronunció una Real instrucción en la que el rey declaraba que para agilizar el proceso y ahorrar en costos, autorizaba a los

ministros subdelegados de los virreyes y a los presidentes de las audiencias, otorgar validez a los títulos de propiedad que se tuvieran que expedir en la Nueva España.¹³⁸

Ésta acción ampliaba las facultades de las autoridades locales, otorgándoles un grado más de autonomía. Esto abría las puertas a la creación de un registro público de la propiedad local y coadyuvaba a la construcción y sostenimiento de una especie de registro predial que servía para tener un mayor balance de la recaudación fiscal por concepto de adquisición de inmuebles.

De estas tres formas de tramitación y legitimación de la propiedad privada, la única que quedó vigente hasta nuestros días fue la Usucapión. Está se encuentra regulada dentro del Código Civil Federal y el Código Civil del Distrito Federal en los artículos del 1152 al 1157.

B) *La propiedad de los Indios*

Algunos indios también gozaron de la propiedad privada, desconocida por ellos hasta entonces. Aparte se les concedían mercedes de tierra siempre y cuando hubieren sido aliados e impulsores de la conquista de forma absoluta, por medio de la real cedula del 28 de abril de 1526.¹³⁹

La mayor parte de las propiedades inmuebles arrebatadas a los indios durante la conquista se encontraban en el centro de Tenochtitlán y la mayoría de los indios que habían sido recompensados con esta cedula recibieron tierras ubicadas en la periferia de la ciudad, aunque en los casos menos afortunados se ubicaban en ciudades y pueblos de nueva fundación, muy alejados de la capital de Nueva España.¹⁴⁰

Debido a los abusos que los indios recibían de los españoles para despojarlos de sus bienes, además de la cédula del 28 de abril se expidieron otras leyes con el propósito de evitar el despojo de tierras pertenecientes a los indios, de tal forma que la propiedad de los indios era intransferible a menos que contaran con una licencia especial que les concedía la traslación de su dominio a otra persona por voluntad propia; no sin antes demostrar que tenían necesidad de hacerlo y las ventajas que ello les implicaba, para disponer de ella,¹⁴¹ Algo muy parecido a la estructura jurídica de la figura del ejido. (*Ilustración 19*)

¹³⁸ Ibidem, pp. 51-52.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 58.

¹⁴¹ Ibidem, p. 74

C) La propiedad colectiva

En lo que respecta a la propiedad de índole colectiva, se tenían las *Reducciones*, el *Fundo Legal*; los *Ejidos*; la *Dehesa*; las *Tierras de Repartimiento* y los *Propios*, con las características siguientes: (Figura 7)

Figura 7. Tipos de Propiedad Colectiva en la Colonia.



Los Ejidos.

- Felipe II por disposición del 1o. de diciembre de 1573, ordenó que los sitios en que se formaron los pueblos y las reducciones tuvieran comodidad de aguas, tierras y bosques; entradas, salidas y labranzas; y un ejido de una legua de largo donde los indios pudieran criar a sus ganados sin que se revolvieran con otros españoles. De esta manera el ejido español estaba constituido por las tierras que se hallaban a la salida del lugar, era común a todos los vecinos y en él no se podía plantar ni labrar.
- Tenía como finalidad el aprovechamiento común del pueblo.
- Además de los ejidos, eran también de uso común los montes, pastos y aguas para españoles e indios, según la cédula expedida por Carlos V en 1533.

La Dehesa.

- Era un lugar adonde se llevaba a pastar al ganado a la salida del pueblo. No se podía labrar ni plantar en él.

Los Propios.

- Tanto los pueblos españoles como los indígenas tenían determinados terrenos que se destinaban a cubrir los gastos públicos propios.
- En vez de ser cultivados colectivamente, los ayuntamientos, que eran las autoridades encargadas de su administración, los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo.

Ilustración 19. Ejidos en la Colonia.



Fuente: <http://paralaclosedehistoria.blogspot.mx/2015/07/aporte-escenas-de-actividades.html>, (enero, 2016).

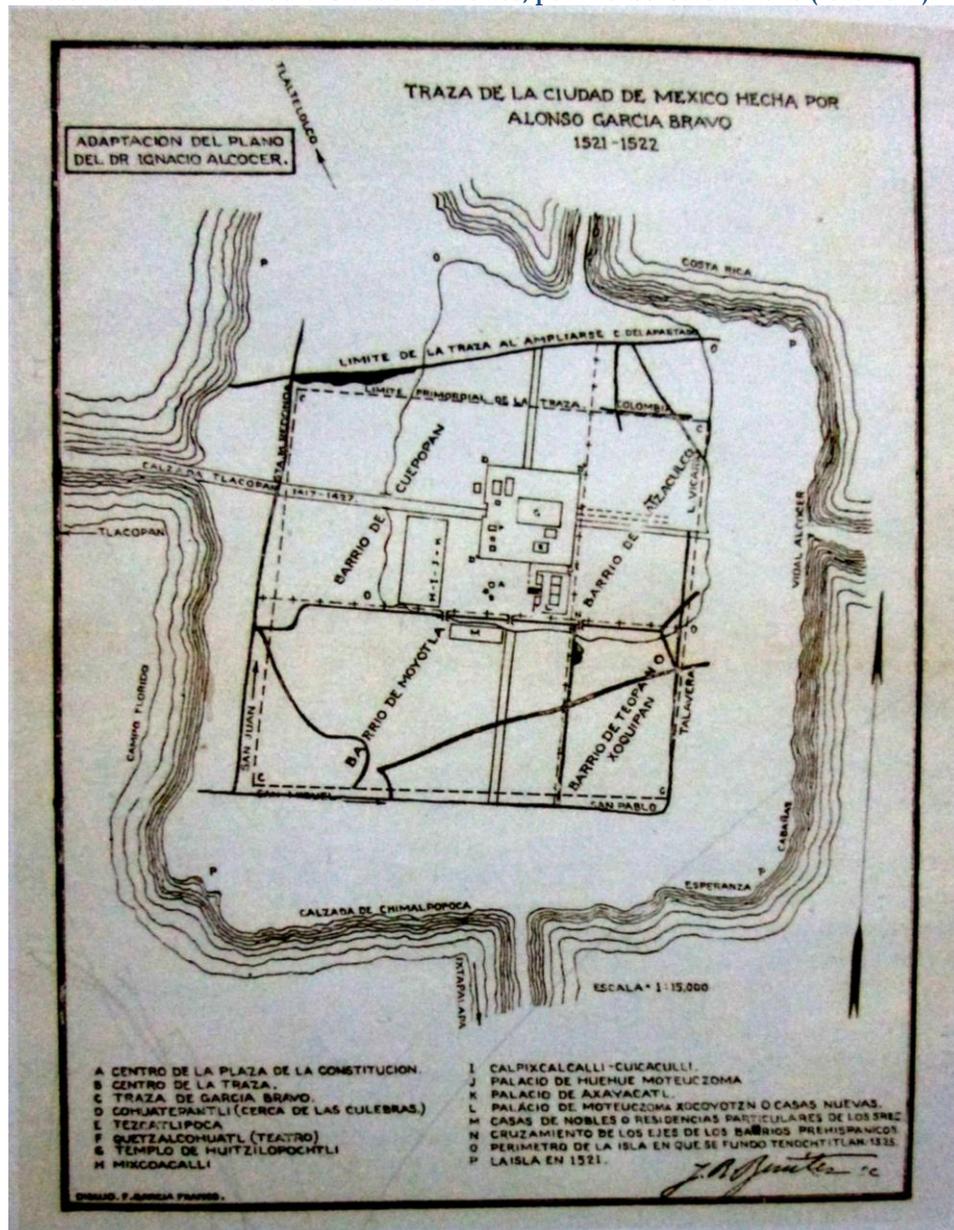
Las propiedades colectivas de alguna forma contribuían al planeamiento y el desarrollo económico de la ciudad al tener, según las leyes, su uso y destino bien definidos.

Debido a las características de estos tipos de propiedad (como hemos mencionado antes) consideramos necesario hacer una serie de observaciones en el orden siguiente, explicar su importancia para el derecho urbanístico y su influencia sobre la ciudad, las cuales se desarrollaron en cadena:

Pues bien, el fraccionamiento de la propiedad privada, de la propiedad de los indios y la propiedad comunal influyó en la creación de los primeros planos catastrales, censos poblacionales y registros públicos de propiedad de la Ciudad de México, pues la administración novohispana se dio a la tarea de vertir la información de cada predio, contenerla y emplearla para tener un mayor control sobre el territorio.

Otra consecuencia de este fraccionamiento y reparto del territorio, fue que gracias a las técnicas de los españoles la ciudad perdió su carácter acuático. Debido a que los regímenes de propiedad iban de la mano con el planeamiento del territorio, esto sirvió para llevar a cabo un primer trazo de la Ciudad de México con características novohispanas con la creación del plano regulador de la Ciudad de México. Este plano fue constituido en 1522, cuando Cortés decidió reconstruir la ciudad de Tenochtitlán y convertirla en la capital de la Nueva España, encargando su trazo a Alonso García Bravo, quién trazó una villa regular en forma de damero, con manzanas alargadas dispuestas de oriente a poniente, tomando como

Ilustración 21. Traza de la Ciudad de México, por Alonso García Bravo (1520-1522).

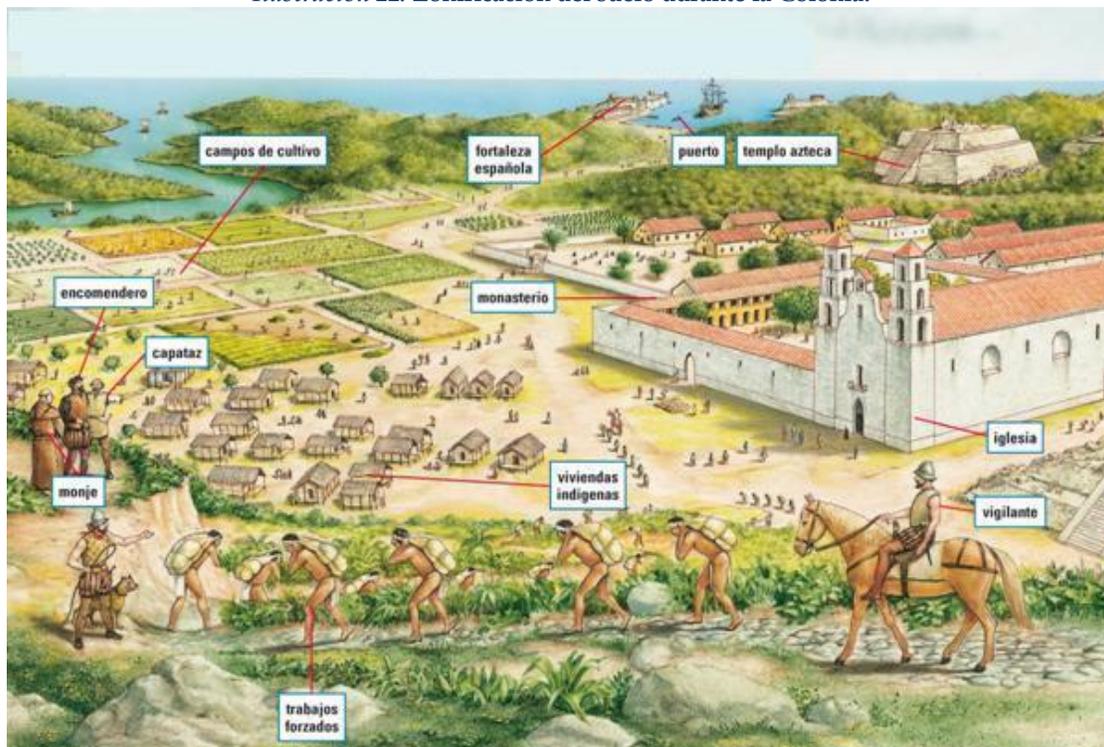


Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México*, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 15.

La ejecución del Plano Regulador se relacionó con la desigualdad en la distribución de la riqueza en la ciudad. Pues al dividir la ciudad en dos las mejores tierras y propiedades inmuebles se les otorgaron a los españoles en comparación con los indios, obstaculizando así su equitativo desarrollo social y económico debido a la lejanía y carencia de ciertos servicios públicos como el agua empobreciéndolos, ya que la administración pública

española invertía muchos más ingresos para urbanizar la ciudad de los españoles, que en la de los indios. (*Ilustración 20*)

Ilustración 22. Zonificación del suelo durante la Colonia.



Fuente: <http://paralaclosedehistoria.blogspot.mx/2015/07/aporte-escenas-de-actividades.html>, (enero, 2016).

La inequidad en la concentración de la riqueza en ambas ciudades influyó en la especulación del valor del suelo. Muchos de los terrenos fraccionados en la ciudad de los españoles se vio beneficiada por la elevación de su plusvalía. Por ejemplo, Hernán Cortés adquirió en pago por sus servicios durante el reparto de la propiedad inmueble, algunos predios localizados dentro del centro histórico de la ciudad (que era parte de la ciudad española), entre las calles de Tacuba, Madero e Isabel la Católica, donde construyó sus primeras casas que conforme al paso del tiempo elevaron su plusvalía, pues tenían una localización económicamente ventajosa, donde comenzaban a levantarse los primeros edificios de gobierno y algunos espacios urbanos como la Plaza del Marqués;¹⁴⁴ al venderlos y en algunos casos, al serle expropiados se obtuvo una cuantiosa suma en pago. (*Ilustración 22*)

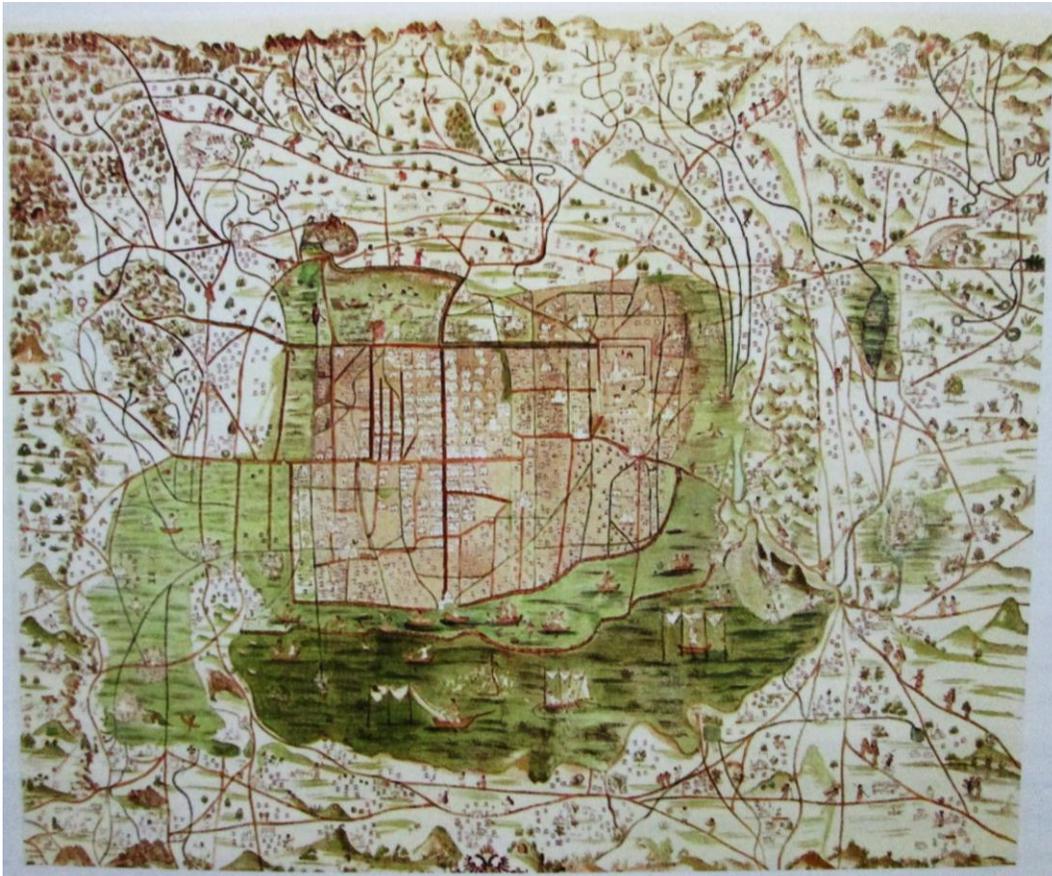
La administración de la tierra fue evolucionando poco a poco y al crecer la ambición de los colonos por incrementar su patrimonio hicieron uso del derecho (abusando de algunas lagunas legales) en los procesos que existían para obtener la propiedad, fueron adquiriendo tierras afuera de la ciudad de los españoles, hasta que poco a poco la marcación territorial

¹⁴⁴ Supra op. cit., nota 143, p. 58.

que dividía ambas ciudades desapareció, y con ello la ciudad se expandió volviendo a transformarse. (*Ilustración 23*)

A través de la normatividad propia del derecho sucesorio, los españoles con el pasar de los años fueron heredando sus propiedades a sus familiares (en general criollos) y ello fue agravando la inequidad económica y social en la Ciudad que cada vez era más extensa. Pues los indios se iban descentralizando territorialmente cada vez más.

Ilustración 23. Plano de la Ciudad de México en 1555.



Fuente: *Partido Convergencia, La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 20.*

Debido a que la propiedad privada comenzó a aumentar en comparación con la comunal y con el incremento de la densidad de población los servicios públicos comenzaron a encarecer, el gobierno novohispano se dedicó a recuperar algunas tierras para construir ciertos equipamientos que permitieran el desempeño de sus funciones de forma adecuada (oficinas de gobierno, ayuntamientos, etc.) o dotar de bienes y servicios públicos a la ciudad (infraestructura, sanatorios, iglesias, parques). Consolidando con ello la ciudad de forma un tanto desordenada y poco integral. Poco a poco la ciudad fue adquiriendo características urbanas, un tanto acercadas al concepto que tenemos ahora. Por ejemplo, el terreno que hoy ocupa el Placio Nacional pertenecía a Hernan Cortés, exactamente donde

se hubicaban sus *casas nuevas*. Y Fue Vendido a la Corona en la cantidad de 34,000 castellanos en 1562, por su hijo Martín Cortes. El primer virrey que lo ocupó fue Luis de Velasco Padre.¹⁴⁵

La mayoría de las propiedades con destino agrícola se confinaron al sur de la ciudad (dada las aptitudes del suelo) fomentando el desarrollo de la agricultura en delegaciones, como: Tlalpan, Coyoacan y Xochimilco. Ello motivo a algunos españoles a invertir en la construcción de ranchos, haciendas y estancias donde se trabajaba, explotaba y producía la tierra, favoreciendo a reforzar la zonificación agrícola en dichas zonas.

D) La propiedad Eclesiástica

En Europa en el año 1130 se le prohibió a la iglesia enajenar bienes inmuebles; esta acción jurídica fue repetida mucho más adelante, ya que la adquisición de bienes raíces por parte de la Iglesia atentaba contra la estabilidad del Estado. No obstante ya que la iglesia tenía una gran influencia en la política, logró establecer que esta prohibición sería válida solo bajo ciertas circunstancias.

Al repartir la tierra en la Nueva España, aprovechando las asepciones de sus normas, la administración española extinguió todos los medios posibles para limitar la posibilidad de la iglesia para adquirir tierras, así que agotó su existencia repartiéndolas entre indios, españoles o convirtiéndolas en tierras comunales. Cuando llegaron los primeros representantes del clero: frailes, sacerdotes, monjes, etc, respaldados por los fines del colonialismo, lograron obtener de las manos de los reyes algunas tierras ya fraccionadas o algunas construcciones como templos, conventos y monasterios en un número reducido, otorgados como nuda propiedad a condición de que únicamente fueran utilizados para cumplir con sus obligaciones religiosas. Siendo ello el origen de la propiedad eclesiástica en México.

Además algunos fanáticos religiosos, aprovechando algunas lagunas legales contenidas en la ley, donaron y heredaron a la iglesia parte de sus propiedades, siendo ello el origen de su verdadera riqueza material. Al adquirirlos, también tenían la capacidad de someterlos a una enajenación y enriquecerse con fines de lucro. A lo largo del periodo virreinal, los bienes de la iglesia rebasaron en número los bienes del Estado, así que se crearon jurídicos para limitar sus alcances. Por ejemplo, en 1754 se impidió a las órdenes religiosas intervenir en la redacción de los testamentos para que no viciaran el consentimiento de sus seguidores, induciéndolos a heredarles sus bienes al clero.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, p. 325.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 279.

La propiedad eclesiástica jugó un papel muy importante para el planeamiento y urbanización de los centros de población. Muchas de las ciudades de nueva fundación y otros poblados, crecieron y se levantaron a partir de su construcción. Como en el caso de algunos poblados localizados en diversas partes de la Ciudad de México, como los pueblos originarios de la delegación Tlalpan o el pueblo de San Angel en Alvaro Obregón.

Las iglesias y los remplos caracterizaban a los pueblos e influyeron en su arraigo e identidad. Las más significativas fueron: el Ex convento del Carmen en el Pueblo de San Angel en la delegación Alvaro Obregon; el la la Parroquia de San Juan Bautista en el centro de la delegación Coyoacan; la Iglesia y Convento de Santiago en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco; la Iglesia de San Agustín de las Cuevas en el Centro de la delegación Tlalpan y la Catedral Metropolitana de la Ciudad de México en el centro histórico de la misma entre otras. Siendo así, patrimonio tangible e inatgible sobre la historia de la ciudad de México colonial.

Los bienes eclesiasticos convivian dentro del espacio con los bienes del Estado a un mismo nivel jerarquico, denotando la influencia del Derecho Romano y Canónico en el acomodo de la ciudad, donde cada una de estas ramas coexistía la una con la otra. El ejemplo más representativo es por supuesto el centro historico de la Ciudad de México, en el que convivian y aun conviven desde entonces dentro del primer cuadro de la ciudad que era conocido en aquel entonces: la Plaza Mayor (Plaza de la Constitución), la Catedral (Catedral Metropolitana de la Ciudad de México, mandada a construir por Carlos V en 1562 para sustituir a la Iglesia Mayor) y el Palacio Virreinal (Palacio Nacional que mucho antes había sido el lugar donde se sostenían las Casas Nuevas de Cortes hasta 1562).¹⁴⁷

Ya que el Estado era el que le habia otorgado la propiedad directamente a los cuerpos religiosos, este era él unico que podía disponer de ella en caso de que los bienes inmuebles perdieran en algún momento a su dueño (la iglesia), trasladando su dominio de nuevo al Tesoro Real (en la mayoría de los casos), y utilizarlos para cumplir con la prestación de un servicio público. Por ejemplo, el Real y Antiguo Colegio de San Idelfonso ubicado en el centro histórico de la Ciudad de México funcionó como un centro de enseñanza a partir de 1618 a cargo de la orden de los franciscanos y respaldada por Felipe III en 1767 Carlos III, ordenó la expulsión de los jesuitas de México dando apertura a que el Estado lo incorporara dentro de su patrimonio y lo convirtiera en un cuartel de un batallón del Regimiento de Flandes, sede temporal de la Escuela de Jurisprudencia, etc. (*Ilustración 24*)

¹⁴⁷ Ibidem, p. 75.

Ilustración 24. Antiguo Colegio de San Idelfonso.



Fuente: <http://turimexico.com/ciudades-de-mexico/ciudad-de-mexico/antiguo-colegio-de-san-ildefonso-ciudad-de-mexico/>, (febreo, 2015).

En el aspecto fiscal, durante el siglo XVII la Corona obligó a la iglesia a regularizar algunas de sus tierras a fin de actualizar y recuperar el pago de impuestos por concepto de tenencia. En 1799 se formó la Junta de Consolidación para obligar a vender a la iglesia sus fundos rústicos y urbanos, afectando gravemente a la economía del país, produciendo una venta masiva de bienes con el consiguiente desplome de los precios y la necesidad imperiosa de algunos morosos para pagar los créditos vencidos que tenían con el clero,¹⁴⁸ el producto de estas ventas fue entregado al Estado y administrado por él. Influyendo considerablemente en el valor del suelo.

Esta recaudación sirvió para la construcción de oficinas de gobierno, espacios públicos, carreteras, escuelas, fuentes de empleos, etc., como una medida para urbanizar la Ciudad de México.

¹⁴⁸ Ibidem, p 359.

Ilustración 25. Iglesia del Convento de Santa Clara.



Fuente: *Espinosa López Enrique, Ciudad de México, compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-1580), México, Cophyright, 1991, p 29.*

Todo ello se reguló con la Real Cédula de 1809 para la enajenación de bienes raíces, cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales, asetándole con esta medida, el golpe más serio a la Iglesia.¹⁴⁹ (*Ilustración 25*)

Otra medida para regular la enajenación de los bienes eclesiásticos, fue la prohibición de 1717 para fundar nuevos conventos en América.¹⁵⁰

E) La Propiedad Real

El patrimonio inmueble de la corona había sido adquirido (como ya se mencionó), por medio de las Bulas Alejandrinas, en las que se les concedió soberanía sobre ella con la tarea de propagar la evangelización, constituida por tres clases de bienes:

- I. Propiedades, rentas y derechos con que está dotado el Tesoro Real para subvenir a la administración, orden y defensa del reino. Los cuales componían el patrimonio del Estado (patrimonio de la corona)
- II. Propiedades, rentas y derechos que está dotada la Casa Real para sus gastos y se le llamaba el real patrimonio.

¹⁴⁹ Chanfón Olmos Carlos (coord.), *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Mexicanos*, Volumen II El Periodo Virreinal, Tomo III El surgimiento de una identidad, México, UNAM, 2004, p. 81.

¹⁵⁰ Idem.

- III. Bienes que el rey posee como persona privada, por herencia, donación, legado, compra u otro cualquier título que le sea propio y personal, es decir, en patrimonio privado del rey.

Los reyes españoles dispusieron siempre del territorio de las Indias como de cosa propia y en más de una de sus cédulas declararon ser de su propiedad particular, pero en otras hablan de esos mismos territorios como pertenecientes a la corona real y en otras a su real patrimonio.¹⁵¹

Las propiedades del Tesoro Real representaron un aspecto positivo para la urbanización ya que la renta de los bienes del Estado contribuía económicamente a la prestación de servicios públicos como los mercados.

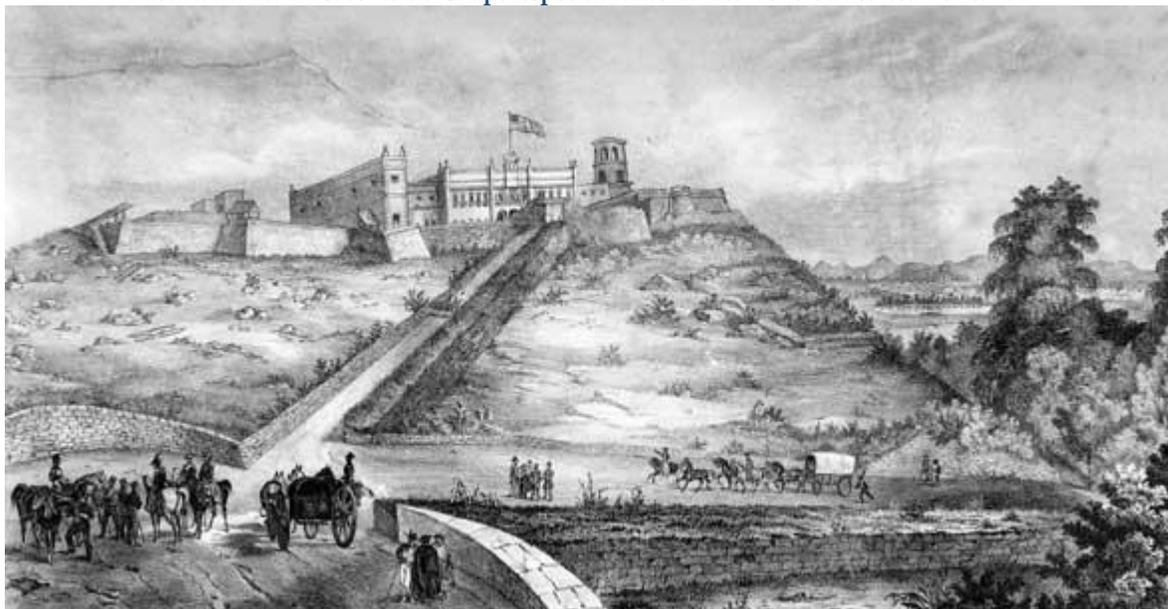
Las rentas de estas tierras eran altas y únicamente aquellos con suficiente capital para financiarlo, podían acceder a su ocupación, lo que significó que algunos empresarios españoles, pudieron beneficiarse de estas tierras. Parte de las ganancias obtenidas se reinvertían en el desarrollo de la ciudad de México.

Muchos de los bienes que pertenecían al Tesoro Real fueron utilizados para la construcción de edificios públicos como el Palacio del Virrey, la Catedral, la Plaza de Santo Domingo, la Plaza del Volador, la Real Academia de San Carlos, etc. aunque también se construyeron en ellos grandes caseríos, palacios o castillos usados los representantes del gobierno español dentro de la ciudad, que posteriormente se insertaron dentro del patrimonio de conservación de la nación, como el caso del Castillo de Chapultepec que durante el virreinato era la casa de verano de muchos virreyes. (*Ilustración 26*)

Al final podemos concluir que la tenencia de la tierra es un tema de vital importancia para el derecho urbanístico ya que el simple hecho de otorgarle un régimen, un uso y un destino, era en sí mismo una forma de zonificación urbana que inducía a la ciudad a tomar una forma específica estructuralmente; es decir, si la ley otorgaba las facilidades para tener un gran número de propiedades privadas o establecía usos específicos para un grupo de inmuebles localizados en cierto lugar de forma conjunta; puede llevar a consolidar áreas residenciales o en caso de que los predios estuvieran destinados al ganado o a la producción agrícola, permitiera que sus dueños transformaran sus grandes predios en fincas o ingenios traducidos en nuestros tiempos como los antecedentes de una “una zona industrial”, lo que impactó con fuertes consecuencias sobre la Ciudad, porque el sistema jurídico lo permitía al tener consecuencias sobre la ciudad, convirtiéndolo en un tema inherente al derecho urbanístico y el urbanismo.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 30.

Ilustración 26. El Castillo de Chapultepec durante la Intervención Norteamericana.



Fuente: <https://mikeap.wordpress.com/2008/10/06/chapultepec/>, (febrero, 2016).

III.3.1.2 La delimitación y administración del territorio durante la Colonia o Virreinato

A) *Las encomiendas*

Las encomiendas fueron la primera forma en la que se dividió y administró el territorio en México desde el periodo de conquista. También funcionaron como un medio para el control poblacional, pues cada encomienda tenía un número de pobladores específicos. Su formación estaba enteramente ligada a los temas religiosos, pues la razón de su existencia era el confinamiento de espacios específicos para llevar a cabo la tarea de evangelizar para con los indios (lo cual era considerado un especie de servicio público).

Algunas encomiendas eran de reciente fundación y otras se establecían sobre poblados indios ya existentes, como los *calpullis* a cargo de miembros de la iglesia, y en algunos casos de civiles a los que se dejaba a cargo de la población y su territorio. Por ejemplo, Cortés en representación de la corona distribuyó a casi toda la población indígena del centro de México en depósito o encomienda entre él y sus compañeros.¹⁵² Se podía trabajar con la población ya asentada o con nuevos indios, enviados y confinados a ellas. Prácticamente era una forma de emancipación. (*Ilustración 27*)

¹⁵² Gerhard Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, UNAM, 1986, p. 8.

Ilustración 27. Encomienda.



Fuente: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3572619.htm>, (enero, 2016.)

Debido a que ser encomendero se consideraba como un trabajo a cambio de evangelizar los encomenderos tenían derecho a recibir un tributo y trabajo de los indígenas que le eran subordinados.¹⁵³

La creación de encomiendas en el principio estuvo muy controlada con el fin de evitar que el clero tuviese gran peso sobre el control político de la Nueva España, a pesar de ello el clérigo abusando de los descuidos de la corona se tomó incontables veces la libertad de constituir nuevas encomiendas de las que a veces emanaba la fundación de algunos pueblos a los cuales administraban.

A partir de ellas surgieron lo que conocemos ahora como “barrios” o “pueblos originarios” y/o “colonias”, que es el título que se le da a una subdivisión territorial con una serie de características singulares que le confieren identidad. Dentro del territorio que forma parte de las 16 delegaciones del distrito federal, existían en ese entonces 1,775 colonias y 40 barrios, dando un total de 1,815 poblados.¹⁵⁴

¹⁵³ Sandré Osorio Israel y Sánchez Martín (coords.), *El eslabón perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales del agua en México (1534- 1935)*, México, CIESAS, 2011, p. 17

¹⁵⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol_DelDtto.pdf, (enero, 2016).

Con el paso del tiempo las encomiendas sufrieron muchos cambios en la primera década de la colonia, de forma territorial, poblacional, social y políticamente, por lo que fueron desapareciendo y transformándose.

Lo más importante de las encomiendas es que fueron originadas por una cosmovisión y un deseo político que impactó en la división y poblamiento del territorio. En consecuencia parte de la Ciudad de México (sur, centro, este y oriente en especial) se convirtió en un conjunto de encomiendas asentadas y organizadas en el territorio, cuya población convertida en “ciudadanos españolizados”, contribuyeron con su trabajo y sus actos a transformar la ciudad, los usos y costumbres para vivir dentro de ella; su arquitectura y su organización, siendo ello el reflejo de la voluntad de una mayoría que apoyaba el nuevo régimen político de España en México. Por ejemplo: en 1607 el gobierno colonial llamó a una serie de ingenieros que pusieron en marcha varias “soluciones” técnicas que ayudarían a controlar las constantes inundaciones que se daban en Tenochtitlán a causa de que la ciudad se sostenía sobre el suelo lacustre del gran lago que la había rodeado. Así que con ayuda de cincuenta mil indios evangelizados el reino construyó una zanja de seis kilómetros, para drenar el lago (en vez de aprovecharlo), llevando el agua hacia los ríos del norte y luego quedó convertido en un canal.¹⁵⁵ Esto ayudó a modificar y quizá “a perfeccionar” desde la visión hispánica la estructura de la ciudad o su morfología, para satisfacción de una nueva serie de necesidades sociales. Bajo un imaginario colectivo la ciudad tomó la forma que una cosmovisión religiosa impulsó y apoyó.

B) *Las Provincias*

A diferencia de las encomiendas, las provincias poseían una connotación completamente política, pues fueron creadas para simplificar la gobernanza y la recaudación de los tributos.

Las provincias remplazaron a las encomiendas a causa de la constante lucha de los encomenderos por la asignación del tributo y el abuso y los vicios de algunas lagunas legales que existían en su rendición de cuentas sobre la recaudación tributaria y las constantes disputas con los líderes de comunidades indígenas que habían permanecido tras la conquista y conservaban su propio gobierno defendiendo su derecho sobre el tributo.

La primera medida efectiva para lograr su cometido fue la introducción en México de una institución ibérica del siglo XIV llamada *El corregimiento*.¹⁵⁶ Este era una especie de órgano público local al que se le atribuía la facultad de recaudar los tributos para la obtención de los ingresos públicos de forma más eficaz. Entre 1531 y 1535 la Real Audiencia nombró a más de cien corregidores para pueblos de la Corona, quienes actuaron como administradores y alguaciles de los subditos indígenas; en 1550 una cédula ordenó que todas las encomiendas fueran asignadas a algún corregimiento; para 1570 esa orden se había

¹⁵⁵ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit., nota 67, p. 34.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 14.

provincia de México y se dividía en 4 alcaldías: Tacuba, Xochimilco, Coyoacan y Tlalpan, aunque estas dos últimas pertenecían al Marquesado del Valle de Oaxaca, cuyo marques era el mismísimo Hernán Cortés. Posteriormente, conforme al cambio de administración pública y del régimen político dejaron de ser conocidas como alcaldías, y se convirtieron en parte de las 16 delegaciones que conforman al Distrito Federal manteniendo su mismo nombre con excepción de Tacuba, que dejó de considerarse una alcaldía y pasó a ser parte de la delegación Cuauhtemoc. Con el pasar de los años se fueron extendiendo hasta convertirse en lo que conocemos ahora.

Las provincias también tenían por objeto la regularización fiscal; los censos poblacionales que se habían hecho en cada una sirvieron como una base para fijar, el número de indios tributarios de cada provincia, dando origen a los primeros registros oficiales de la *Contaduría de Tributos* en la Nueva España equivalente al padrón de contribuyentes del Distrito Federal. De esta forma se comenzaron a cimentar las bases de una Secretaría de Hacienda y Crédito Público Federal, de las que derivaron a su vez las funciones de las Secretarías de Finanzas Locales. Como un medio para tener el control de los ingresos en la ciudad y tener la capacidad de reinvertir una parte en obra pública para urbanización. Sus gobernadores estaban a cargo de fundar, organizar, administrar, realizar obras públicas y organizar el comercio interno dentro de ellas.¹⁵⁹

Por ejemplo, en 1592 se construye la Alameda de México, solar de la ciudad de México, motivo de alabanza de viajeros y patriotas criollos desde su edificación o también, por otra parte, el Paseo de Jamaica o Ixtacalco el cual suponía la exhibición pública y patente del nuevo dignatario en quien recaía el poder del príncipe católico.¹⁶⁰

C) *Las Intendencias*

Surgen con motivo de las llamadas Reformas Borbónicas con las cuales España se proponía reestructurar la administración económica de España a través del aprovechamiento racionalizado de los recursos naturales, su producción y su mercadeo, dentro y fuera de la Nueva España como una estrategia de recuperación económica para la monarquía española.¹⁶¹

Los Borbones transformaron el orden instituido por los Habsburgo con base a distintos modelos políticos y económicos como las reformas administrativas llevadas a cabo en Francia. También echaron mano de los conocimientos científicos y adelantos tecnológicos de la época, sin dejar de lado los conceptos de la filosofía crítica de la ilustración europea

¹⁵⁹ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, p. 241.

¹⁶⁰ Katrew Iona, *Una Visión del México del Siglo de las Luces, la compilación de Joaquín Antonio de Basarás*, México, Laducci, pp. 50-51.

¹⁶¹ Chavez Hilda Adriana Naveda, *El fin la esclavitud en las haciendas azucareras de Córdoba, Veracruz 1810-1825*, UV, http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/archivistica/reuniones/2008/rna/pdf/m1_01.pdf.

del siglo XVII.¹⁶² En España y la Nueva España las intendencias fueron impulsadas por Carlos II.

Ligadas al fenómeno político del virreinato en México; Aparecieron en la última etapa de este periodo histórico (*Mapa 2*). El surgimiento de *las intendencias* se ligan estrechamente a dichas reformas y se crean a fin de obedecer la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786, que demandaba la creación de un sistema de intendencias e impusieron una nueva autoridad: *los intendentes*. En la Nueva España el principal promotor de las intendencias fue José de Galvez (1720-1787), quién obtuvo el elevado cargo de Secretario de las Indias en 1775, quién estaba decidido a terminar con el sistema de provincias y sustituirlas por intendencias.¹⁶³ (*Mapa 3*)

El sistema de provincias era en sí un nuevo modelo de administración pública, cuya base era el territorio (las intendencias); los intendentes eran nombrados por el rey y sus funciones eran específicamente las de justicia, policía, hacienda y guerra; podían dictar leyes y mantener la paz en su territorio.¹⁶⁴

Las 116 jurisdicciones civiles que existían hasta entonces dentro de la Nueva España como producto de todos los cambios administrativos que se fueron empleando a lo largo de esos 300 años y fueron contenidas dentro de 12 intendencias: México, Puebla, Guadalajara, Oaxaca, Guanajuato, Mérida, Valladolid (hoy michoacán), San Luis Potosí, Durango, Veracruz, Zacatecas y Sonora (llamada Arízpe); éstas se ubicaban dentro de 3 *Comandancias Generales*, con la función de dividir la país en regiones. (*Mapa 4*)

La concentración y organización de un número de provincias dentro de los límites territoriales de lo que pudieramos interpreta como una Entidad Federativa Autónoma, contribuyó a obtener una mayor recaudación y distribución de recursos públicos enfocandolos de manera más eficaz y eficiente en obras urbanas como caminos, puentes, presas, acueductos; equipamientos como presidios, hospitales, fuertes, cuarteles y la expedición de leyes, reglamentos y normas enfocadas a regular el desarrollo urbano como los precedentes de la Ciudad de México hacia su transformación como Distrito Federal.

¹⁶² Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit. nota 67, p. 41.

¹⁶³ Supra op. cit., nota 161, p. 77.

¹⁶⁴ González Navarro Gerardo, op. cit., nota 109, p. 241.

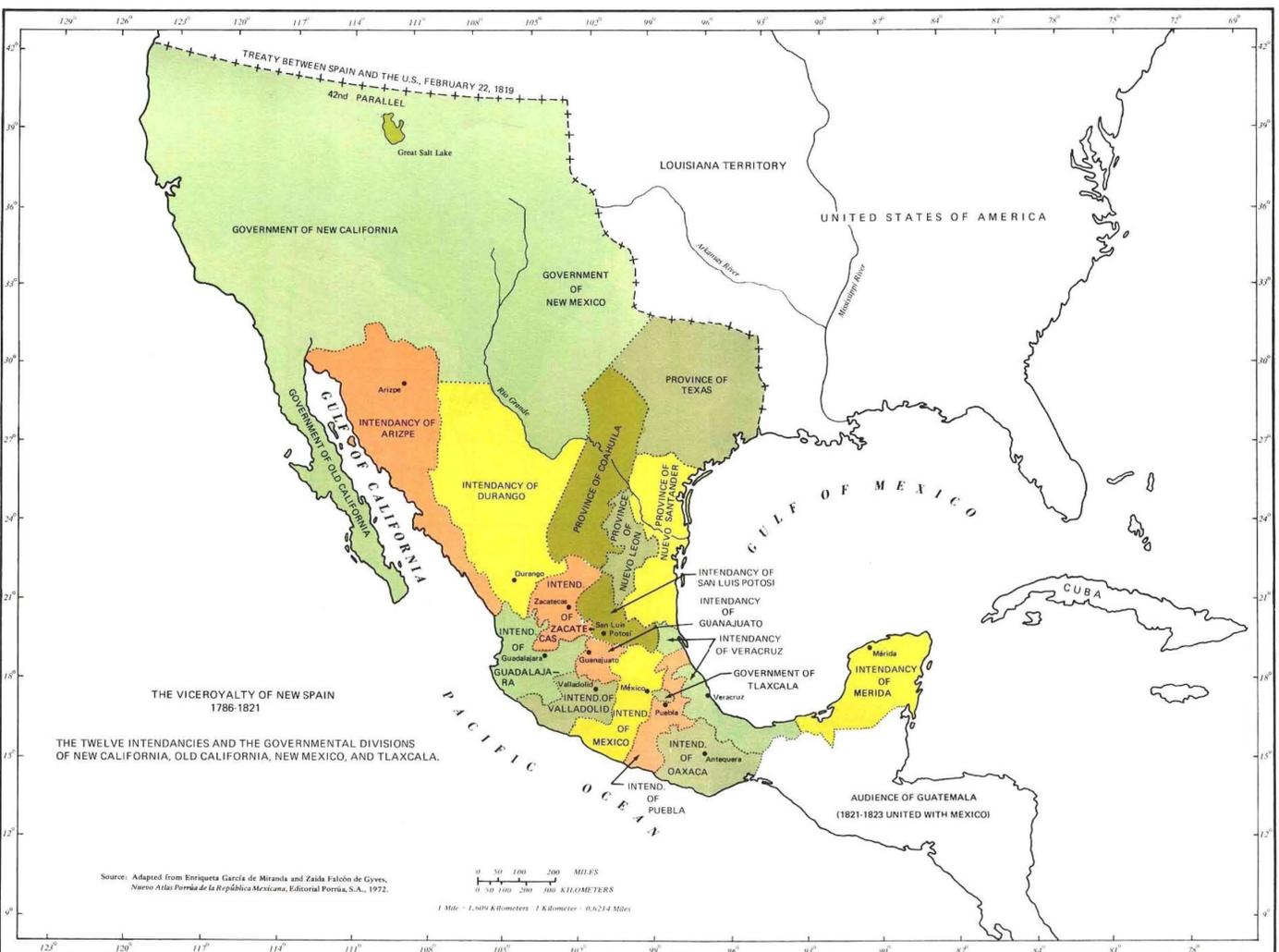
Fuente: http://www.memoriapoliticademexico.org/Ejemplares/12/Img/1786-dic-4-MapaAudiencias_2.png, (enero, 2016).



Mapa 2. Distribución Territorial de México durante el Virreynato.

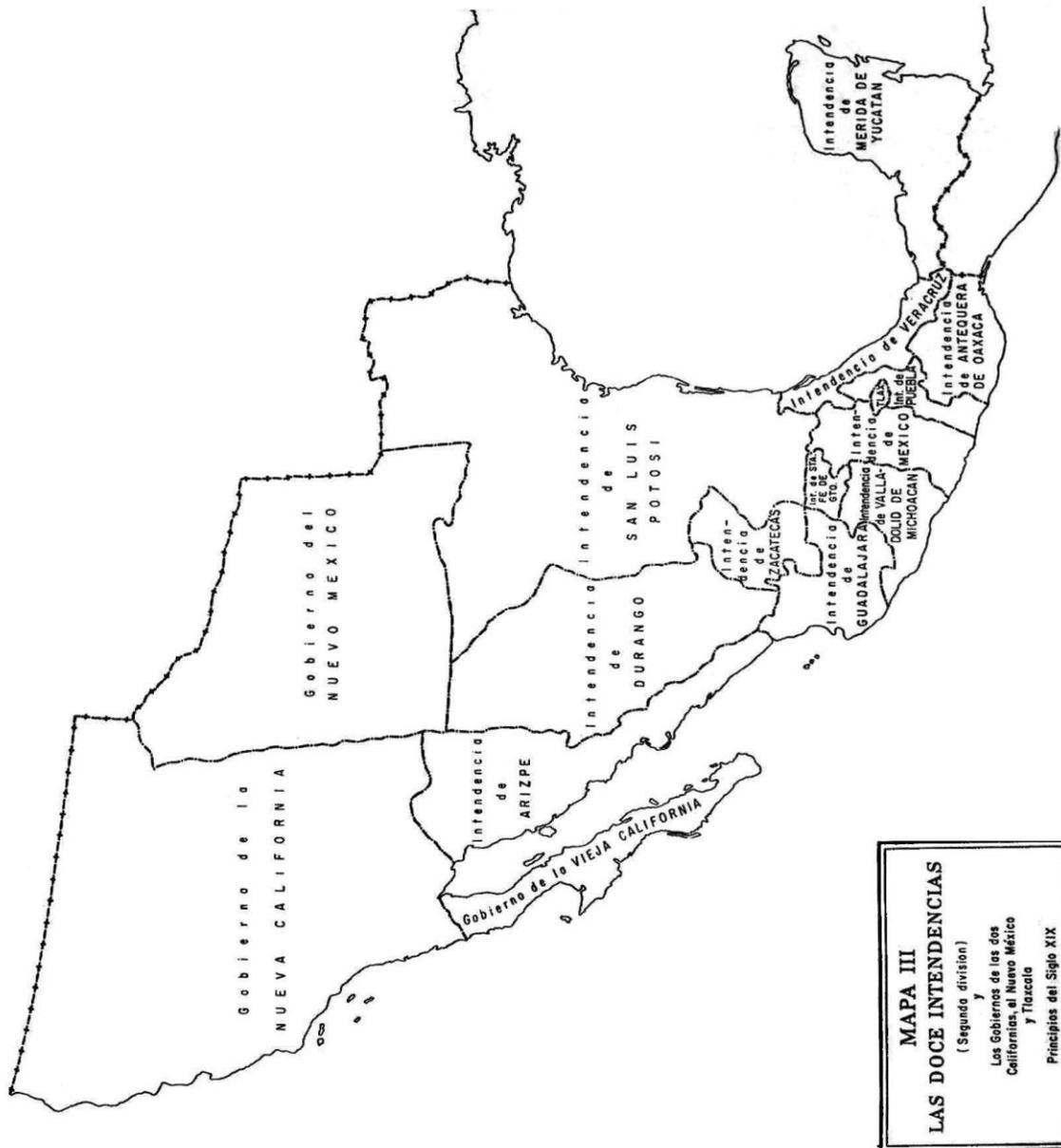
Atlas Histórico Mexicano

Mapa 3. Transición de las Provincias hacia las Intendencias.



Fuente: http://orxu.memoriapoliticademexico.org/Ejemplares/12/Img/1786-dic-4-MapaAudiencias_2.png, (enero, 2016).

Mapa 4. Las doce Intendencias de México.



Fuente: http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/12/Img/1786-dic-4-MapaAudencias_2.png, (enero, 2016).

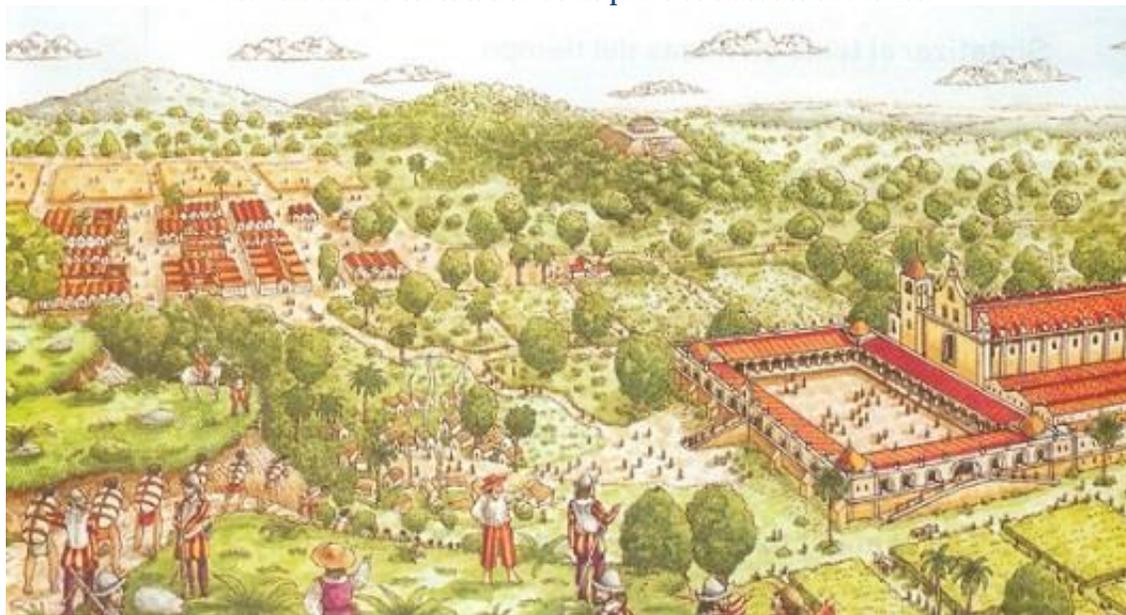
Por último, cabe mencionar que las Reformas Borbónicas reestructuraron la relación comercial entre España y la Nueva España, esto produjo que la Ciudad de México perdiera parte de su hegemonía comercial dentro del sistema de ciudades de la Nueva España, provocando el nacimiento de nuevos centros comerciales de segundo orden, pero muy poderosos en ciudades como San Luis Potosí, Veracruz, Puebla, etc. En este juego comercial los que perdían siempre eran los consumidores a los cuales otra se les encarecía el producto.¹⁶⁵

D) Las ciudades y/o pueblos

Esta forma de administración de la tierra era la consolidación de algunas encomiendas o conjuntos de propiedades inmuebles en las que se asentaba un grupo poblacional considerablemente grande, donde su localización y riqueza contribuían a su crecimiento.

Durante el siglo XVI se fundaron muchas ciudades, basados en las Ordenanzas de Felipe II dictadas a partir de 1527 hasta 1598, conocidas como las *Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pasificación de las Indias*, que eran una recopilación de las de Fernando de Aragón y Carlos V inspiradas en los escritos del planificador Vitruvio e incorporadas casi textualmente a las *Leyes de los Reinos de Indias*. (Ilustración 28)

Ilustración 28. La constitución de las primeras ciudades en México.



Fuente: <http://paralaclosedehistoria.blogspot.mx/2015/07/aporte-escenas-de-actividades.html>, (enero, 2016).

Algunas surgieron como resultado de una serie de capitulaciones y mercedes reales otorgadas a los expedicionarios y conquistadores de mayor jerarquía, o con mayor riqueza; como Hernán Cortés aunque también son consecuencia de una fuerte presión política e

¹⁶⁵ *Ibíd*em, p. 86.

Al investirla como la capital y ser una de las ciudades más sobresalientes de toda América, el gobierno de España invirtió una gran cantidad de recursos económicos, materiales y humanos para embellecerla, consolidarla, ordenarla, capitalizarla y traformarla. El territorio siempre estuvo ligado al control político y el derecho. Esto es porque según la doctrina jurídica el Estado esta conformado de tres elementos: población, territorio y gobierno. La ciudad concentra todos estos elementos en sí misma, aunque claro, para aquella época era mucho más pequeña de lo que es ahora. Por lo que desde entonces ya comenzaban a percibirse los esbozos de una marcada diferencia entre la vida urbana y la rural en la Ciudad de México.

Y todo lo que se llevó a cabo dentro de estas delimitaciones territoriales por mandato del rey, fueron producto de una serie de actos jurídicos. Especialmente actos administrativos, reflejo undubitable de la presencia del derecho urbanistico. (Ilustración 30)

Ilustración 30. La Ciudad de México en 1628.



- | | | | |
|---|------------------------------|----|------------------------------|
| A | CATEDRAL * | 7 | CONV. DE SAN LORENZO |
| B | PALACIO VIRREINAL Y PLAZAS * | 8 | CONV. DE STA. INÉS |
| C | CASAS DEL CABILDO | 10 | CONV. DE SAN BERNARDO |
| D | CASA DEL ARZOBISPADO * | 12 | CONV DE STA. TERESA LA NUEVA |
| E | INQUISICIÓN * | 13 | CONV. DE CAPUCHINAS |
| F | CASA DE MONEDA | 16 | CONV. DE STA. CLARA |
| G | CASAS DE ESTADO | 17 | CONV. SAN JUAN DE LA PENIT. |
| H | ADUANA | 18 | CONV. DE STA. ISABEL |
| I | PARROQUIA DE SAN MIGUEL | 19 | CONV. DE CORPUS CHRISTI |
| J | PARROQUIA DE SANTA CATARINA | 21 | CONV. DE SN. FELIPE NERI |
| K | PARROQUIA DE STA. VERACRUZ * | 22 | CONV. DE SN. JUAN DE LETRÁN |
| L | TEMPLO DE SANTO DOMINGO * | 23 | COLEGIO DE NIÑAS |
| M | TEMPLO DE SAN FRANCISCO * | 28 | CONV. LA MISERICORDIA |
| N | TEMPLO DE SAN DIEGO | 29 | CONV. SANTIAGO TLATELOLCO * |
| O | TEMPLO DE SAN AGUSTÍN | 30 | CONV. DE STA. MARIA |
| P | TEMPLO DEL CARMEN | 33 | CONV. DE SAN SEBASTIÁN |
| Q | TEMPLO DE LA MERCED | 38 | CONV BELÉN DE MERCENARIOS |

R	CASA DE LA PROFESA *	40	HOSPICIO DE SAN NICOLÁS
r	CASA DE BETLEMITAS	41	COLEGIO DE SAN FERNANDO
S	TEMPLO SN. PEDRO Y SN. PABLO	42	CONV. EL STO. CALVARIO
T	TEMPLO DE SAN ANDRÉS	43	COLEGIO SN. JAVIER DE NIÑAS
V	TEMPLO DE SAN GREGORIO	47	COLEGIO SEMINARIO
X	TEMPLO DE SAN JUAN DE DIOS *	49	COLEGIO DE SN. ILDEFONSO
Y	TEMPLO DE SAN HIPÓLITO	51	CONV DE STA. ANA
Z	TEMPLO DEL ESPÍRITU SANTO	57	LA CANDELARIA DE SAN JUAN
80	QUEMADERO DE HEREJES	62	SAN ANTONIO DE SAN JUAN
82	CAJA DE AGUA DE CHAPULTEPEC	64	ACUEDUCTO SALTO DEL AGUA *
84	PUENTE DE LA MARISCALA	68	CRUZ DE LOS TALABARTEOS
85	PUENTE DE SN. FRANCISCO	70	CAPILLA DE LA CONCEPCIÓN
89	PUENTE DE STO. DOMINGO	72	CAPILLA APARTADO DE ORO
90	LA ALAMEDA *	73	CAPILLA EL COLISEO
92	SAN FRANCISCO THEPITO	75	CAPILLA TECPAN DE SANTIAGO

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/TlatPlano1760.htm>, (enero, 2016).

III.3.1.3 Otros aspectos jurídicos influyeron en el crecimiento de la Ciudad de México

En México estuvo muy marcado el fenómeno de *las castas*, debido a que ante ellas imperaba la supremacía de los españoles peninsulares y los criollos (hijos de españoles nacidos en México), quines gobernaban el país en aquella época y concentraron la mayor parte de su riqueza e imponían a través de códigos y leyes basados en la costumbre.

Ilustración 31. Antiguo Colegio de Minería y la calle de Tacuba a finales del siglo XVIII.



Fuente: *Partido Convergencia, La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 20.*

Las castas se encontraban debajo de los criollos se veían obstaculizados para subir de rango social y económico, fueron localizándose en un rango intermedio de la economía de tal

forma que formaron gremios y cofradías de trabajadores en los que se concentró la producción industrial a partir de los oficios, reflejándose urbanísticamente, en la estructura y apariencia de la ciudad. Por ejemplo, en calles ubicadas dentro del Centro Histórico de la ciudad, estaba la calle de Plateros, Tabaqueros, Mecateros, Cordobanes y Mesones (en donde estaban las casas de hospedaje de todos los niveles económicos) e incluso la calle de la Muertería en donde los muerteros fabricaban los ataúdes de las personas fallecidas,¹⁶⁸ debiendo a los gremios de cada oficio su nombre. (*Ilustración 31*)

Uno de los gremios más importantes fué el de los constructores (muy significativo para el ámbito de la arquitectura y el urbanismo), que estaba encargado (según la Legislación Indiana del s. XVI), de crear en 1599 las *Ordenanzas de Albañilería* que permanecieron hasta 1785, cuando se instauró la *Real Academia de San Carlos* en la Ciudad de México. Hasta entonces el gremio se encargó de llevar a cabo las grandes obras urbanas de la ciudad y transformarla por mandato real. Manifestación del profundo trasfondo jurídico en la construcción

III.4 Estructura jurídica del urbanismo en la Ciudad de México durante el siglo XIX

El siglo XIX se caracteriza por ser un periodo de transición del viejo sistema novohispano a la construcción del nuevo Estado independiente de México como nación.

Comienza con el fin del virreinato y la colonia en y el reconocimiento de México independiente de su yugo político en 1810 y termina con el periodo porfiriano del 1876-1910.

Entre ambos periodos se ubican de manera intermitente una serie de acontecimientos históricos influyentes en la reestructuración de México hacia el siglo XX, ya que contiene una serie de cambios muy importantes en la política nacional, como: la Guerra de Independencia (1810-1821); la Invasión Estadounidense (1846-1850); la Guerra de Reforma (1857-1861); la Intervención Francesa y el Segundo Imperio Mexicano (1862-1867) y el México Liberal (1867-1876). Por lo que fue un siglo lleno de dramatismo, desgracias, redescubrimiento y cambios turbulentos en nuestro país.

A comienzos de siglo la división y administración del territorio continuaba basándose en un sistema de intendencias, cuya recaudación fiscal estaba en favor de España. Para 1810 se había reorganizado este sistema para dividirse en ocho cuarteles mayores y treinta y dos menores. Algo parecido a lo que hoy consideramos como “colonias” y pueblos originarios; contaba con 304 calles, 140 callejones, 12 puentes, 64 plazas, 19 mesones, 2 posadas, 28 corrales y 2 barrios.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Supra op. cit., nota 125, p. 326.

¹⁶⁹ González Obregón Luis, *La Vida en México en 1810, México*, Colección Metropolitana, 1975, p. 21.

La Ciudad de México había crecido y el rigor de la economía se hacía notar en su composición urbana. Las plazas estaban atestadas de comerciantes “semifijos” y “ambulantes”, fuera de la Plaza Mayor, en las calles más céntricas y aún en las más lejanas, en donde los espaciosos muros de los conventos no ocupaban las aceras: tiendas y accesorias abrían sus puertas al comercio; pero las tiendas entonces no eran tan lujosas como ahora, ni tenían los aparadores de grandes cristales que tienen hoy,¹⁷⁰ y la mercancía que se comerciaba era más especializada, pues se dirigía a un consumidor cada vez más sofisticado.

Alineados a las calles se erigían mucho más edificios, como conventos, hospitales, escuelas e incluso edificios dedicados al espectáculo y el entretenimiento, como Teatros y otros espacios abiertos enfocados a la recreación y el esparcimiento, por ejemplo plazas y paseos adornados con estatuas esculpidas por artistas plásticos pertenecientes a la *Real Academia de San Carlos*, la cual tenía control sobre el embellecimiento de la ciudad en colaboración con el Estado y el IV Virrey de la Nueva España Juan Vicente de Güemes Padilla Horcasitas y Aguayo II Conde de Revillagigedo y Barón de Benilova y Rivarroja, quién se preocupaba mucho por su estética. (Ilustración 32)

De entre sus grandes obras en la Ciudad de México destacan: la introducción de desagüe y atarjeas en toda la Ciudad de México; su limpieza y embellecimiento; la construcción de cementerios afuera de las poblaciones como medida de saneamiento y la consumación del alumbrado público en toda la ciudad. Todo fue posible a la expedición de una serie de ordenanzas que el hizo, con un alto velo jurídico, para la transformación de la ciudad.¹⁷¹

Ilustración 32. El Conde de Revillagigedo, IV Virrey de la Nueva España.



Fuente:

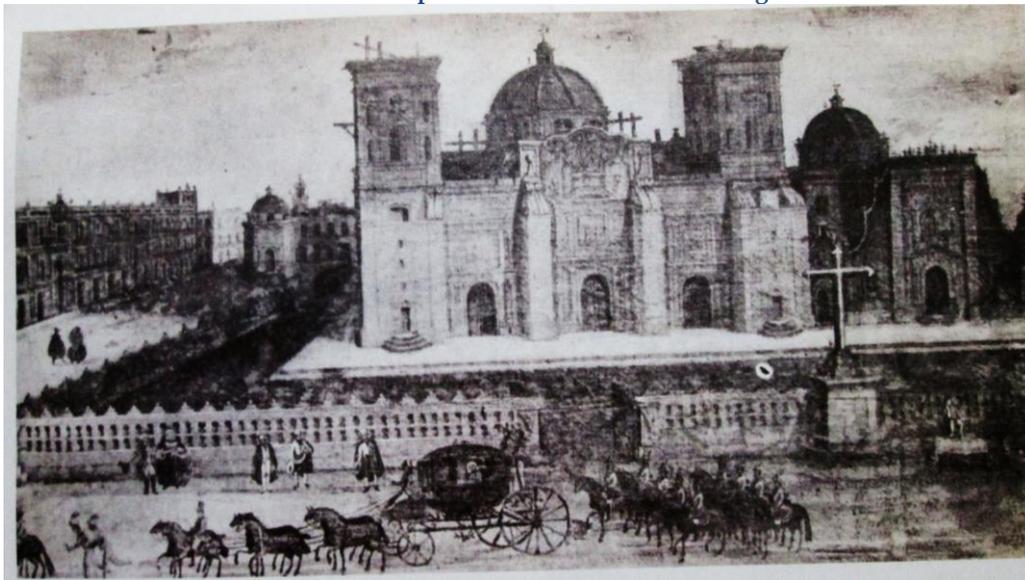
https://es.wikipedia.org/wiki/Juan_Vicente_de_G%C3%BCemes#/media/File:Juan_Vicente_de_Guemes_Pacheco_y_Padilla.jpg, (febrero, 2016).

¹⁷⁰ Supra op. cit. nota 161, p. 40.

¹⁷¹ <http://mr.travelbymexico.com/1462-juan-vicente-de-gu%C3%A9emes-padilla-horcasitas-y-aguayo/>, (febrero, 2016).

Por otro lado el transporte también había cambiado por nuevas máquinas industrializadas, como los automóviles, de los cuales algunos todavía tirados por animales de carga, que incomodaban con el ruido infernal de su tráfico (...), cuyo número no pasaban de dos mil quinientos y a medida que el lujo iba en aumento, crecía el buen gusto por ellos.¹⁷² (Ilustración 33)

Ilustración 33. El transporte en México a finales del siglo XVIII.



Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México*, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 24.

La población en la ciudad había aumentado debido a un fuerte fenómeno migratorio de los habitantes del campo hacia la ciudad en busca de mejores oportunidades de vida. Los censos indican que solo una parte exigua de la población urbana estaba ocupada en actividades productivas. Esta plebe era caldo de cultivo para cualquier explosión violenta.¹⁷³ (Ilustración 34)

Sobre la política, el clero había adquirido mucho más poder, por lo que de 1809 a 1810, Francisco Javier Lizana Beaumont que fue Obispo de México también era Virrey de Nueva España y la tenencia de la tierra se repartía entre éste, los españoles y algunos criollos.

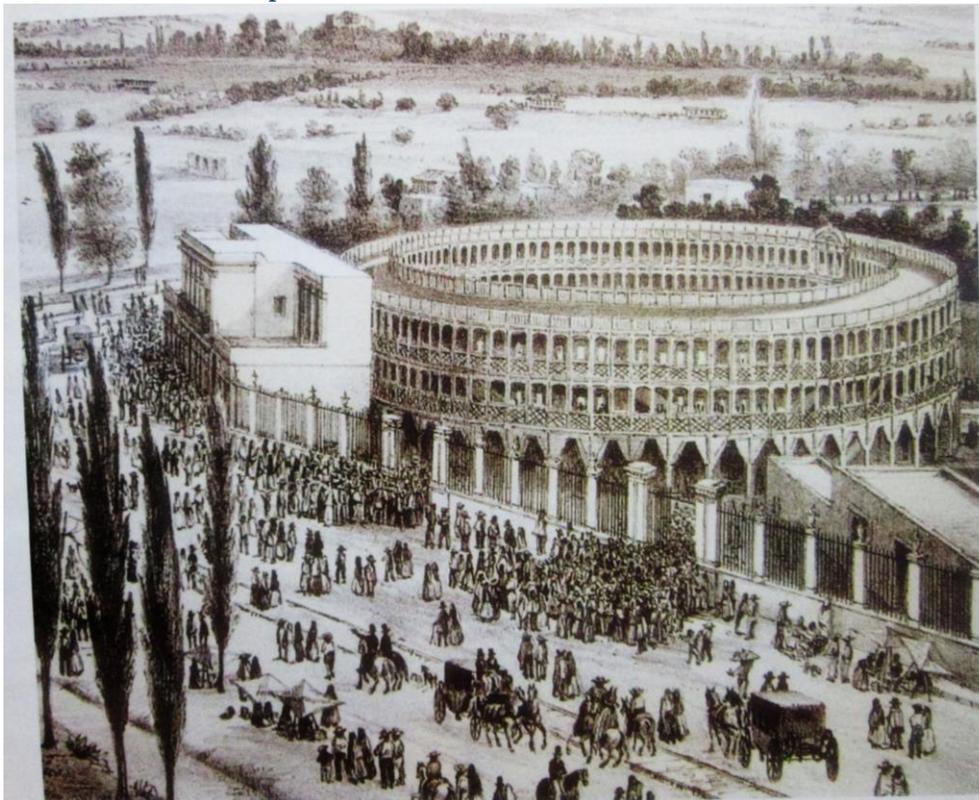
A finales de periodo los criollos se habían unido por un fin común: derrocar al sistema novohispano y tomar el poder sobre las decisiones país, tomando su posición en la estructura social de Nueva España y su peso sobre el sistema, llegaron a asumir para sí todo lo americano, provocando un conflicto para con los intereses de la comunidad española,

¹⁷² Supra op. cit., nota 170, p. 15.

¹⁷³ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit., nota 67, p. 55.

pues [...] el criollo dueño de sí querrá serlo de su América mexicana.¹⁷⁴ Resultando en el “criollismo”, movimiento social que arrasó y controló al resto de las masas conformadas por las castas “inferiores” como los mestizos. Estallando finalmente en la Guerra de Independencia.

Ilustración 34. Multitud de personas afuera de la Plaza de Toros al Inicio de Paseo de la Reforma.



Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México*, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 27.

III.4.1 De la Nueva España al México independiente (1810-1821): aspectos jurídicos relevantes para el urbanismo

Durante todo el periodo que duró la guerra de independencia, un número de miembros del movimiento insurgente (promotores de la independencia), formularon y presentaron una serie de documentos o proyectos jurídicos que tuvieron trascendencia en el ámbito del derecho urbanístico.

¹⁷⁴ Matute Álvaro, *México en el siglo XIX Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas*, 1era. Reimp., UNAM, 1992, p. 34.

Para fines prácticos nos dedicaremos a hondar de forma muy sintética en referencias muy exactas que pueden relacionarse con el proceso urbano de la Ciudad de México de forma indirecta en el orden siguiente:

III.4.1.1 La Constitución del Cádiz

Fue la primera constitución de México, todavía con el nombre y el régimen de la *Nueva España*; promulgada por el Virrey Venegas el 30 de septiembre de 1812. Constó de 384 artículos y las repercusiones políticas que tuvo tanto en España como en América fueron fundamentales en la implantación del liberalismo en España y la consumación de la guerra de insurgencia en nuestro continente.¹⁷⁵ Proclamaba soberanía popular, libertad de prensa, de expresión y abolía la inquisición. A la vez establecía la libertad de las colonias con la metrópoli administrativamente y dividía Nueva España en cinco provincias, confiando al poder virreinal a una de ellas.

De todo su contenido, lo más trascendental para el derecho urbanístico, son los puntos que se mencionan en el **Título I** y el **Título VI**:¹⁷⁶

Título I “De la Nación española y de los españoles”.

Capítulo I “De la Nación española”

Artículo 4º: La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.

Título I “Del Gobierno Interior de las provincias y de los pueblos”.

Capítulo I “De los Ayuntamientos”

Artículo 321º: Estará a cargo de los ayuntamientos:

Séptimo párrafo: Cuidar la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

De dicha constitución emanaron posteriormente una serie de Leyes Reglamentarias, dictadas a lo largo de 2 años a partir de 1810, de las cuales nos interesan las siguientes:

- Las expedidas en el año de **1811**: En **Marzo** de la *Agricultura e Industria en América y la de la Abolición del Tributo de los Indios y Reparto de las Tierras*; la expedida en **Noviembre**, que reglamentaba la *Igualdad de Criollos y Peninsulares y Libertad*.
- Las expandidas en el año de **1812**: en **Enero**, sobre la *Admisión de Negros y Mulatos en la Universidad*; en **Mayo**, sobre los *Ayuntamientos Constitucionales* y sobre la *Exclusión de eclesiásticos en Cargos Municipales*; la dictada en

¹⁷⁵ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, p. 422.

¹⁷⁶ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit., nota 67, p. 56

Noviembre, sobre la *Abolición de la Mita y Otras Formas de Servidumbre Indígena*.

- Las remitidas en el año de 1813: en enero, sobre la *Reducción de Baldíos y Terrenos Comunes*, y por último, la de junio que reglamenta la *Libertad de Gremios*.

III.4.1.2 Carta de los Sentimiento de la Nación

Documento escrito el 14 de septiembre de 1813 escrito por Morelos en Chilpancingo, Guerrero. Señala en su **Artículo 17^o**, lo siguiente:

Que a cada uno se les guarden las propiedades y respete en su casa un asilo sagrado señalando penas a los infractores.

III.4.1.3 La Constitución de Apatzingán

Decreto Constitucional publicado el 22 de octubre de 1814. Defendía la existencia de un sistema representativo nacional, la separación de tres poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión.

El contenido de su Capítulo V “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, son los más relevantes para nuestra materia y decían lo siguiente:¹⁷⁷

- **34^o**: Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de que no contravengan a la ley.
- **35^o**: Ninguno debe ser privado de la mejor porción de las que posea, sino cuando lo exija pública necesidad; pero en ese caso tiene derecho a la justa compensación.

III.4.1.4 Plan de Iguala

A final de la guerra Agustín de Iturbide proclamó y redactó lo que se conoce como El *Plan de Iguala*, el 24 de febrero de 1821; un documento muy significativo para los insurgentes, ya que convocaba a continuar con la lucha y son la base jurídica e ideológica de la consolidación del *Primer Imperio Mexicano*.

En él apoya la absoluta independencia del reino de Nueva España; el reconociendo de la religión católica-apostólica- romana sin tolerancia de otra y el sostenimiento de un gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país. Proclamaba tres garantías: la libertad, la igualdad, la religión y la unión, que eran sus ideales perseguidos por hombres convertidos en soldados y convoca a conformar el “ejército de las tres garantías”.¹⁷⁸ En lo

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 57.

¹⁷⁸ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, p. 422.

que se refiere al Derecho Urbanístico, lo más importante se ubicaba en los siguientes puntos:¹⁷⁹

- **13º:** Sus personas y propiedades serán respetadas y protegidas.
- **14º:** El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades.

De todo ello podemos destacar que en cada uno de los elementos de esta compilación, puede evidenciarse que la propiedad lo significaba todo y que la pretensión de dichos documentos, en parte, era continuarla salvaguardando, reconociendo el derecho de todos los ciudadanos a adquirirla mientras cumplieran con los requisitos reglamentados para hacerlo y el respeto a la propiedad del clero.

Esto es importante ya que la ciudad vista como un conjunto de bienes inmuebles, de cualquier régimen, cambiaría de manos y ello implicaría que se transformaría; se volvería a zonificar, se haría más densa, su población cambiaría y quizá su desarrollo integral estaría polarizado.

III.4.2 El Periodo de Posguerra: hacia el surgimiento y Conformación de un Distrito Federal.

La guerra concluyó cuando el último Virrey de México Juan de O´donojú desistió de su cargo y reconoció la independencia de México. Después el domingo 21 de julio de 1822 Agustín de Iturbide fue nombrado emperador en la toma de poder juró defender, como única, la religión católica, respetar las leyes emanadas del Congreso, en donde residía la voluntad soberana de la nación y también los derechos de cada individuo, en la inteligencia que de no hacerlo, fuera obedecido.¹⁸⁰ De esta forma da inicio al *Primer Congreso Constituyente de México*.

Los miembros del Congreso eran electos de manera indirecta y el principal objetivo de su existencia era promover la creación de una constitución mexicana propia. En cuanto al resto de la estructura administrativa-gubernamental, los antiguos intendentes siguieron en sus cargos como agentes financieros del gobierno; y se formaron los ministerios de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y asuntos Eclesiásticos (la impartición de justicia seguiría a cargo del Clero, Guerra y Marina), y en el aspecto social, la discriminación de castas disminuyó. Las bases constitucionales de este congreso citaban que:

- El Congreso reside en la soberanía de la nación.
- La religión católica, apostólica y romana sería la única, con exclusión de cualquier otra.
- El gobierno sería una monarquía moderada constitucional, y el país se denominaría *Imperio Mexicano*.

¹⁷⁹ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit., nota 67, p. 58.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 431.

- Se llamaría a gobernar el imperio a las personas designadas en el Tratado de Córdoba (documento en el que se reconoce y acepta la Independencia de México, firmado por Agustín de Iturbide y Juan de O' donojú en Córdoba Veracruz el 24 de agosto de 1821).
- La división tripartita del poder quedaba de la siguiente manera:
 - Poder Legislativo que corresponde al congreso.
 - El Poder Ejecutivo correspondería a la Regencia.
 - El Poder Judicial a los Tribunales entonces existentes o que se crearan posteriormente.
- Se declaró la Igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del imperio, cualquiera que fuera su origen.

Además se lanzó la convocatoria para integrar las Cortes del Imperio Mexicano por medio de elecciones indirectas en tres niveles, es decir, por ayuntamientos, distritos y provincias; se nombraría 162 diputados propietarios y 29 suplentes, los aspirantes solo podrán pertenecer al grupo de terratenientes, militares, eclesiásticos, letrados, magistrados y otras profesiones, era un sistema corporativo que distaba mucho de considerarse popular.¹⁸¹

Durante su imperio Iturbide invirtió gran parte del ingreso público para convertir a la Ciudad de México en sede de múltiples festejos y homenajes que atraían a un gran número de visitantes y comerciantes que disfrutaban, y se beneficiaban de los derroches económicos de la nueva administración, pues el gobierno gustaba de gastar y adquirir deudas en ciertos lujos. Incluso se creó la *Orden Imperial de Guadalupe* para rendir homenaje a hombres distinguidos.¹⁸² La ciudad adquirió poco a poco una majestuosidad propia de un centro capitalino.

Aunque esto no duró demasiado, el 21 de octubre de 1822, Agustín I aconsejado por diputados de todas las facciones, ordenó la disolución del Congreso provocando los primeros pronunciamientos¹⁸³ en contra de su Imperio hasta incitar un estallido armado en contra de su imperio. En diciembre de 1822 el gobernador de Veracruz: General Antonio López de Santa Anna se levantó en armas proclamando la República junto con el general Guadalupe Victoria proclamando el *Plan de Casa Mata* en Veracruz, en el que pedía la reinstalación del congreso y que se reconociera la diputación de Veracruz. A este movimiento también se unieron Vicente Guerrero y Nicolás Bravo.¹⁸⁴ Diez meses después de iniciada su gubernatura, Iturbide renunció a su cargo y se exilió en Lione, Italia. El 22 de septiembre en un intento de regresar a México, fue declarado traidor y por último fusilado en el municipio de Padilla, Tamaulipas el 19 de julio de 1824.

¹⁸¹ Ibidem, p. 429.

¹⁸² Ibidem, p. 435

¹⁸³ Velásquez García Erik, Nalda Enrique, et. al., *Nueva Historia General de México*, México, COLMEX, 2011, p. 403.

¹⁸⁴ Pérez de los Reyes Marco Antonio, op. cit., nota 125, 437.

El 4 de marzo a las 9 de la noche se recreó la reinstalación del congreso y se disolvió la junta Constituyente que encabezaba Iturbide. Este disturbio desató múltiples conflictos en la nación para apaciguar esta situación, Vicente Guerrero retomó la idea de Iturbide sobre redactar una constitución política de México, hasta que finalmente tras varios ensayos el 4 de octubre de 1824 se aprobó una primera constitución federal propia, la cual significó una renovación del sistema político en cadena a lo largo del siglo, generando una serie de cambios importantes para la ciudad de México hasta final de siglo, como los siguientes:

A) El proceso de constitución del Distrito Federal

En la nueva constitución se adoptaba una forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal; mientras que el territorio era dividido con fines político-administrativos en 19 Estados, cuatro Territorios y un Distrito Federal.

Se hacía la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero se encomendaba a una persona llamada presidente de la República y un vicepresidente que duraría en su cargo cuatro años, por elección indirecta. Finalmente quién obtuviera el voto de la mayoría de la legislatura de los Estados, quedaría como un presidente y el segundo como vicepresidente; el segundo poder se depositaba en dos cámaras, de senadores y diputados, y el tercero en la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y jueces de distrito.¹⁸⁵

Según lo dispuesto en el artículo 50º, en sus fracciones XXVIII Y XXIX, el Congreso tendría el derecho y la obligación de elegir un lugar específico o delimitado donde tuvieran residencia (físicamente) los Supremos Poderes de la Federación, es decir, un Distrito Federal.

En el decreto del 18 de noviembre de 1824, se designó entonces que la Ciudad de México fuese la *Residencia de los Poderes*, que según el artículo 1º se le denominaría Distrito Federal (compitiendo contra el Estado de Querétaro) y se planteó que estaría comprendido en un círculo, cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad de México (ahora Plaza de la Constitución), con un radio de dos leguas (8 800 metros).¹⁸⁶ (*Mapa 5*)

De 1836 a 1843 el D.F. desapareció a causa de nuevos disturbios políticos que proclamaban el regreso de una república Centralista. México fue dividido en 24 departamentos, en distritos y en partidos (aunque se mantuvieron los ayuntamientos), cuyo gobierno interno quedó a cargo de gobernadores, juntas departamentales, prefectos, subprefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.¹⁸⁷ De acuerdo con las nuevas leyes, el territorio del Distrito Federal junto con el de Tlaxcala fueron incorporados al departamento de México (Artículo 3º de la Sexta Ley) en febrero de 1837, aunque el D.F. continuó siendo un

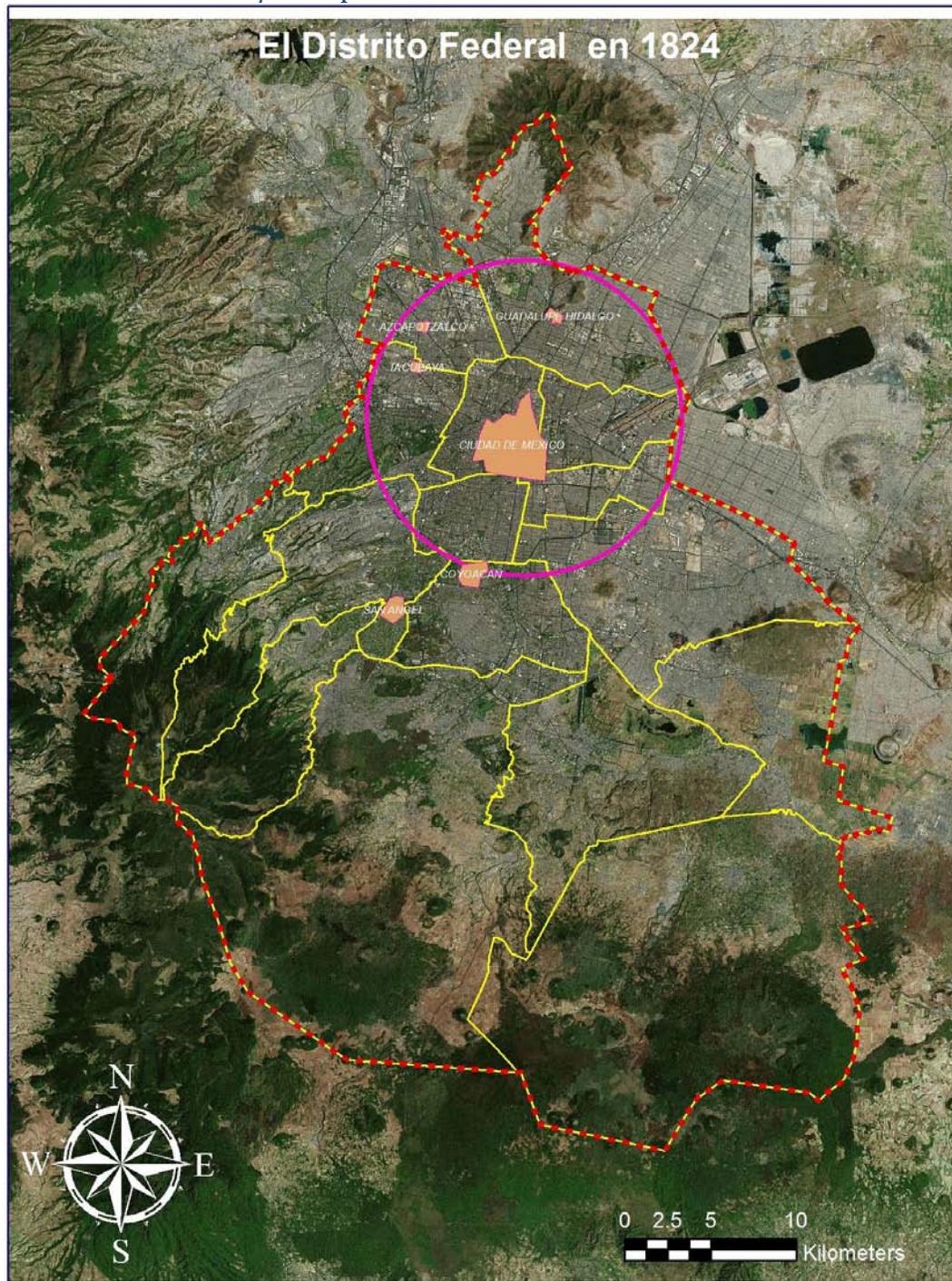
¹⁸⁵ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, op. cit., nota 67, p. 61.

¹⁸⁶ Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México*, Instituto Mora, 2008, Ibidem, p. 44.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 74.

departamento que el 12 de junio de 1843 se dividió en los partidos de la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla.¹⁸⁸

Mapa 5. La primer forma del Distrito Federal en 1824

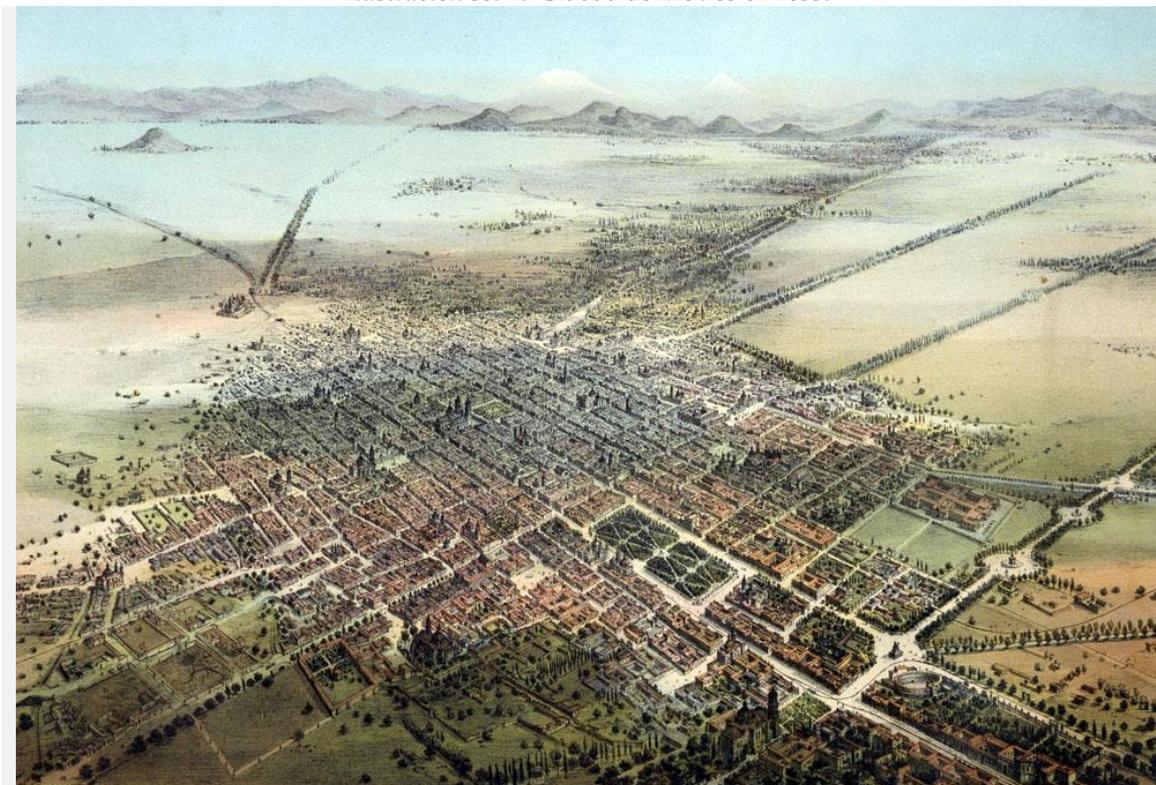


Fuente: Elaboración propia en base a Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México, Instituto Mora, 2008*

¹⁸⁸ Acosta Romero Miguel, op. cit., nota 42, p.65.

En 1847 con el *Acta de Reforma de 1847*, resurgió el tema de volver a designar a la Ciudad de México como el Distrito Federal de la República, aunque en 1853 cuando Santa Ana volvió a intentar reestablecer una dictadura hasta 1855, volvió a desaparecer. No obstante, durante ese periodo Santa Ana fijó en 1854 oficialmente la superficie total del Distrito Federal, denominado por él como “Distrito de la Ciudad de México”. (*Ilustración 35*)

Ilustración 35. La Ciudad de México en 1855.



Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Tenoch/TenochCastro1855.htm> , (enero, 2016).

Finalmente el 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta asentó las bases del Estado nacional bajo la forma de una república democrática, representativa, liberal y federal que consagraba la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial; los derechos del hombre como garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad; abolía los fueros eclesiásticos y militares; desamortizaba la propiedad raíz de las corporaciones civiles y eclesiásticas, y reconocía la separación entre la Iglesia y el Estado¹⁸⁹. En el artículo 72, fracción V y VI dictó que:¹⁹⁰ (*Mapa 6*)

¹⁸⁹ Supra op. cit., nota 186, pp. 111-112.

¹⁹⁰ Idem.

“Art. 72º, fracción VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándose rentas para cubrir sus atenciones locales”.

Mapa 6. El Distrito Federal en la Reforma



Fuente: Elaboración propia en base a Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994*, México, Instituto Mora, 2008

Lo que significó que por primera vez se plateaba considerar al Distrito Federal como una entidad autónoma, con un gobierno electo y libre de la decisión del ejecutivo. Es decir que el D.F. había alcanzado un grado más de autonomía.

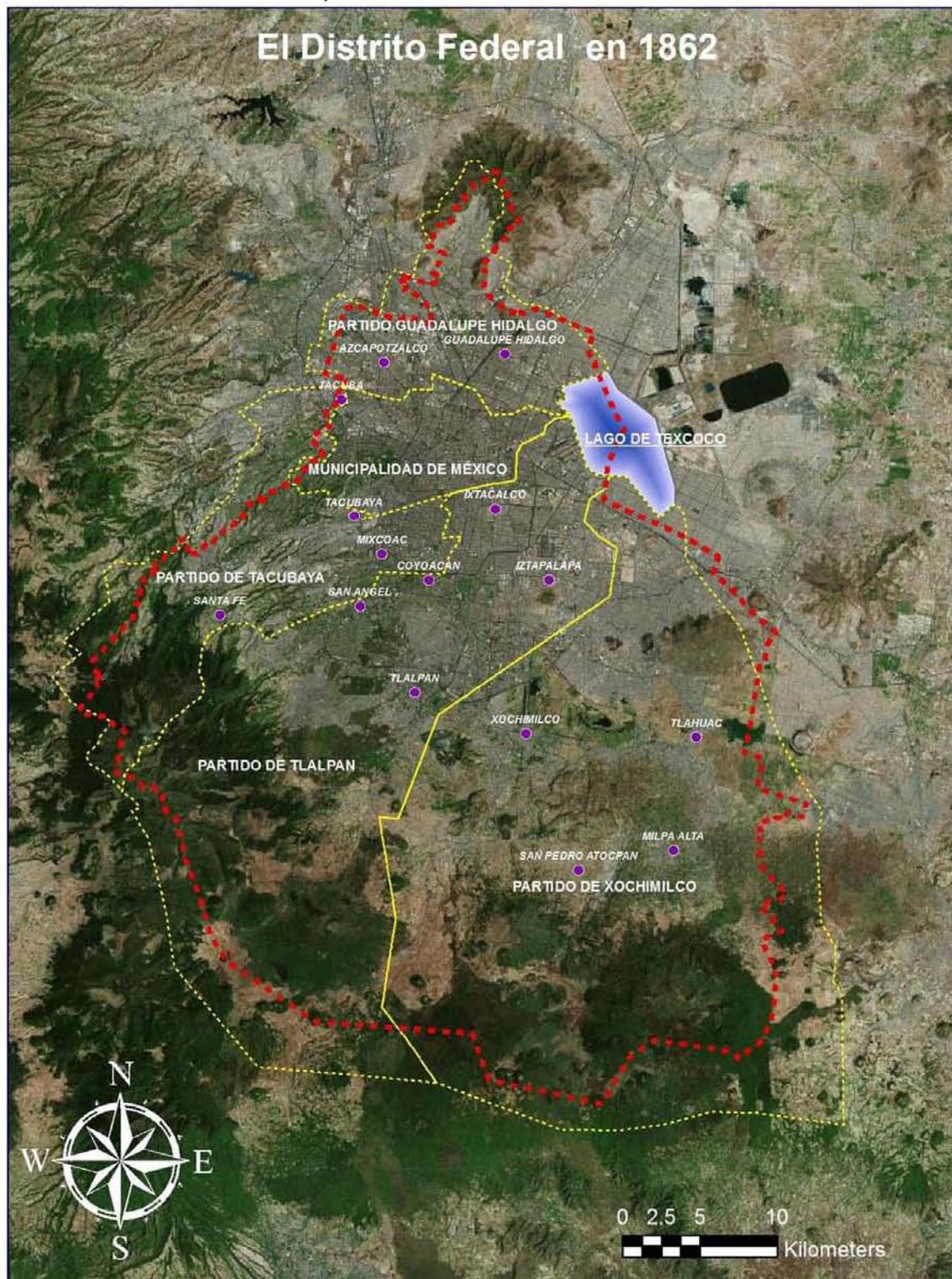
En 1859 se emitió otro decreto con el que volvía a desaparecer el D.F. y se fusionaba con el departamento de México, y los distritos de México, Texcoco, Tlalpan, y Tlalnepantla, y después reaparece en el gobierno de Benito Juárez (abogado y político) entre el año de 1861 y 1865. Su gobierno buscaba la institucionalidad de la vida política, generar una reforma social y darle continuidad a los ideales constituyentes impresos en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma. Cuya influencia en la estructura del D.F. se desprendía de una serie de reformas fiscales, electorales y territoriales que consistía de lo siguiente:¹⁹¹

- **Fiscal:** Separó los gastos del Distrito Federal y los de la municipalidad de México de los de la Federación, por lo que les permitiera estabilizarse económicamente a través de la administración de una hacienda pública propia (lo que profundizaremos más adelante).
- **Electoral:** De acuerdo con un decreto publicado en 1857 sobre las elecciones de los ayuntamientos, jueces y demás funcionarios, y en concordancia con lo establecido en el artículo 72, fracción V (que ya hemos señalado), el 31 de julio de 1861 Juárez decretó que los ayuntamientos del Distrito Federal participarían en los procesos electorales y que sus elecciones serían cada 4 años, cuyo voto sería directo y con sufragio universal.
- **Territorial:** El 6 de mayo de 1861, emitió un nuevo decreto donde establecía que el Distrito Federal se volvería a dividir en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Tlalpan, Xochimilco, Tacubaya y Tlalpan; mientras que Tlalnepantla sería reincorporado al Estado de México. En cuanto al gobierno interno, sus funciones locales dentro del Estado de México estarían conferidas a un gobernador la facultad de nombrar y deslindar las ciudades, villas y barrios que correspondieran a cada uno de estos partidos (según lo dispuesto en el artículo 4º del bando correspondiente).

Con respecto al territorio del D.F., el 11 de marzo de 1862 el gobernador Anastasio Parrodi, fundado en el artículo 4º, decretó que el D.F. se dividiría en la municipalidad de México y los partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Mixcoac y Tacubaya, subdivididos a su vez en 15 municipalidades (Tacuba, Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Coyoacán, Santa Fe, San Ángel, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac, San Pedro Actopan y Milpa Alta), con una cabecera municipal para cada partido. Guadalupe Hidalgo tendría de cabecera a la Ciudad de México y una población de 40,000 habitantes en aquel entonces. (*Mapa 7*)

¹⁹¹ Idem.

Mapa 7. El Distrito Federal en el año 1862



Fuente: Elaboración propia en base a Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994*, México, Instituto Mora, 2008

En 1864 el archiduque Maximiliano de Austria, representante de la postura conservadurista asumió la gubernatura del país y por tercera vez en la historia el Distrito Federal desapareció, además decretó un reordenamiento donde se indicó que la Ciudad de México volvería a ser parte del departamento del Valle de México.

Su imperio fue derrocado y Benito Juárez retornó al poder en 1867 hasta 1871 quien instaló de nuevo en la capital un nuevo gobierno federal, a través de pacificar al país con el reconocimiento de los derechos civiles y el fomentó a la participación en la política nacional mediante el voto. Ordenó equilibrar la Hacienda pública con una política fiscal adecuada y un gasto público selectivo y redujo el ejército federal, otorgó mayor poder al ejecutivo; restringió las facultades de la Comisión Permanente del Congreso; reestableció la Constitución de 1857 y los límites político territoriales del Distrito Federal se reestablecieron hasta 1862, manteniéndose estables hasta 1898 durante el periodo porfirista.

Finalmente en 1877 Porfirio Díaz asumió la presidencia de la república y en su primer periodo (1877-1880) conservó la organización político-administrativa que Juárez y Lerdo habían dejado. En 1898 el Congreso de la Unión fijó el 15 y 17 de diciembre nuevos límites para el Distrito Federal, siendo ello un acto anticonstitucional, ya que el Congreso no tenía facultades para reformar la Constitución y tales límites se habían fijado en ella. Dentro de estos se incluían los 4 distritos en los que ya se encontraba dividido el D.F. y se anexaban otros, como Azcapotzalco de Porfirio Días y de Tacuba, así como Coyoacán. (*Mapa 8*)

En 1899 de nuevo se hizo un ajuste muy importante a la organización territorial del D.F. (decretado el 6 de diciembre) y se conformó con las municipalidades de Azcapotzalco, Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Mixquic, Milpa Alta, San Pablo Ococtepéc, San Pedro Atocpan, Tulyehualco, Tlahuac, Tlaltenco Hastahuacan, Iztacalco, Iztapalapa, Tacuba, Tacubaya, Santa Fe y Mixcoac.

Por último, el gobierno porfirista empeñado por mantener orden, decretó la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* en la que se definieron sus límites externos, y definieron las áreas de las prefecturas y municipalidades que lo conformaban, mientras que se enfatizaba su dependencia hacia el gobierno federal.

El 26 de marzo de 1903 los habitantes del Distrito Federal se enteraron de que por primera vez tenían una ley de organización política y municipal. Esta ley modificó radicalmente la administración política y territorial del Distrito Federal, y reconoció los límites decretados el 15 y 17 de diciembre de 1890, suprimió las prefecturas y redujo el número a 13 municipalidades: Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Las áreas jurisdiccionales de las municipalidades fueron la base donde se

sustentó la nueva organización territorial; aunque su esencia político-administrativa sería profundamente transformada por la nueva legislación.¹⁹²

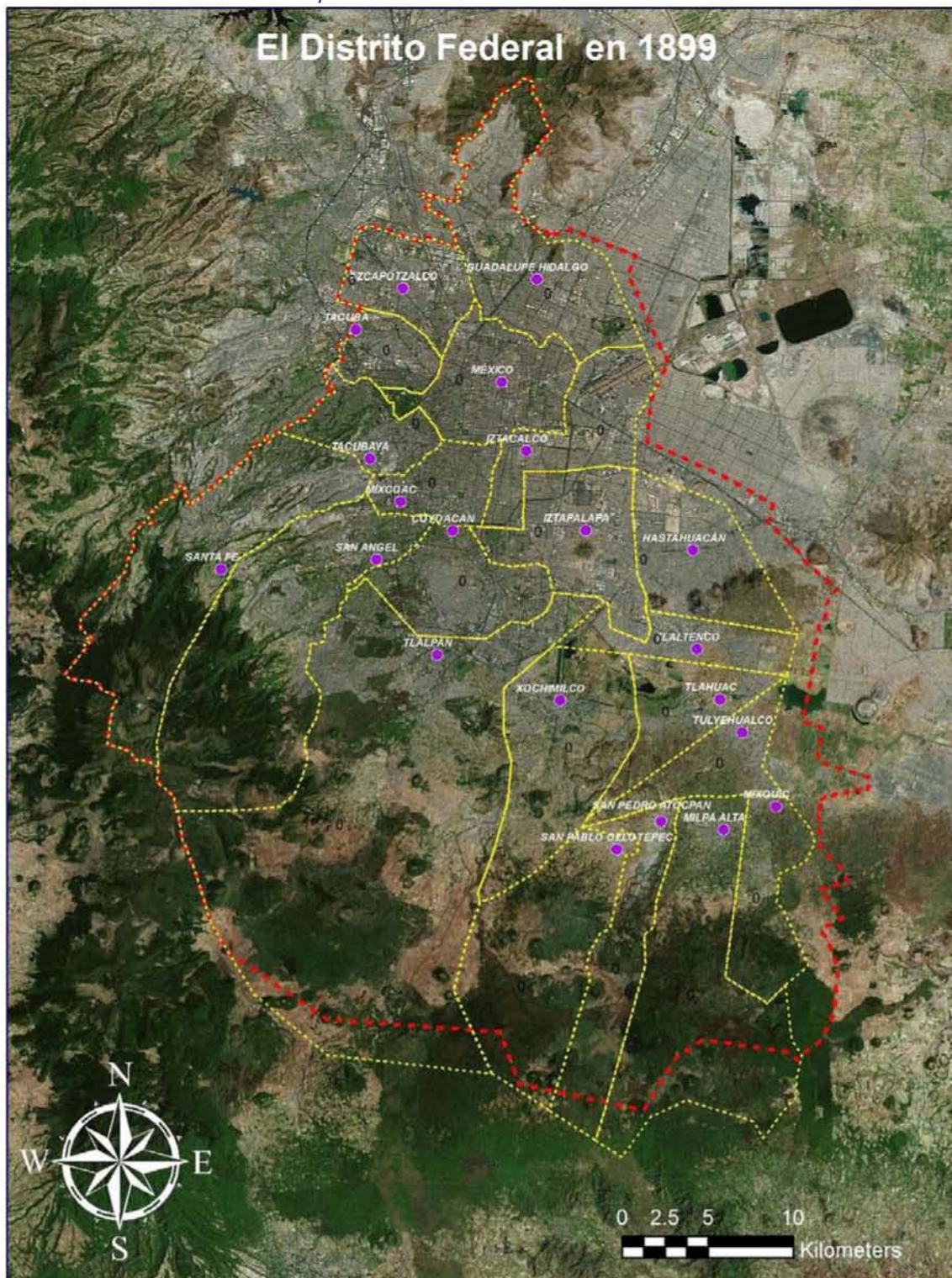
Mapa 8. El Distrito Federal en el Porfiriato



Fuente: Elaboración propia en base a Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México, Instituto Mora, 2008*

¹⁹² Ibidem, p. 148.

Mapa 9. El Distrito Federal en el Porfiriato



Fuente: Elaboración propia en base a *Hernández Franyuti Regina, El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México, Instituto Mora, 2008*

El Distrito Federal se reconoció como parte de la federación y su dependencia del ejecutivo por conducto de la Secretaría de Estado y Despacho de Gobernación.¹⁹³ Esta última organización administrativa, política y territorial permaneció hasta 1917.

Con base en ello podemos observar que el hecho de que la Ciudad de México adquiriera el título de Distrito Federal, la convirtió en un ícono del constitucionalismo, que en sí mismo posee peso jurídico.

Su relativa autonomía fiscal en cierta forma le otorgó la libertad a sus gobernantes de invertir los ingresos públicos en su mejoramiento urbano de la manera más conveniente y dentro de un área territorial políticamente delimitada y señalada geográficamente, pues la ciudad desde entonces el Distrito Federal, comenzaba a expandirse; su población comenzaba a incrementar y el buen estado de su imagen urbana era una necesidad, por el simple hecho de ser el *Asiento de los Poderes Federales*.

De hecho esa misma sobre estimación que se le dio al Distrito Federal mediante todas estas reformas constitucionales y que se conservó hasta el año pasado, podemos decir que es la razón por la que la Ciudad de México es la ciudad más cosmopolita del país, la que posee los más grandes edificios, los grandes monumentos y la diversidad de estilos arquitectónicos con la que se ornamentó a lo largo y ancho; la más densa; la que posee un gran número de museos y atracciones; la más innovadora; la más tecnificada y aún más. Por lo que debemos reconocer que de no haber sido por el derecho constitucional, quizá la ciudad no podría ser el monumental monstruo que conocemos ahora, ni parte de las grandes ciudades que encabezan a las más pobladas del mundo.

III.4.2.1 La Propiedad y la Hacienda Pública

A principios de siglo en México, como hemos mencionado, a pesar de que se reconocía el derecho de la población para adquirir bienes inmuebles, no todos tenían la capacidad económica para hacerlo, lo que seguía implicando una desigualdad en la distribución de la riqueza y ello se veía reflejado en la ciudad, dividiéndose de la siguiente forma:¹⁹⁴

- **Latifundista:** Los latifundios como ya vimos en el subcapítulo anterior, se habían formado durante los tres siglos de colonialismo, y representaba a la *propiedad privada* que estaba en manos de los conquistadores y sus descendientes. Para entonces muchas de estas propiedades dadas las condiciones sociales, jurídicas, políticas y económicas que se dieron durante este proceso evolutivo de la historia de nuestro país, habían incrementado su perímetro y su número.
- **Eclesiástica:** estaba compuesta por la que le había sido concedida originalmente al Clero por el gobierno colonial o virreinal, así como por la que había adquirido la institución religiosa por cuenta propia ya fuera por compra, donación y otro

¹⁹³ Idem.

¹⁹⁴ Chávez Padrón Martha, *El Derecho Agrario en México*, México, Porrúa, 2012, p. 199.

proceso legal. Al igual que los latifundios la propiedad eclesiástica continuó creciendo en área y en cantidad.

Podríamos aventurar para 1810, en números redondos y en calidad meramente provisional, que se tenía la siguiente distribución de la tierra en la *Nueva España*:¹⁹⁵

<i>TIPO DE PROPIEDAD</i>	<i>HECTÁREAS</i>
Terrenos de comunidades indígenas incluyendo fundos legales, propios, ejidos y pequeñas propiedades indígenas	18,000,000
Terrenos de los Pueblos no indígenas, incluyendo el ocupador Por ciudades, villas, minerales, etc., y las propiedades de Pequeña y mediana extensión de su habitantes	5,000,000
10,438 haciendas y ranchos	70,000,000
Baldíos	100,000,000
<i>Total de Hectáreas</i>	<i>193,000,000</i>

Fuente: Salinas de Yáñez Adriana, et al. , La Utopía Mexicana del Siglo XVI: lo bello, lo verdadero y lo bueno, México, Grupo Azabache, 1992, p. 86, tabla.

Debido a los desajustes políticos y los largos periodos de guerras y de carencias, todas ellas se veían involucradas con una serie de problemáticas que se agravaban aún más en un círculo vicioso.

El principal problema era la inequidad que había en la distribución de la propiedad, pues las propiedades indígenas comenzaban a desaparecer, mientras que las latifundistas continuaban aumentando. Esto era porque los bienes de los indios habían sido enajenados negligentemente por aquellos que entendían el funcionamiento de las leyes (como el Clero), y que en consecuencia, carentes de tierra que les proveyera de alimento, trabajaban en los latifundios, enriqueciendo aún más a los dueños. Además de que había una fuerte inclinación de las leyes por proteger la propiedad eclesiástica y los latifundios, en comparación con la india.

Otro problema era la gran cantidad de bienes baldíos (sobre todo afuera de la ciudad y norte del país) y la existencia de bienes amortizados (que no se trabajaban) ya fuera porque sus propietarios no tenían la capacidad de hacerlo o simplemente porque no estaban interesados en ello. Por lo general estos bienes pertenecían al clero y se caracterizaban jurídicamente porque no eran susceptibles de enajenación y confiscación y estaban excluidos de diversas obligaciones tributarias, afectando profundamente a la hacienda pública. Además al ser tan

¹⁹⁵ Salinas de Yáñez Adriana, et al. , La Utopía Mexicana del Siglo XVI: lo bello, lo verdadero y lo bueno, México, Grupo Azabache, 1992, p. 86.

grandes, impedían la existencia de una clase de pequeños propietarios que habría de engrandecer al Estado más adelante.¹⁹⁶

Una de las medidas que el gobierno planteó para solucionar los problemas desde el punto de vista jurídico: Fue la ocupación o como también se le denominó “la colonización” de terrenos baldíos que tenía por objeto la recuperación y poblamiento de algunos terrenos considerados “perdidos” por su localización. Para ello se expidieron las *Leyes y Decretos sobre Colonización de Terrenos Baldíos* (terrenos despoblados y carentes de dueño), decretados desde 1822 y vigente hasta finales del siglo. Debido al constante desajuste político además de esta se expidieron otros decretos y leyes complementarias que aseguraran su continuidad.

Además, también se expidieron documentos jurídicos muy parecidos a una licitación, donde se solicitaba a las personas que cumplieran con ciertos requisitos, que desempeñaran la actividad de colonizar y a cambio se les otorgaba una recompensa. Por ejemplo, algunas veces estas contrataban los servicios de algunos empresarios para llevar cuando menos doscientas familias mexicanas a poblar dentro de los baldíos y en recompensa se les daban tres haciendas y dos labores, lo cual no funcionó muy bien, ya que muchos indios que estaban designados a poblar, tenían tanto arraigo a la tierra que ya ocupaban, que nos les interesaba tener una nueva y como los empresarios eran ambiciosos, preferían convertirse en terratenientes adquiriendo estas tierras, en vez de repartirla entre los nuevos pobladores.

En otros casos se contrataron a las fuerzas militares para ocupar, habitar y trabajar dichas tierras, convirtiéndolos en terratenientes. Sin embargo esto implicaba convertirlos en campesinos y no se tomó en cuenta de que el ser campesino requería vocación y conocimiento técnico del cual carecían los militares. Al final terminaron contratando campesinos para desempeñar dicho trabajo, dando origen a más latifundios, y en el peor de los casos abandonaron la tierra.

Otras veces se dictaba que aquellas tierras que se encontraran acumuladas en grandes proporciones en una sola persona o corporación civil que no tuvieran la capacidad de cultivarlas, fueran repartidas a otras personas, mediante previa indemnización; algo parecido a una expropiación. Sin embargo, la hacienda pública se enfrentó al hecho de que la carencia de propiedad raíz del Estado era demasiado grande en comparación con su capacidad económica para pagar estas indemnizaciones, tuvo que modificar la ley, para que la indemnización no tuviese que ser forzosamente previa a la expropiación y la tierra expropiada pudiese explotarse antes por el Estado, para pagar dichas indemnizaciones.

Otra medida que el Estado llevó a cabo para regular los bienes que se lograron recuperar, fue la de contratar compañías deslindadoras que les ayudaran a regularizar sus registros de propiedad y prediales, consciente de que carecía del total conocimiento sobre sus

¹⁹⁶ González Navarro Gerardo, op. cit. nota 109, p. 43.

características (localización, cantidad, valor, vocación, etc.), estas midieron, deslindaron, fraccionaron en lotes, valuaron, describieron los terrenos, transportaron a los colonos y los establecieron en los mismos (algo parecido a estrategias planeación urbana) a cambio de hasta una tercera parte de los baldíos que habilitaran o en su defecto su valor a condición de no enajenar los terrenos concedidos a extranjeros no autorizados para adquirirlos y que los lotes que enajenaran no tuvieran extensiones mayores a 2,500 hectáreas. Por desgracia algunas de estas compañías deslindadoras comenzaron a enajenar, deslindas y dividir arbitrariamente, proporcionando información falsa sin que hubiera forma de comprobar lo contrario, para negociar con ella, a la vez que corruptamente continuaban adquiriendo el pago por sus servicios.

Por último, a fin de ahorrar recursos se legisló que: “todo habitante de la República mayor de edad y con capacidad legal para contratar, tenía derecho en los términos de la ley, para denunciar terrenos baldíos, demasías y excedencias en cualquier parte del territorio nacional y sin limitación” y se señaló que “las demasías, excedencias, así como los terrenos baldíos poseídos por particulares durante veinte años o más sin título primordial, pero con título traslativo de dominio emanado de particulares o de autoridad pública no autorizada para enajenar baldíos, se adquirirían también por denuncia o por composición”, implicando el despojo de un gran número de ciudadanos irregulares, que en muchos casos empobreció a gran parte de la ciudadanía a costa del enriquecimiento público. Todo un dilema entre el “ser” y el “deber ser”.

Una vez que se obtuvieron estas propiedades y se convirtieron al régimen jurídico de *Propiedad Nacional*, el gobierno tuvo que ingeniárselas para obtener frutos inmediatos de dichos bienes, así que legalizó que fueran ocupadas por ciudadanos mexicanos y extranjeros sin distinción. Los extranjeros únicamente estaban autorizados para adquirir las propiedades rústicas y tenían prohibido dejar pasar sus propiedades en manos muertas y ninguno que a virtud de la ley adquiriera tierras en propiedad, podría conservarlas estando vecindado fuera del territorio de la República. Siendo una forma de retenerlos a ellos y su riqueza dentro del país, para asegurar la explotación de la tierra y la producción de sus frutos. Pronto los extranjeros adquirieron las propiedades que los ciudadanos mexicanos no pudieron o no supieron aprovechar, con la ventaja de que tenían una mayor capacidad económica y conocimiento legal. Gran parte de ellas estaban en las zonas económicas más importantes del Distrito Federal, como el centro de la ciudad.

Las leyes y decretos más destacados fueron la *Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos* del 20 de Julio de 1863 dictada por Juárez, la del 26 de Marzo en 1894 y los *Decretos de Colonización* dictados por Santa Ana en 1854 y por el Ejecutivo Federal en 1883. Entre muchos otras que se crearon para legislar y regular la tierra en diferentes zonas del país.

Aunque dichas iniciativas no generaron los frutos esperados, al menos si contribuyeron a modificar la forma de ocupación u aprovechamiento del territorio, dando lugar a la expansión territorial de todo el país, de manera un tanto más homogénea.

Otras leyes importantes que también contribuyeron al desarrollo urbano de la ciudad, fueron:

- 1 **La Ley de Desamortización:** Fue proclamada durante el gobierno del expresidente Ignacio Comonfort y propuesta del ex Ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada en 1856. Tenía por objeto poner en circulación los bienes muebles que gozaban de un estado de amortización, con el fin de promover la aparición de pequeños y medianos propietarios que aseguraran la explotación intensiva de las tierras.

Muchas de estas pertenecían a corporaciones religiosas (comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tuviera carácter de duración perpetua o indefinida), aunque también se consideraron corporaciones a las comunidades y parcialidades indígenas, para perjuicio de su patrimonio. También se expidió el *Reglamento de la Ley de Desamortización*.

- 2 **La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos:** Promulgada por Benito Juárez el 12 de julio de 1859. Tenía por objeto desaparecer las órdenes monásticas y declarar la separación de la Iglesia y el Estado a través de la incorporación de los bienes que el clero secular y regular administraban, al dominio de nación, sea cual fuere la clase de predios. Es decir, jurídicamente pretendía hacer un traslado de dominio de la iglesia en calidad de particular al Estado en calidad de autoridad.

También contribuyó a la obtención de fondos para la defensa de la nación durante la Intervención Francesa.

Algunos bienes, dado su valor social, se volvieron inalienables, imprescriptibles, e inembargables, destinados a la beneficencia y servicio público, como hospitales, hospicios, albergues y escuelas, para ser apropiados y administrados por el gobierno. En casos muy excepcionales se exentaba de la aplicación de la ley a algunos templos valiosos para la identidad de la ciudadanía.

La primera Ley era de trascendencia administrativa y mercantil; la segunda estaba más vinculada a los principios constitucionales y administrativos de ese entonces.

Ambas tenían como principal finalidad la de erradicar la fuerte concentración de bienes en manos del clero, fungiendo principalmente como una estrategia fiscal que en su mayoría estaban amortizados, afectaban gravemente la recaudación pública y enriquecieron aún más al clero, entre otros. El poder económico de la Iglesia no radicaba en su calidad de propietaria rural y urbana, sino en su calidad de acreedora hipotecaria, gracias a las

hipotecas vencidas, de la mayoría de las fincas rústicas de la Nueva España. Los capitales totales de la iglesia se calculaban en \$ 44, 500, 000, colocados preferentemente sobre fincas rústicas al 5% anual, cantidad que Don Lucas Alamán, mejor informado sin duda, consideró muy inferior a la realidad. Estos gravámenes contribuyeron en mucha parte, por el requisito de indivisibilidad de la garantía hipotecaria, a impedir que la propiedad privada, libre de vínculos de mayorazgo, se pudiera dividir entre los herederos, permitiendo el nacimiento progresivo de la media y la pequeña propiedad.¹⁹⁷

Al fomentar la existencia de la media y pequeña propiedad se logró reestructurar la distribución de la riqueza, aunque ello no significó que había equidad en su distribución. Simplemente las propiedades se fraccionaban y pasaban a manos de otros. Muchos de ellos empresarios (latifundistas, burgueses y alguno que otro miembro de la clase media, como profesionistas y funcionarios públicos, en su mayoría abogados que conocían muy bien cómo manejar las diversas formas para adquirir la propiedad), en algunos casos se constituyeron sociedades civiles formadas por compradores interesados en el remate u adjudicación de dichos bienes. Desde la perspectiva gubernativa de tendencia liberal, también era una forma de desincorporar a la iglesia del Estado, a fin de combatir y terminar con su profunda influencia política para garantizar la coercitividad y defender la existencia del Estado independiente mexicano.

En el aspecto jurídico la ejecución de ambas leyes generó un gran descontento entre los adquirentes, causando que se llevaran a cabo gran número de litigios en los que fue necesaria la participación de un gran número de notarios, jueces civiles, administrativos y otros. Todo un fenómeno legal.

En el aspecto urbanístico podemos decir que las leyes de desamortización en 1856 y de nacionalización en 1859, fueron uno de los motores centrales para la modificación de la traza urbana tradicional. El crecimiento demográfico de la ciudad y su recuperación como el “centro económico” de la República fue una condicionante importante para transformar radical y profundamente la vieja concepción del desarrollo urbano que se tenía.¹⁹⁸ El surgimiento de un gran número de medianas y pequeñas propiedades que manaron gracias a la aplicación de estas leyes, impulsó el proceso de urbanización de la ciudad.

Por ejemplo, las compañías deslindadoras representaron un elemento muy importante para la ciudad, ya que poseían el conocimiento necesario para fraccionar, aprovechar, desarrollar, comercializar y especular sobre el valor del suelo, siendo uno de los antecedentes más acertados sobre la existencia de los primeros desarrolladores inmobiliarios en la Ciudad de México. Dichas compañías contribuyeron al trazo de los primeros fraccionamientos y las primeras colonias en la Ciudad de México a finales de 1800 y adquirieron el título coloquial

¹⁹⁷ Supra op. cit., nota 195, p. 84.

¹⁹⁸ Hira de Gortari Gabriela y Hernández Franyuti Gabriela Regina, *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, México, Instituto Mora, ew1988, p. 83.

de *Compañías Fraccionadoras*. Pronto el antiguo trazo que diferenciaba el espacio del casco urbano de los barrios indígenas fue sustituido por el sistema de colonias, significando su expansión, el aumento de diversas obras públicas y de los habitantes de la ciudad y la creación de un amplio mercado sobre el suelo urbano.¹⁹⁹

Con la autorización de la Dirección General de Obras Públicas del D.F. de las autoridades municipales donde se encontrara establecido el terreno, las compañías fraccionador fundaron varias colonias y fraccionamientos, como la Colonia Santa María la Ribera, la de los Arquitectos, Tlatelolco y Tepito (que son las primeras colonias fundadas en la Ciudad de México) y posteriormente la Colonia de La Concepción, la Guerrero, la Progreso, la Roma, la Condesa, la Juárez y el Fraccionamiento del Prado en San Ángel, entre otras. Con su incremento, la administración pública local tuvo que ingeniar procesos administrativos para tener control sobre el gran número de solicitudes para fraccionar que se les presentaban, además de crear reglamentos, licencias, etc. Algo muy parecido a lo que hacen las direcciones correspondientes en cada alcaldía de la Ciudad de México antes delegaciones y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) en la actualidad.

Todo ello llevo inminentemente al trazo de nuevas avenidas, muchas de ellas construidas por mandato presidencial. Por ejemplo, la Calzada del Emperador trazada por orden de Maximiliano en 1864, después calzada de Chapultepec o Paseo de la Reforma, de 55 metros de ancho, que se hizo todavía más ancha durante la presidencia de Lerdo de Tejada (1872-1876), en el que también se plantaron hileras de árboles, se hicieron banquetas y se levantó el monumento a Colón. Además, una vez abierta al Público en 1877 y al crecer los árboles, se convirtió en la avenida más agradable de la capital. Por si fuera poco en 1899 Porfirio Díaz aprobó la proposición de Limantour para que Av. Cuauhtémoc, Av. Chapultepec y el Av. Paseo de la Reforma se dividiera transversalmente en tres con jardines a los lados como el bosque de Boulogne en Paris.²⁰⁰ Beneficiando en demasía a los propietarios de los inmuebles que se encontraban sobre estas avenidas o muy cerca de ellas, ya que esto elevo la plusvalía de su inmueble, al ser un medio de atracción económica. También A finales de 1800 y principios de 1900 los miembros del principal ayuntamiento de la capital comenzaron a preocuparse por tener un orden en la nomenclatura y el número de las calles que comenzaban a trazarse en ese entonces. (Ilustración 36)

Los bienes adquiridos por extranjeros jugaron un importante papel para el desarrollo comercial e industrial del país, ya que ellos eran en su mayoría los dueños de los locales comerciales que se encontraban en el centro histórico de la ciudad y de algunos talleres manufactureros, impulsando los primeros pasos hacia el desarrollo industrial en la ciudad de México.

¹⁹⁹ Idem.

²⁰⁰ Katzman Israel, *Arquitectura del siglo XIX en México*, Tomo I, México, UNAM, 1973, p. 30.

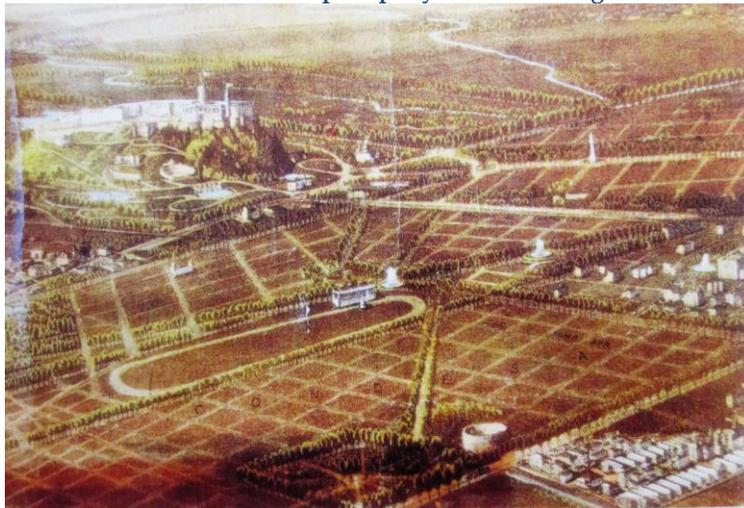
El destino que tuvieron todos aquellos bienes enajenados, adjudicados y/o rematados durante la época, contribuyó a la generación de nueva infraestructura y equipamientos dentro de la Ciudad de México. Pues al convertirse en bienes de dominio público, el gobierno con toda libertad dispuso de ellos para convertirlos en parques, plazas o casas de cultura, como el Convento de la Encarnación, destinado a convertirse en una Escuela de Artes o un museo; también los usó para crear y ampliar vías de comunicación bastante necesarias, como en el caso del convento de las Capuchinas, destinado a demolerse para prolongar la calle de Palma y el convento de Santa Clara para la prolongación de la calle 5 de Mayo en el centro histórico; o simplemente con fines de recaudación y sostenimiento, como el caso del Colegio de las Vizcaínas, destinado a venderse para sostener los gastos de dichas instituciones o el Convento Jesús María, subdividido en lotes y venderse para sostener los gastos del *Hospital San Pablo*. (Ilustración 37)

Ilustración 36. Paseo de la Reforma desde la entrada de la puerta de los Leones de Chapultepec.



Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, Fundación y Formación a Través de las Revoluciones de México, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, P. 22.*

Ilustración 37. Colonia Chapultepec y Condesa. Litografía E.U.A.



Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, Fundación y Formación a Través de las Revoluciones de México, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, P. 23.*

También sirvieron para que el gobierno pudiera desempeñar sus funciones administrativas al convertirlos en oficinas, como es el caso de la Cofradía Aránzazu, que se transformó en la Junta Directiva del Gobierno, mientras que otros tras la guerra de Intervención francesa fueron revendidos para obtener ingresos de subsistencia en aquellos tiempos difíciles; en caso de que los compradores no pagaran su deuda en el plazo acordado, se volvían a confiscar y se destinaban para nuevos usos.

Otra consecuencia jurídica para garantizar la protección de la propiedad, fue la creación del primer Código Civil del Distrito Federal el 8 de diciembre del año 1870, aunque en 1859 el Presidente Benito Juárez ya había encargado al Doctor Justo Sierra un primer proyecto, esta codificación solo tuvo frutos hasta entonces; la propiedad, los bienes y sus diferentes modalidades, estaban regulados dentro del Libro Segundo del Código (que trata de los bienes, la propiedad y sus modificaciones).²⁰¹ Por último hay que agregar que estas acciones hacendarias también son el antecedente de la concepción de la función social de la propiedad, un concepto adoptado por los urbanistas para referirse al sentido de la existencia de los bienes de dominio público, destinados a cumplir una función pública y social. Como la prestación de bienes y servicios públicos, cuyas bases jurídicas están en el Art. 27 Constitucional, la Ley de Bienes Nacionales y la creación del Instituto Nacional de Avalúos y Bienes Nacionales (INDABIN).

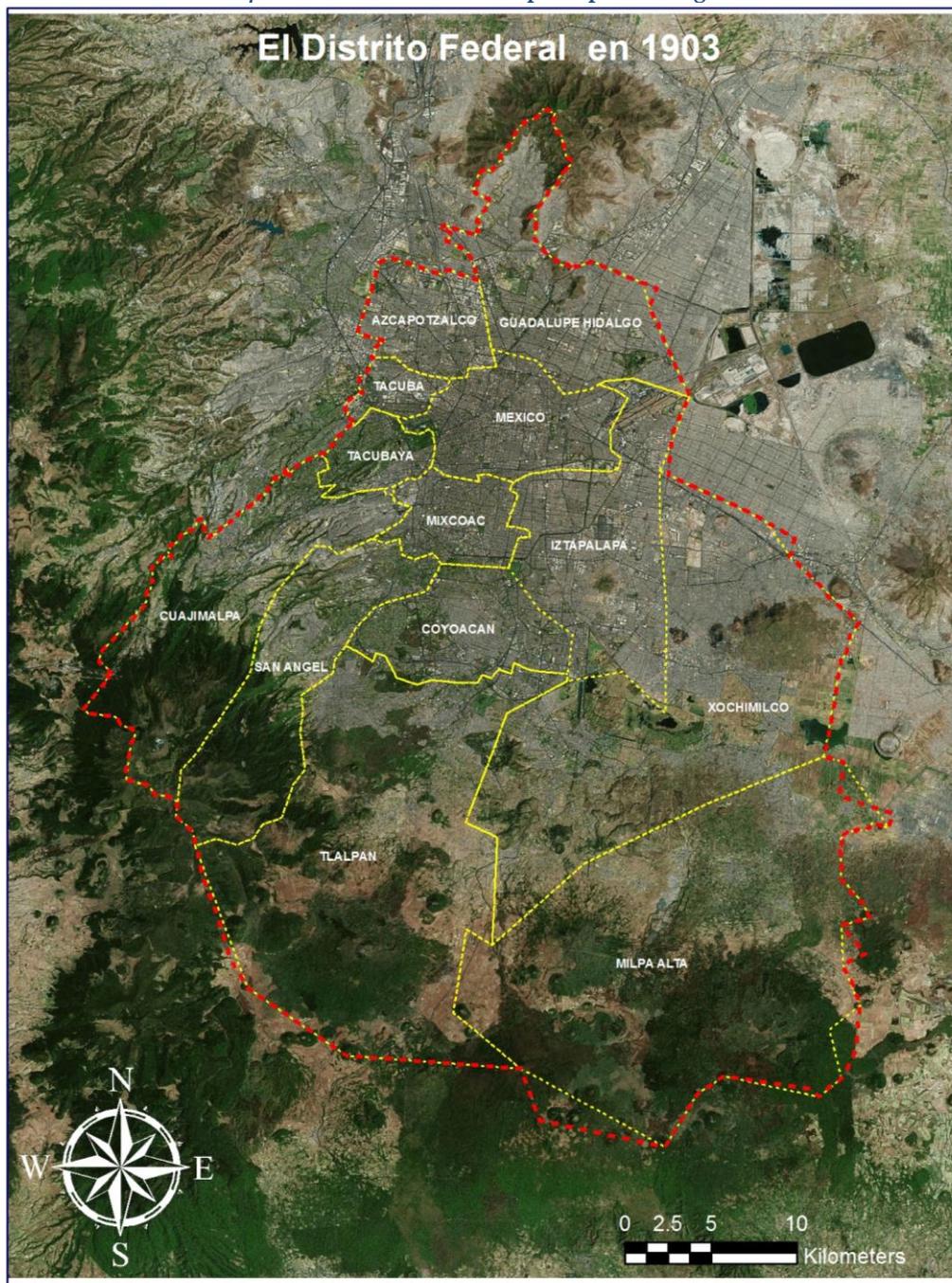
III.5 Estructura jurídica del urbanismo durante el siglo XX

A principios del siglo XX, México se encontraba en el periodo Porfirista iniciado en 1877, hasta mediados de 1911. Durante ese periodo de 34 años, México comenzó a estabilizarse en todos los sentidos. Muchas ciudades comenzaron a consolidarse urbanamente y otras comenzaron a crecer, por supuesto entre ellas estaba la Ciudad de México (desde el siglo pasado).

Respecto de ella Díaz procuró mucho su embellecimiento, insertando nuevos estilos y técnicas arquitectónicas importadas desde Europa que se percibían en muchas de las edificaciones de la Ciudad de México, principalmente en la ciudad central conformada por las actuales delegaciones de Venustiano Carranza, Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo. A la vez se impulsó su desarrollo industrial, dotándola de infraestructura como vías férreas y unidades ferroviarias, para transportar mercancía y personas, que la conectaban con las principales zonas de insumos del país como Puebla, Guerrero, Veracruz y gran parte de la región del Bajío, aunque también estaba el tranvía, el tranvía eléctrico (que podían ser urbano y suburbano) y el automóvil (cuyo uso casa vez era más popular). (*Mapa 10*)

²⁰¹ Illades Carlos y Rodríguez Kuri Ariel, *Instituciones y Ciudad: Ocho Estudios Históricos Sobre la Ciudad de México*, México, ¡Uníos!, 2000, p. 21.

Mapa 10. El Distrito Federal a principios del siglo XX

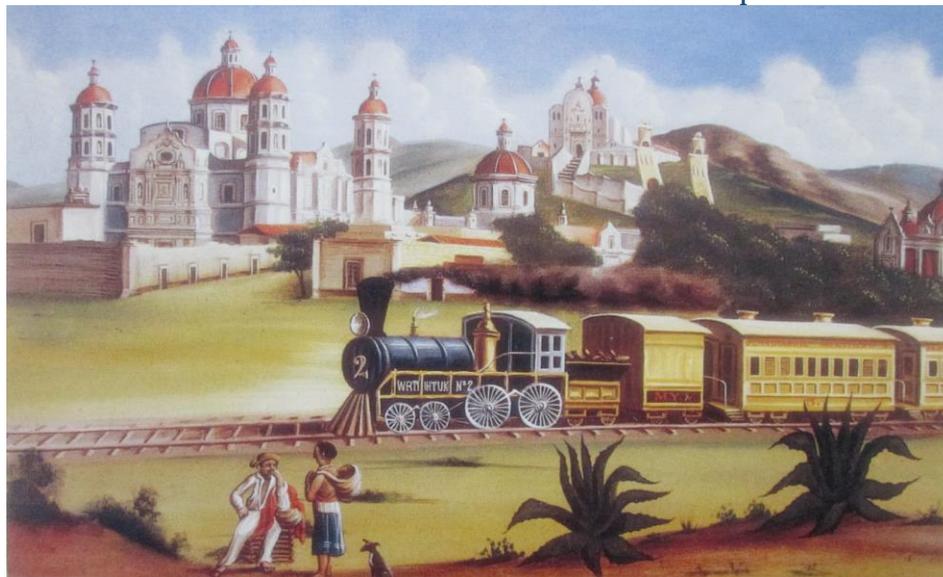


Fuente: Elaboración propia en base a *Hernández Franyuti Regina, El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México, Instituto Mora, 2008*

En cuanto al aspecto social, continuaba manteniéndose una marcada polarización entre la distribución de la riqueza en la ciudad, siendo mayor el número de pobres e ignorantes sobreexplotados por las clases dominantes. A pesar de ello la ciudad continuaba

significando un lugar de oportunidades y la población crecía cada vez más, generalmente a causa de un fenómeno migratorio. (Ilustración 38)

Ilustración 38. El ferrocarril en la Villa de Guadalupe.



Fuente: Partido Convergencia, *La Ciudad de México, fundación y formación a través de las revoluciones de México*, 1325, 1924, México, Toma y Lee, 2010, p. 23.

Durante los primeros cincuenta años la población había incrementado 1, 904,500 habitantes. De 1900 a 1910 incrementó 126,345 habitantes; de 1910 a 1920 144,301; habitantes; de 1920 a 1930 413,701 habitantes; de 1930 a 1940 800,799 habitantes y de 1940 a 1950 1, 904,500 habitantes. (Tabla 1) y (Figura 8).

Tabla 1. Dinámica poblacional (1900-1950).

Población de la ciudad de México (1900-1950) Fuente: Censo General de Población						
Año	1900	1910	1920	1930	1940	1950
N. de población.	344,721	471,066	615,367	1,029,068	1,448,422	2,249,221

Fuente: Elaboración con base a datos de INEGI.

Figura 8. Gráfica de la dinámica poblacional (1900-1950).



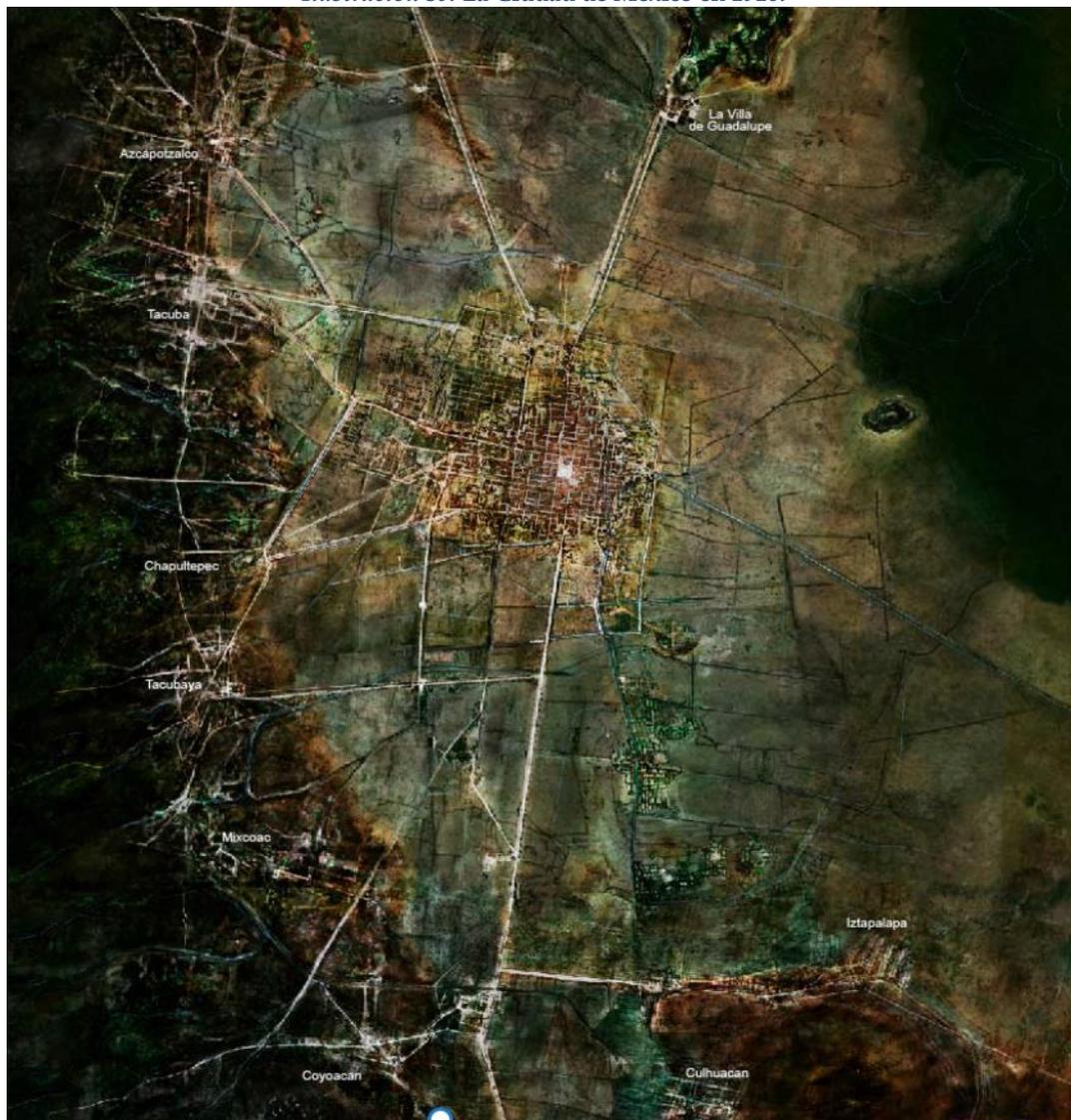
Fuente: Domínguez Chávez Humberto, "Arquitectura y Urbanismo de 1920 a 1940". Programa de Computo para la enseñanza: *Cultura y Vida Cotidiana: 1920-1940*, CCH, UNAM, México, 1920, http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/hist/mex/mex2/HMIICultura_Vida/Arquitectura1920.pdf.

Desafortunadamente hacia finales de la primera década del siglo XX, la ciudadanía aún y con todo este desarrollo ya no estaba conforme con las múltiples reelecciones que Díaz había llevado a cabo, hasta que finalmente en 1910 comenzó la oposición hacia su gobierno, estallando en una revolución armada, la *Revolución Mexicana*, cuya duración fue de 10 años y truncó todo el desarrollo armónico del país, guiándola a una nueva reconstrucción nacional. (Ilustración 39)

III.5.1 La Constitución de 1917

Al terminar la revolución y con el país devastado, un grupo de hombres destacados como Alfonso Caso, José Vasconcelos y Narciso Bassols entre otros, preocupados por reestablecer orden en todo el país, comenzaron a trabajar en un nuevo proyecto de constitución nacional para el país, la *Constitución de 1917*, la primera constitución social en el mundo que sustituyó a la *Constitución de 1857*. El proyecto fue promovido por Carranza y aprobado durante su gobierno en la ciudad de Querétaro.

Ilustración 39. La Ciudad de México en 1910.



Fuente: Domínguez Chávez Humberto, "Arquitectura y Urbanismo de 1920 a 1940". *Programa de Computo para la enseñanza: Cultura y Vida Cotidiana: 1920-1940*, CCH, UNAM, México, 1920, http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/hist/mex/mex2/HMIICultura_Vida/Arquitectura1920.pdf.

Algunos de los artículos plasmados en esta carta magna merecen gran atención e interés para el propósito de esta obra, pues contribuyeron a trazar una línea divisoria muy significativa entre el curso del desarrollo urbano pre-revolucionario y el pos-revolucionario de la Ciudad de México, los cuales fueron ubicados en el siguiente orden:²⁰²

²⁰² Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 1ra. Ed., México, Porrúa, 1969, p. 64.

III.5.1.1 TITULO I: De las Garantías Individuales

- **Sección I**

Artículo 3º: La laicización de la enseñanza en las escuelas oficiales, siendo gratuita la enseñanza primaria en las mencionadas escuelas.

En 1921 durante el gobierno de Álvaro Obregón se constituyó la Secretaria de Educación Pública (SEP), mediante la cual el poder ejecutivo se encargó de construir escuelas en todo el país y la Ciudad de México, para impartir el servicio público de educación básica e incluso se construyeron oficinas para llevar a cabo las funciones administrativas de la SEP. Esas edificaciones constituyeron y en muchos casos aún constituyen parte de los bienes de dominio directo o podríamos llamar “bienes privados” del Estado, a la vez que forman parte de toda una estructura de ciudad, consolidándola y representando la presencia del poder público dentro de ella.

Artículo 27º: Se determinan las autoridades competentes para el caso de expropiación. Se promueve y protege, la existencia de la pequeña y mediana propiedad, así como la comunal y la ejidal y se otorga el uso de suelo de la nación, para los fines que al estado le convenga. Restringe a las instituciones de beneficencia tener capitales impuestos e intereses; las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrán poseer o administrar los bienes necesarios para que se cumplan los fines de la institución. Se les prohíbe a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia constitución.

Ello implicó una fuerte y estricta protección de los bienes de dominio privado a través de la delimitación de los bienes de dominio público, las limitaciones sobre el debido proceso para llevar a cabo una expropiación y la obtención de bienes para asociaciones civiles. En su cumplimiento ello implicaría una mayor coercitividad por parte del Estado para tener un mayor control y administración sobre la disposición del suelo nacional, una mayor accesibilidad para la población civil para adquirir nuevas propiedades inmuebles y una mayor recaudación tributaria por los conceptos fiscales aplicables a ese tipo de bienes.

Artículo 28º: Se agregó al monopolio estatal de los servicios que no existían en 1857. Es decir, que quienes se encargaban de dotar de los servicios necesarios para la vida urbana, era el Estado interventor y proteccionista.

Eso significa que la actividad de urbanizar y planear se hizo finalmente única y exclusiva del Estado hasta entonces, siendo ello una manifestación de su proteccionismo.

III.5.1.2 TITULO III

- **Sección I**

Artículo 73º: Le quitan facultades al Congreso de la Unión. Se establece la división del Distrito Federal en delegaciones y se le conceden nuevas facultades para:

Fracción X: Legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.

Fracción XXVII: Establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios, y demás institutos concernientes a la educación superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichas instituciones pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares.

Con ello se reordenaron los límites políticos de la Ciudad de México y se le otorgó autonomía para gozar de los privilegios propios de la sede de los poderes federales, como la autonomía financiera que incentivo la proliferación de su economía local y a la vez, su capacidad para explotar sus bienes de dominio público y construir edificaciones dirigidas a la cultura, por ejemplo, el Monumento a la Revolución (1938), el Instituto Politécnico Nacional (1937) y el Palacio de Bellas Artes (1934) más adelante.

Por otro lado, este artículo contribuyó a que más adelante, el 13 de abril de 1917 se promulgara la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, en la que se dispuso que el D.F. estaría organizado política y administrativamente.²⁰³

III.5.1.3 TITULO VI: Del Trabajo y de la previsión social

- **Sección I**

Artículo 123º: Funda los derechos y las obligaciones de los jornaleros, obreros, domésticos, artesanos y empleados, otorgándoles seguridad jurídica y social, y estableciendo los medios y las estrategias integrales para lograrlo.

Fracción XII: En toda clase de negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan el medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas... deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

²⁰³ Hernández Franyuti Regina, nota 186, p. 171.

Fracción XIII: Cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalaciones de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Fracción XXX: Serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.”

Este artículo desde entonces significó la apertura a una fuerte preocupación por satisfacer el derecho a la vivienda de las clases bajas, especialmente (cabe mencionar), por parte de arquitectos, como Carlos Contreras Sánchez y otros profesionistas, quienes se dieron a la tarea de buscar una solución a lo largo del siglo.

Artículo 129º: se dispone que “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí”, se prohíbe al Congreso dictar leyes suprimiendo religión alguna, y se incluye dentro de la Constitución la idea del matrimonio como contrato civil; y que este y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, son competencia únicamente de las autoridades de orden civil.

El estado civil de las personas es muy importante ya que está muy vinculado a su patrimonio (sus bienes y derechos reales), como la pequeña y mediana propiedad y los procedimientos para adquirirla, administrarla y todo asunto legal que repercuta en ella y en consecuencia de forma indirecta sobre la ciudad.

Con base en ello podemos decir que la constitución de 1917 asentó las bases jurídicas que permitieron a lo largo del siglo, a través de múltiples reformas constitucionales, construir la ciudad, urbanizarla, consolidarla, impulsar su desarrollo económico, enriquecerla, administrarla, embellecerla y resolver problemas sociales de vital importancia para el urbanismo como la Vivienda (en los aspectos jurídicos subjetivos y objetivos), pues fueron el fundamento legal para levantar la ciudad del siglo XX y proyectarla hacia el siglo XXI.

III.5.2 La administración pública en la vivienda y la planeación urbana

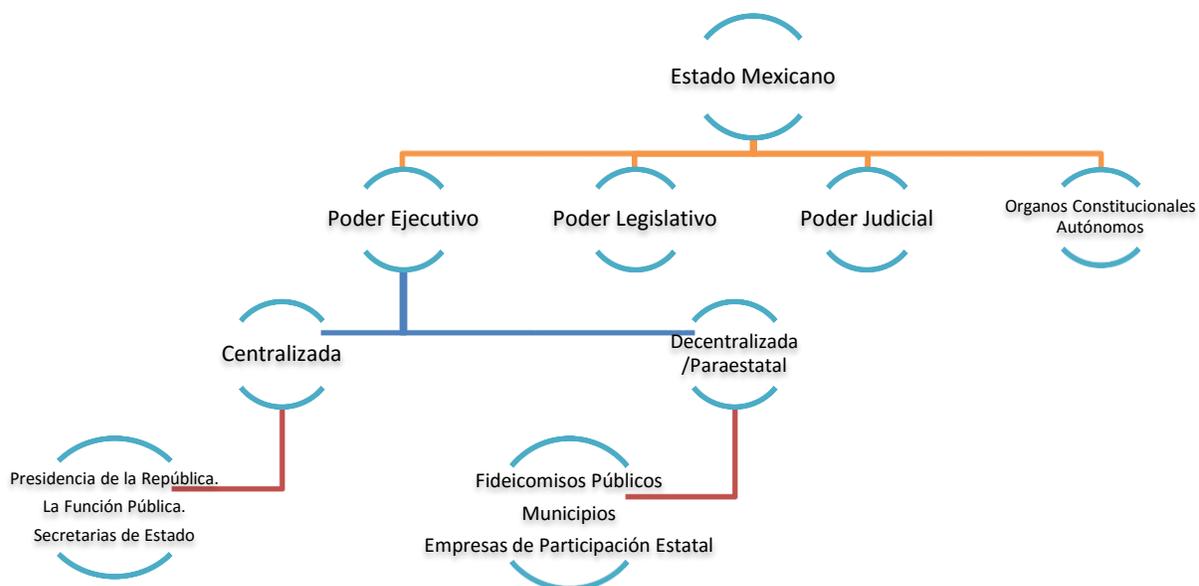
Después de la Revolución Mexicana hasta el año 2000 existieron 26 presidentes en México. Cada uno mantenía una visión diferente sobre como dirigir y transformar el país, por lo que cada uno fijo metas y estrategias públicas distintas (muchas veces opuestas entre sí), para guiar el desarrollo nacional, políticas públicas, leyes y demás actos administrativos, apoyándose en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y los organismos constitucionales autónomos, aunque principalmente en el poder ejecutivo, representado por la administración pública centralizada y descentralizada que funcionaron como sus “brazos” y “piernas” para que sus planteamientos pudieran implementarse legítimamente. (Figura 9)

Dichos actos causaron muchas consecuencias (positivas y negativas) para las ciudades de todo el país, principalmente en la forma de urbanizar, planear y gestionar todas las acciones

vinculadas con el urbanismo de manera formal y materialmente, es decir, que modificaron los procedimientos y las leyes a las que habría que ajustarse para desempeñar actividades tales como la urbanización o la planeación, y ello se vio reflejado físicamente en el estado tangible e intangible que guardaba la ciudad, principalmente en la vivienda y la planeación, que fueron aspectos clave para el urbanismo del siglo XX, en las que la administración pública intervino con una mayor agudeza, hasta llevarlos a un gran momento de auge y luego a una etapa de declive que desembocó en nuevos retos para el derecho urbanístico y el urbanismo del siglo XXI.

Esto es porque la administración pública emana y obedece directamente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las decisiones que ha tomado el poder legislativo, es decir, de hacer cumplir la ley. Por lo que cada una de las actuaciones denominadas jurídicamente “actos administrativos”, son una declaración unilateral de la voluntad de una autoridad que tiene poder administrativo para limitar la esfera jurídica de un particular, en términos simples, es una expresión de la autoridad administrativa como figura de poder, que impone a los particulares de forma coercitiva, por lo que tiene consecuencias en el actuar de la población o en este caso, en la forma de hacer ciudad como una actividad propia del poder ejecutivo.

Figura 9. Estructura del Estado Mexicano.



Fuente: Elaboración propia.

Se puede reflejar en las limitaciones que hace a la forma de trazar una calle, los requisitos para hacerlo, la forma de financiarlo, la forma de gestionarlo, etc. por lo que podemos considerar que la importancia de estos actos y todo su contenido son imperativamente importantes para el derecho urbanístico e incluso parte de él, ya que estas imposiciones jurídicas proyectadas y ejecutadas en el que hacer urbano transforman y dirigen por completo la ciudad, al definir la forma de planearla y de dotar a la población de una vivienda, cuya preocupación se asienta incluso en los antecedentes constitucionales más remotos de México, como es la Constitución de 1917.

Es decir que la administración pública no se puede dejar de lado a la hora de definir y construir un derecho urbanístico, ya que su voluntad y poder es clave para las ciudades, tanto en México, como en otros países del mundo.

III.5.2.1 Vivienda

La vivienda constituye la unidad básica de una ciudad, ya que son asentamientos humanos y la ciudad está constituida por un conjunto de ellos. Si lo vinculamos al derecho, podemos decir que dadas estas características, este conjunto de asentamientos humanos o viviendas forman parte de los elementos del Estado: población, territorio y gobierno, ya que están dentro en un territorio determinado, donde impera un tipo de gobierno y donde habita su población.

Además, la vivienda es vista socialmente como una necesidad humana y por tanto el gobierno y el sistema jurídico están obligados a vigilar su satisfacción y ver la forma de que esta se lleve a cabo. Por ejemplo, a través de actos administrativos que lleva a cabo la administración pública.

Por otro lado en términos urbanos, la posesión de una vivienda ya sea rentada o propia, implica calidad de vida, y la calidad de vida es un motor del desarrollo económico a la vez de que la economía es la que define las condiciones de vida, físicas e intangibles de la ciudad que se vincula a la vez a su crecimiento, competitividad, habitabilidad, higiene, etc.

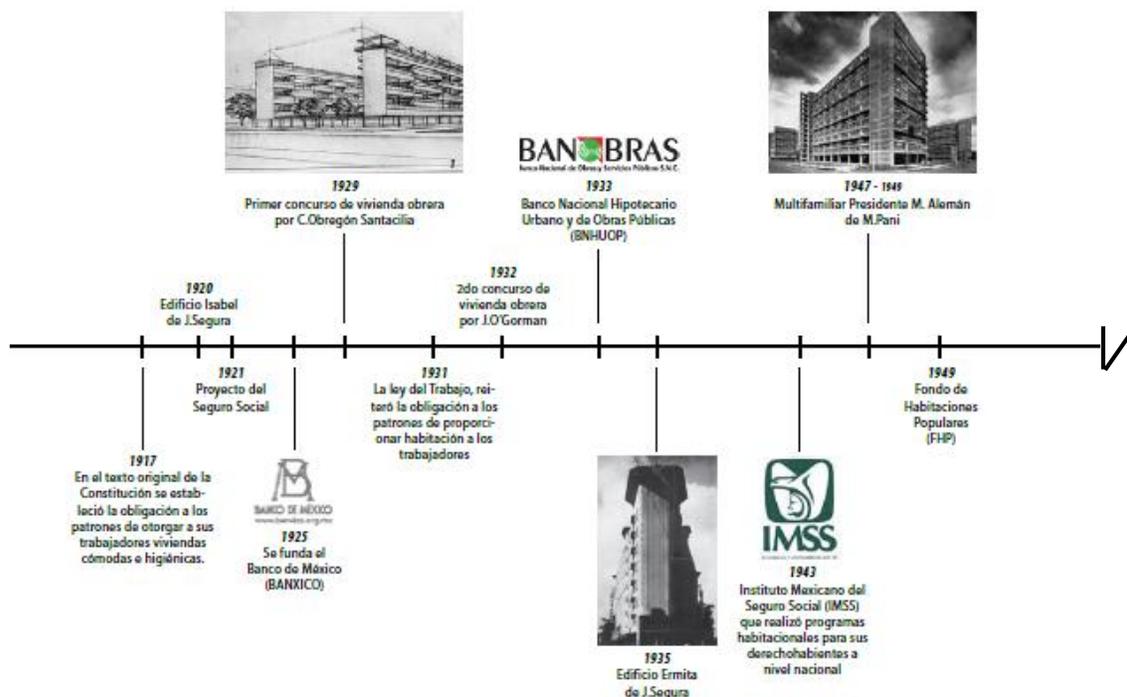
Desde finales de la década de 1920 hasta la de 1980, el Estado, que era un Estado intervencionista, puso mayor empeño al sector vivienda ya que la población se había incrementado desordenada y descontroladamente. Su reconocimiento jurídico se vinculó más a los derechos sociales y laborales que a los derechos humanos, y ello se evidenció en la forma en la que se redactaron las leyes relacionadas directamente con este tema; la forma de reconocerlos y la forma de ejecutar las acciones para atenderlos. El primer antecedente es la Carta Magna de 1917, que como ya vimos dedica mayor atención a este tema en su Artículo Constitucional 123º, fracciones XII, XIII y XXX, dentro del Título VI: "Del Trabajo

y de la Previsión Social”, lo cual tiene lógica, ya que además la vivienda se concibe como una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población.²⁰⁴

En México a diferencia de lo que acontecía en la mayoría de los países del mundo, el Estado intervino y se preocupó realmente por los procesos generadores de vivienda²⁰⁵ y el principal reflejo de ello, fue la creación de diversas leyes e instituciones (fideicomisos, institutos, comisiones, etc.) encomendadas y dirigidas en gran parte por la administración pública federal; otras tantas a cargo del gobierno local del D.F. y otras en manos de algunos órganos constitucionales autónomos.²⁰⁶ (Ilustración 40)

De las principales aportaciones que hizo la administración pública en conjunto con los demás elementos del Estado, destaca la publicación de la *Ley Federal del Trabajo*, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, la *Ley de Seguridad Social* y la *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México*, entre otras. Dentro de estas se enfatizó la imperiosa necesidad de proveer de vivienda a los trabajadores, estando ello muy vinculado al ámbito de competencia laboral.

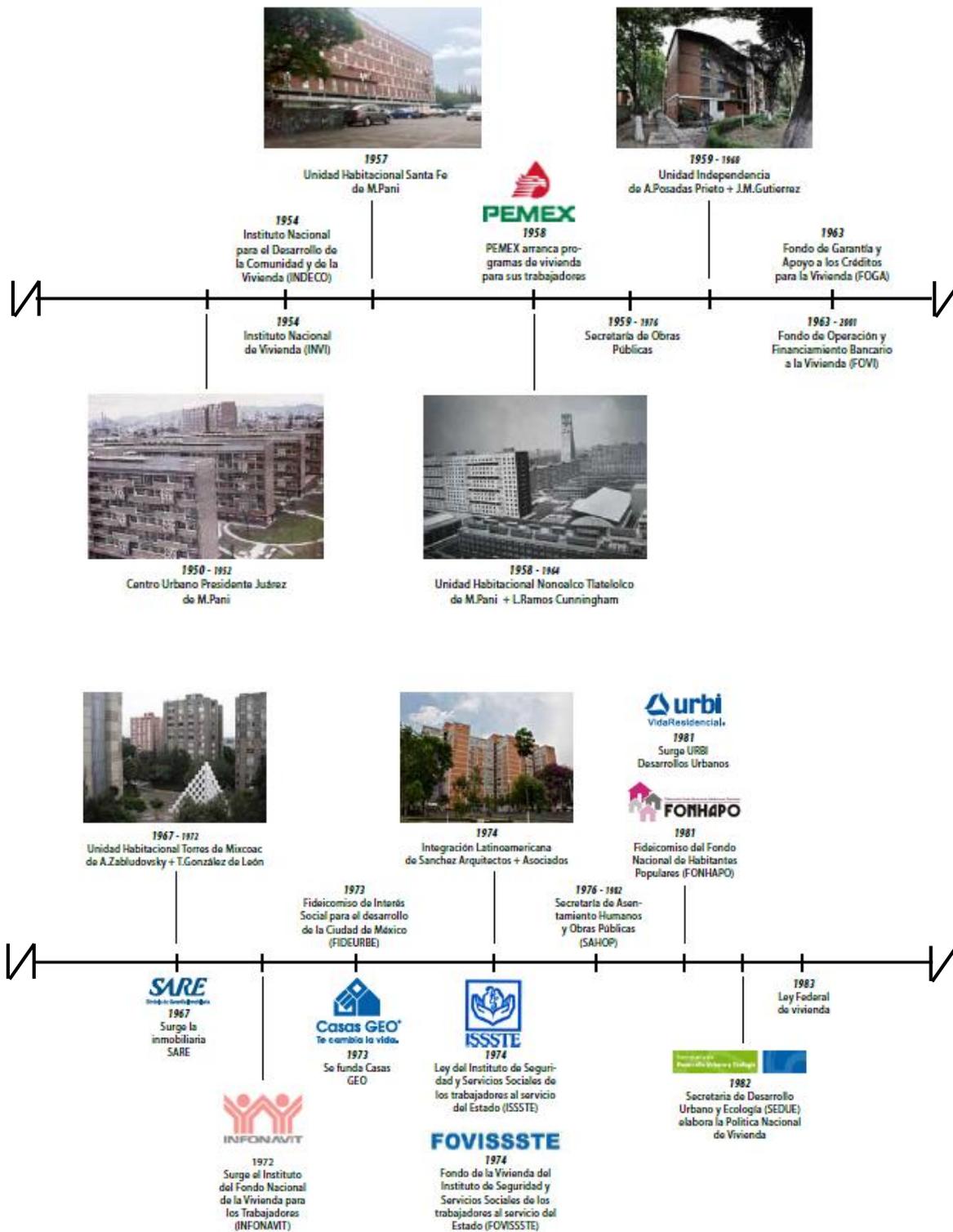
Ilustración 40. Evolución de las Instituciones Públicas encargadas de la Vivienda en México

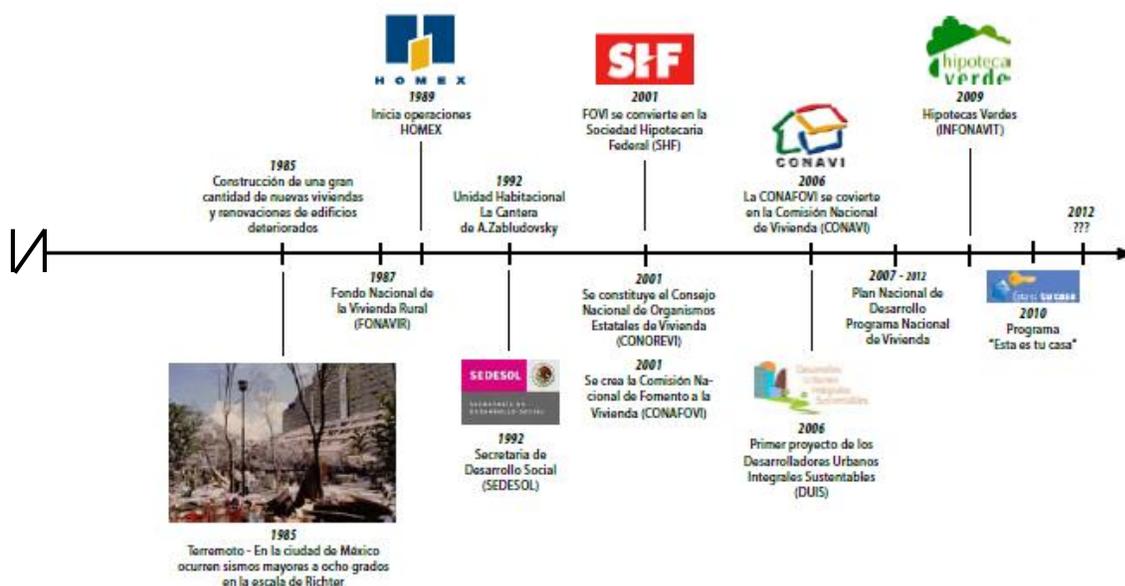


²⁰⁴ *Ibidem*, p. 25.

²⁰⁵ *Supra op. cit.*, nota 2016, p. 14.

²⁰⁶ Sánchez Corral Javier, *La Vivienda "Social" en México*, México, FONCA, 2008, pp. 10-13.





Fuente: Sánchez Corral Javier, *La Vivienda "Social" en México, México, FONCA, 2008*

Bajo su fundamento se rigieron a instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), el Instituto de Salud y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que eran instituciones que salvaguardaban las necesidades sociales de un sector de la población, vinculadas a la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Marina (SEMA) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) con las que colaboraban. (*Ilustración 41*)

Su principal característica era ser órganos fiscales autónomos, lo que significaba que jurídicamente tenían la facultad para cobrar y administrar aportaciones fiscales propias, a la vez que estaban investidos de personalidad jurídica y patrimonio propios que les permitió poseer y enajenar bienes de valor pecuniario o créditos de los cuales se valieron para llevar a cabo inversiones sobre el sector vivienda para sus trabajadores y derechohabientes.

De esta manera el ISSSTE creó el Fondo de Vivienda del Instituto de Salud y de la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) mediante el cual invirtió sus recursos para entregar créditos para la construcción y adquisición de vivienda; el ISSFAM constituyó al Fondo el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI), mediante el cual además de otorgar créditos para construcción y dotación de vivienda, también lo hicieron para la ampliación y reparación de la vivienda de sus trabajadores²⁰⁷ a través de créditos que los beneficiarios se comprometían a pagar con una serie de intereses; y en cuanto al IMSS, quién no constituyó ningún fondo mediante el cual desempeñar estas actividades, se encargó de

²⁰⁷ Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, *Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México*, Artículo 100, Capítulo Cuarto: Vivienda y Otras Prestaciones, México, 1976.

intervenir en la creación y ejecución de programas sectoriales para la construcción de vivienda.

Ilustración 41. Unidad habitacional Nonoalco Tlatelolco.

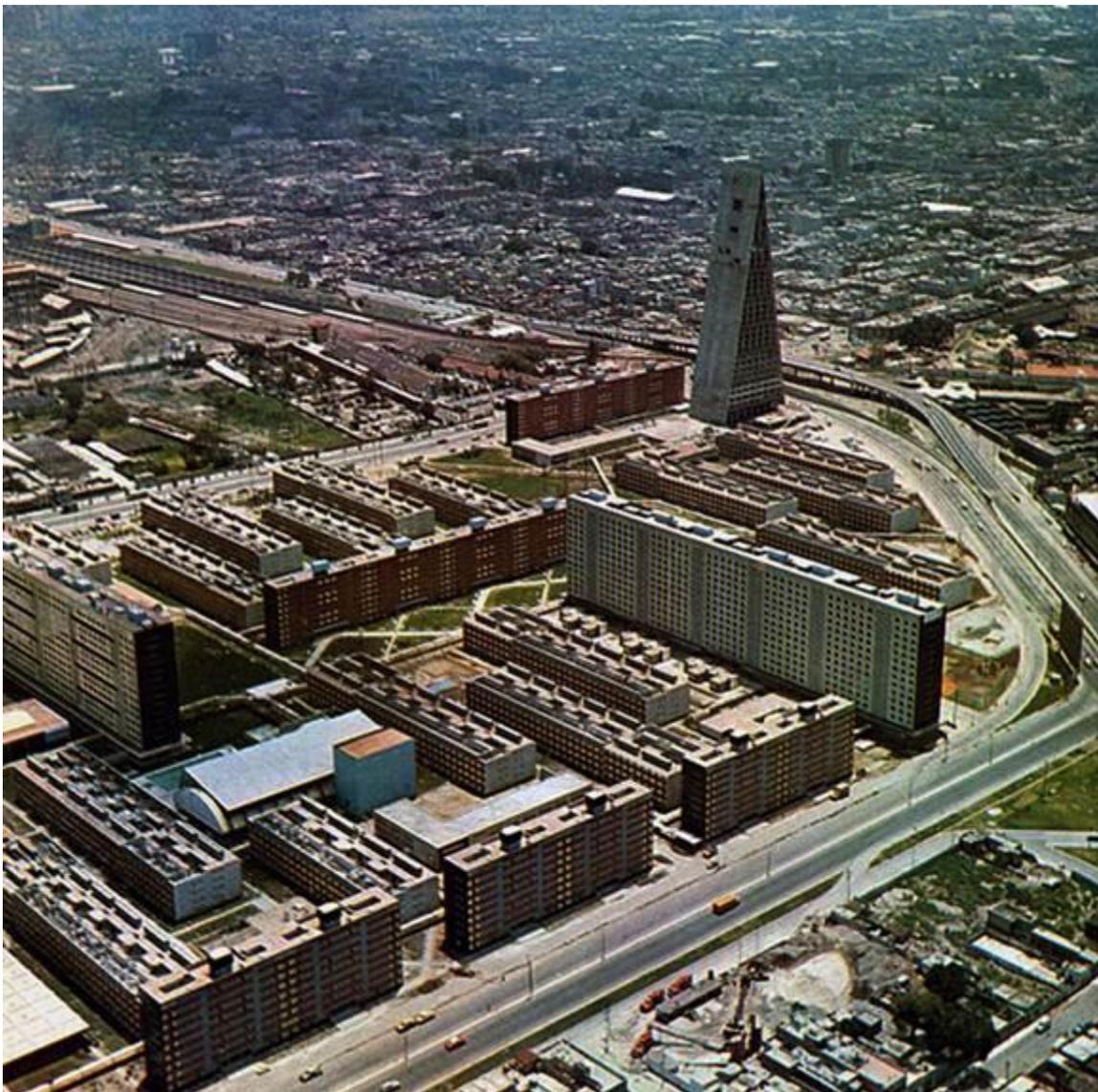


FOTO: Colección Villasana-Torres, El Universal, "Ciudad en el Tiempo: Unidades Habitacionales", http://fotos.eluniversal.com.mx/coleccion/muestra_fotogaleria.html?idgal=20044, (febrero, 2016).

Al igual que estos, Petróleos Mexicanos (PEMEX), otro organismo gubernamental con la misma determinación que los anteriores, pero con diferente estructura jurídica, ya que formaba parte de la administración pública descentralizada, constituido como una empresa de participación estatal; no tenía la capacidad de cobrar sus propias contribuciones, pero si estaba dotado personalidad jurídica y patrimonio propios, permitiéndole igualmente parte celebrar actos administrativos para invertir parte de sus recursos económicos y financieros en satisfacer la necesidad de vivienda de sus trabajadores.

Todos estos organismos atendieron una necesidad social que se proyectó físicamente en la Ciudad de México y seguramente en otras ciudades del país. Por ejemplo, su intervención crediticia contribuyó a la transformación de terrenos yermos en la Ciudad de México, en donde se construyeron y levantaron fraccionamientos, conjuntos y unidades habitacionales, tales como el "Multifamiliar Presidente Juárez" con 984 departamentos; el "Centro Urbano Presidente Alemán" con 1,080 departamentos, inaugurado en 1949;²⁰⁸ el conjunto habitacional "Unidad Independencia" con 2,235 viviendas en 1959; y se fundaron y construyeron las colonias: "Unidad Habitacional Pemex Picacho" y la "Unidad Habitacional Pemex Lindavista" en las Delegaciones Tlalpan y Gustavo A. Madero, implicando el poblamiento los límites territoriales Norte y Sur del D.F. entre otras, por lo general ubicadas muy cerca de las sedes de cada institución a la que pertenecían. (Ilustración 41)

Ilustración 41. Multifamiliar Juárez.



FOTO: Imagen: ICA/Aerofoto, El Universal, "Ciudad en el Tiempo: Unidades Habitacionales", http://fotos.eluniversal.com.mx/coleccion/muestra_fotogaleria.html?idgal=20044, (febrero, 2016).

²⁰⁸Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/historia>, (agosto, 2015).

Con ello indirectamente contribuyeron a impulsar el desarrollo y crecimiento del mercado inmobiliario que en aquel entonces apenas comenzaba a dar sus primeros retoños, siendo más pequeño y controlado de lo que es ahora; al reconocimiento institucional de un derecho tan fundamental como la vivienda que lo llevaría a cobrar un mayor sentido para el Estado más adelante, a la urbanización de la gran mancha urbana que ya podía visualizarse en la Ciudad de México con la dotación de infraestructura todas las zonas donde se asentaron estas viviendas. La imposición de una zonificación del suelo como parte del planeamiento de la ciudad y la conglomeración de viviendas en diferentes partes de esta zonificación ayudó a explotar el potencial del suelo urbano con vocación para la vivienda, junto con equipamientos urbanos, áreas verdes, centros recreativos, corredores comerciales, servicios y otros, acelerando el proceso de desarrollo urbano de la ciudad. Todo un fenómeno urbano.

Por otra parte, el Estado con el fin de satisfacer las necesidades de vivienda de las personas que no eran derechohabientes y tampoco trabajaban en las instituciones anteriores, permitió que otros organismos participaran su dotación, como el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS) y el Banco de México (BANXICO).

En el caso de Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), en un principio conocido como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), al igual que PEMEX se constituyó dentro de la administración pública descentralizada, como una empresa de participación pública mayoritaria. Por aquel entonces sus funciones comprendían todas las operaciones de crédito inmobiliario para construcciones urbanas, instalaciones industriales y obras de servicio público, hasta que a mediados de 1946 absorbió al Banco para el Fomento de la Habitación y constituyó el Fondo para el Fomento de la Habitación Popular (FONHAPO) en 1947, cuya finalidad fue la de proyectar y realizar casas baratas; fraccionar y urbanizar terrenos para el uso de habitaciones populares; demoler y substituir tugurios, así como acondicionar viviendas defectuosas y otorgar préstamos inmobiliarios.²⁰⁹ Su mayor aportación fue la creación de Programas de Vivienda que funcionaron con la base teórica de otras instituciones de vivienda como INVI y el FOVI (que describiremos más adelante), e inmobiliarios como DeMet, HOMEX, SADASI, ARA y GEO (constructoras y promotoras de vivienda de interés social) para desarrollar conjuntos habitacionales ubicados en el segundo contorno de la Ciudad (Delegación Coyoacan, Iztapalapa, Iztacalco, Álvaro Obregón, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero) y la zona conurbada del Estado de México, contribuyendo a consolidar el Sistema Nacional de Planeación Urbana.

Posteriormente entre los años 1954 y 1976 BNHUOP cambió su nombre a BANOBRAS, a la vez que comenzó a participar en la construcción de infraestructura básica, urbana y vivienda popular²¹⁰ y con su participación se construyeron en el año de 1954, 84 de los 102 edificios que integraban el proyecto del Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco, proyectado por el

²⁰⁹ Fondo Nacional de Habitaciones Populares, <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/conoce-el-fonhapo/que-es-fonhapo.html>, (enero, 2016).

²¹⁰ Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, <http://www.banobras.gob.mx/quienessomos/Paginas/Historia.aspx>.

Arquitecto Mario Pani y asistido por los arquitectos Luis Ramos Cunningham y Ricardo de Robina, donde por cierto, también se edificó la Torre Insignia de 25 pisos, para ser sede de BANOBRAS y la Unidad Modelo, con la colaboración financiera del FOVISSSTE.

Por otra parte, con la intervención financiera del Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se creó el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, cuya función fue la de otorgar apoyos financieros y garantías para la construcción y adquisición de vivienda de interés social, canalizando los recursos a través de los intermediarios financieros.²¹¹ Con ayuda de este fondo la constructora y promotora de vivienda DeMet, construyó en el año de 1998 más de 8,700 viviendas de interés social solo en el Distrito Federal, como la unidad habitacional “Torres de San Antonio” construida en 1999, dentro de la Delegación Álvaro Obregón.²¹²

Otra estrategia para satisfacción de la vivienda fue la creación del Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que al igual que el IMSS, el ISSFAM y el ISSSTE se constituyó como un organismo fiscal autónomo regido bajo principios de seguridad social, cuyo objeto fue el de fungir como un mecanismo destinado a dotar a los asalariados de viviendas propias que de otra forma les sería imposible adquirir.²¹³ Su principal aportación fue la creación de un fondo de ahorro de los trabajadores, constituido por una aportación patronal del 5% desde 1992, para financiar un crédito hipotecario de vivienda u otras necesidades que tuviera el trabajador. Su sistema de financiamiento hipotecario permitió satisfacer la necesidad de vivienda de las clases trabajadoras inscritos al sistema nacional de contribuyentes que no precisamente eran funcionarios del sector público, a la vez ayudaron al sostenimiento del mercado inmobiliario. El sector privado con el que se coordinó para la construcción material de la vivienda; y por último, contribuyó al ordenamiento y regularización de la vivienda en la Ciudad de México, por lo que incluso hoy día el INFONAVIT es uno de los medios más utilizados para la obtención de vivienda de los trabajadores.

Uno de los desarrollos inmobiliarios más simbólicos que se desarrolló con ayuda del INFONAVIT es el “Conjunto Habitacional INFONAVIT Iztacalco”, diseñado bajo los preceptos de la arquitectura funcionalista. (*Ilustración 42*)

No obstante, a pesar de los esfuerzos que el gobierno hizo mediante estos organismos públicos, una gran parte del sector social continuó sin la posibilidad de adquirir una vivienda de forma legítima. Muchos pobladores optaron por invadir tierras ejidales y bienes de dominio público y de dominio directo del Estado dentro de la Ciudad de México en las que autoconstruyeron asentamientos irregulares. Para solucionar esta penosa situación para la planificación urbana, se constituyó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de

²¹¹ Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, <http://www.fovi.gob.mx/>, (marzo, 2016).

²¹² Desarrolladora Metropolitana, <http://www.demet.com.mx/>, (enero, 2016) .

²¹³ Villaseñor Salvador, *El INFONAVIT, Organismo Fiscal Autónomo*, México, IJ, 1994, p. 498.

la Tierra (CORETT), un organismo desconcentrado de la administración pública federal con el objetivo de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto en terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado, el cual se encontraba dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.²¹⁴ Gracias a este se constituyeron legítimamente colonias como Lomas de Padierna, Santo Domingo y otras, dentro del territorio que comprende a la delegación Xochimilco, Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, etc.

Ilustración 42. Conjunto Habitacional INFONAVIT Iztacalco.



FOTO: Colección Villasana-Torres, El Universal, "Ciudad en el Tiempo: Unidades Habitacionales", http://fotos.eluniversal.com.mx/coleccion/muestra_fotogaleria.html?idgal=20044, (febrero, 2016).

Esta estrategia permitió consolidar los ingresos de la hacienda pública local, al imponer el impuesto predial a dichas viviendas y por otro lado, en el aspecto social y urbano, su regularización legítima permitió que el gobierno tuviera la capacidad legal de prestar servicios públicos básicos como la electrificación y dotación de agua potable en esas zonas. Finalmente en el aspecto de la planeación urbana, esta legitimidad se reflejó en la zonificación del suelo destinado a la vivienda dentro de los Programas de Desarrollo Urbano de las delegaciones donde se ubicaban estos asentamientos, para fomentar su ordenamiento urbano.

²¹⁴ Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, http://www.corett.gob.mx/ebd/1/9/Origen_de_Corett/, (agosto, 2015).

Con respecto a la Administración Pública Centralizada, el poder legislativo emitió la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)* en 1976. Esta ley concedió atribuciones y obligaciones que tendrían que acatar cada una de las secretarías y departamentos del gobierno federal de entre las cuales solo cuatro fueron directamente influyentes y en cierta forma determinantes para el desarrollo del sector vivienda en México, destacando:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), creada en 1921 y vigente hasta nuestros días); la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), creada en 1958 por López Mateos con el nombre de Secretaría de la Presidencia de la República, en 1976 constituida como S.P.P. por López Portillo y fusionada en 1992 con la SHCP por Salinas de Gortari; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) creada en 1976, más tarde conocida como la Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) creada en 1982 cuyo ámbito de competencia era de relevancia urbana y ambiental, transformada en 1992 en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en la que permanecieron concentradas facultades de competencia ambiental y urbana hasta 1994 cuando se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT); por último, el entonces Departamento del Distrito Federal.

Sus principales labores para el aspecto de la vivienda fueron presupuestarias, de planeación, programación y administración financiera sobre los fondos de inversión pública destinados al sector de la vivienda, como en el caso de la SHCP y la SPP, contribuyendo a que organismos públicos como el IMSS, ISSSTE, ISSSFAM, y BANXICO que dependían (y aún dependen) del Programa de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para promovieran el desarrollo y financiamiento de la vivienda en todo el país de conformidad con las fracciones IX, XI y XIII del artículo 31 de la LOAFP de 1976 y fijaron parte de las políticas en materia de vivienda que hemos descrito.²¹⁵ En cuanto a las otras secretarías, su principal función fue las de coordinar, conducir, promover, organizar y fomentar el cumplimiento, creación e instrumentación de todas las actuaciones gubernamentales vinculadas al sector vivienda, como la SAHOP, SEDUE y más tarde SEDESOL.

En cuanto al Departamento del Distrito Federal, hasta 1941 se expidió la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* que permitió mantener una descentralización administrativa, constituyéndola como una auténtica entidad federativa con la salvedad de que no podría tener una Constitución propia ni elegir a sus autoridades, como pasaba en las demás entidades federativas autónomas miembros de la Federación.²¹⁶ Sin embargo, sí estaba facultada para imponer y recaudar sus propios impuestos, dirigirlos, organizar y sostener su propio gobierno local, destinando una parte al sector vivienda. De esa forma el Departamento del Distrito Federal invirtió en fondos de inversión y creó sus propias políticas públicas sobre vivienda.

²¹⁵ Faya Viesca Jacinto, *Administración Pública Federal*, 2da. Ed., México, Porrúa, 1983, p. 293.

²¹⁶ *Ibidem*, pp. 341-348.

Gracias a ello se creó el Instituto Nacional de Vivienda del Distrito Federal (INVI), organismo desconcentrado de su gobierno local con personalidad jurídica y patrimonio propio; fundado para atender la necesidad de vivienda de la población residente en el Distrito Federal, principalmente la de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo) a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda digna y sustentable. Su finalidad fue contribuir a la realización del derecho humano básico de la vivienda²¹⁷ y al igual que FONHAPO creó sus propios programas de vivienda, para desarrollar las viviendas de sus beneficiarios. En 1962 el Departamento del Distrito Federal construyó el ambicioso proyecto de 9,000 viviendas “San Juan de Aragón” en la Delegación Gustavo A. Madero.

La creación de todos estos organismos y los recursos invertidos en ellos fueron parte de una serie de políticas públicas mediante las que se incentivó la importante participación de desarrolladores inmobiliarios, promoviendo una fuerte relación de codependencia a lo largo del siglo, hasta que a finales del siglo XX estos organismos delegaron gran parte de sus actividades, como la construcción de las viviendas, completamente al sector privado.

Finalmente hay que mencionar que las características del suelo donde se ubican las viviendas que otorgaron, financiaron, gestionaron o regularon el IMSS, PEMEX, el ISSSTE, el ISSFAM, el FOVI, el FONHAPO, el INFONAVIT, etc. obedecieron a los estratos socioeconómicos y las características salariales de sus beneficiarios, por lo que no todos ellos tuvieron la oportunidad de poseer una vivienda dentro de una localización privilegiada, Así que la ejecución de todas aquellas políticas públicas que se relacionaron con estos organismos y sus actuaciones, contribuyeron a definir en buena parte la distribución de la riqueza en cada una de las 16 delegaciones que conformaban al D.F., entre las cuales se distribuyeron y construyeron todas esas vivienda, diferenciando así el valor del suelo en cada una. Por ejemplo, la delegación Miguel Hidalgo es habitada por clases sociales cuyos ingresos económicos superan en un nivel superlativo la riqueza de los habitantes de la delegación Iztapalapa,²¹⁸ reflejándose en su aspecto físico, traza o acceso a los servicios públicos urbanos.

Por último, debe quedar claro que en todos los casos que hemos mencionado, para que los fines públicos sobre el sector vivienda pudieran tener impacto en el sistema político, económico, social y urbano de la Ciudad de México, debieron de apegarse a principios jurídicos propios de diferentes ramas del derecho, como: el derecho administrativo, derecho económico, derecho laboral, derecho constitucional, derecho fiscal, derecho inmobiliario y derecho bancario y bursátil, otorgándole un alto grado de complejidad jurídica a la estructura del sector vivienda en nuestro país; actuando en la construcción de las normas y principios jurídicos propios del Derecho Urbanístico. Aunque todos estos mecanismos no

²¹⁷ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, <http://www.invi.df.gob.mx/portal/invi.aspx>, (enero, 2016).

²¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*, pp. 254-273.

tuvieron la capacidad de satisfacer la necesidad de vivienda de toda la población en la Ciudad de México, gracias a estas instituciones y sus planteamientos jurídicos urbanísticos desarrolló gran parte del suelo urbano propiciando la expansión de la mancha urbana.

III.5.2.2 Planeación Urbana

La historia de la planeación o planificación en México se remonta al periodo posrevolucionario durante el cual el Estado planteó como sus principales fines: i) la construcción de un Estado nacional fuerte ii) la consolidación de la etapa de acumulación y formación social capitalista; iii) la articulación de regiones y mercados en el territorio nacional; iv) el fortalecimiento del sector exportador de materias primas y productos agropecuarios en la economía mexicana, y por último el más relevante para nuestra investigación, v) la consolidación de la Ciudad de México como el más importante centro financiero, industrial, comercial y político.²¹⁹

Para cumplir con estas metas los legisladores y el poder ejecutivo se dieron a la tarea de crear un panorama jurídico adecuado que permitiera instrumentar, sistematizar y ordenar al Estado mexicano, dando como resultado la creación del Banco de México en 1925 la integración del Consejo Nacional de Economía en 1928 y la expedición de la *Ley sobre Planeación General de la República (LPGR)* en 1930 que constituyó el primer antecedente jurídico de planeación en México de manera oficial, impulsada por el arquitecto Carlos Contreras Sánchez y fundamentada en los artículos 27, 28, 29, 31, fracción IV, 65, 73 y 131 entre otras cosas, permitiéndole al Estado llevar a cabo los primeros ensayos de planificación, por lo que la planificación urbana fue legítimamente posible hasta la aparición de esta ley. Así que al igual que en el sector vivienda, la participación del gobierno a través del poder ejecutivo y legislativo, llevaron a cabo actos administrativos cuyas consecuencias contribuyeron a crear un sistema de planificación urbana.

De esta forma la planificación se creó por niveles de gobierno jerárquicamente, con la intención de conducir las acciones gubernamentales, encaminándolas hacia el logro de sus propósitos en favor del desarrollo prospero e integral del país. De esta manera el poder ejecutivo comenzó a expedir una serie de planes para instrumentar el sistema de planeación de forma periódica a lo largo del siglo XX y ello constituyó parte de la legislación que reguló las acciones en los diferentes sectores económicos, sociales y urbanos como la vivienda, el ordenamiento territorial, el ecológico, etc.

En 1934 a 1940 se creó el primer Plan Sexenal de 1940 a 1946 se creó el segundo y de 1946 a 1952 el tercero. Entre 1952 a 1958 se constituyó en 1953 el *Comité de Inversiones*, como un mecanismo alterno al plan sexenal y con el mismo peso jurídico-administrativo, el cual al año siguiente se transformó en la *Comisión Nacional de Inversiones*, encargada de estudiar y

²¹⁹ Garza Moctezuma Francisco, "La Planeación del Desarrollo Regional en México", *Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, México, núm. 71, junio-noviembre, 2008, p. 3.

aprobar proyectos y programas de inversión pública, entre ellos: obras de irrigación, generación de energía eléctrica, carreteras, etc.; posteriormente también se creó el *Plan de Desarrollo Económico y Social*, vigente en el periodo de 1966 a 1970.

Durante los primeros cincuenta años del ejercicio de la planeación, el país sufrió cambios importantes en su modelo económico, reestructurando constantemente su arreglo jurídico y con ello su legislación urbanística e impacto urbano. Estos modelos definieron en gran medida la dirección de la política mexicana y las técnicas de gobernanza, alineando sus acciones a los principios fundamentales del sistema jurídico que le otorgaron valor y fuerza. Así que el poder ejecutivo limitado por las condiciones del modelo económico en el que se ubicaban de manera temporal a lo largo del siglo se encargó de dictar, promover y ejecutar una cadena de políticas públicas, y actos administrativos, mediante las cuales pretendieron cumplir las metas fijadas en los planes y de mantener congruencia entre sus actos como un nuevo mecanismo para la gobernanza, trascendiendo sobre el orden urbano de la Ciudad de México.

Para poder entenderlo ubicaremos cada una de las políticas públicas dentro de los modelos económicos que caracterizaron la forma de llevar a cabo la planificación en el D.F. y el resto del país hasta los años setenta, de acuerdo a la clasificación de Francisco Garza expuestas de la siguiente forma:²²⁰

Del periodo posrevolucionario a 1958, el modelo económico se caracterizó por fomentar un crecimiento económico interno del país y un fuerte sentido de nacionalismo a través de instituciones públicas como el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (BNHOP) que contribuyó a financiar grandes obras de infraestructura en las principales ciudades del país la Comisión Federal de Electricidad (CFE); así como mecanismos jurídicos con los que se pretendía tener un control total sobre la planeación, como la *Ley para la Planeación General de la República* y los planes sexenales subsecuentes.

Todo ello contribuyendo a mermar las desigualdades del desarrollo urbano, reflejándose en aspectos urbanos tales como el servicio de luz eléctrica en zonas de la ciudad donde todavía no se construía la infraestructura de electrificación suficiente o la creación de la Nacional Financiera (NAFIN), de PEMEX, la adopción del modelo ISI (Industrialización por sustitución de importaciones) y la Inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes como Ferrocarriles Nacionales que contribuyeron a su desarrollo industrial, concentrándose en la franja norte y oriente de la ciudad, sin olvidar el fomento a las políticas de vivienda en todo el país.

²²⁰ Ibidem, pp. 3-18.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
A. Crecimiento hacia adentro (en la década de los cuarenta, inicia el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, ISI)	Postrevolución – 1934 (Maximato)	GENERALES
		Ley Federal de Expropiaciones (1930).
		Ley sobre Planeación General de la República (1930).
		Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1933).
	Nacional Financiera (1934).	
	1934 – 1940 (Cardenismo)	GENERALES
		Estabilización del país.
		Primer Plan Sexenal (1934-1940).
		Comisión Federal de Electricidad (1937).
		Expropiación petrolera y creación de Petróleos Mexicanos, PEMEX (1938).
		Expropiación de ferrocarriles y creación de Ferrocarriles Nacionales de México (1938).
		TERRITORIALES
		Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal (1936).
		GENERALES
		Segundo Plan Sexenal (1940-1946).
	Comisión Federal de Planificación Económica (1942).	
	Comisión Nacional para el estudio de los problemas de México en la Posguerra (1944).	
1940 – 1946 (ávilacamachismo)	SECTORIALES	
	Adopción del modelo ISI.	
	TERRITORIALES	
	Inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes	

A. Monopólico u Oligopólico	1952 – 1958 (Ruizcortinismo)	GENERALES
		Comité de Inversiones (1953).
		Comisión de Inversiones (1954).
		Programa Nacional de Inversiones (1953-1958).
		SECTORIALES
		Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria (1953)
		Crédito a la pequeña y mediana industria (1953-1958).
		TERRITORIALES
Programa de Parques y Ciudades Industriales (1953-1958).		

En cuanto al ámbito local, la *Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal* (1936) se convirtió en la base de la planificación urbana del D.F. hasta 1970. En esta se planteó la creación de una Comisión de Planeación que en colaboración con la Dirección de Obras Públicas estaría encargada de crear un Plano Regulador para ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, coordinado por el arquitecto Carlos Contreras Sánchez. A la par de este se constituyeron los Consejos Consultivos del Distrito Federal y los Consejos Consultivos Delegacionales, como mecanismo de comunicación entre la ciudadanía y la administración pública.

Parte de las estrategias de planificación implicaron la reestructuración de la Plaza de la República y la prolongación de la calle de Gómez Farías; la planificación de las vialidades que conducirían hacia la carretera México-Laredo desde la calzada de Nonoalco, hasta el Puerto de Santa Isabel en la serranía de Guadalupe y la ampliación y prolongación de la Calzada de Guadalupe hacia la Villa. Otra propuesta que se hizo fue la ampliación del callejón de la Escuela de Artes Plásticas de la Esmeralda en la colonia Guerrero; la planificación de las calles de Frontera, Durango y Guaymas en la colonia Roma; las obras de proyección de Tacubaya y la reorganización de la zona circundante al monumento a Álvaro Obregón en San Ángel.²²¹

Para impulsar estas estrategias y otras más, a partir de 1940 se tuvo un mayor esfuerzo por articular estos instrumentos de planeación local con políticas sectoriales del gobierno federal, para contrarrestar problemas muy específicos.

El fomento al desarrollo y crecimiento industrial de la zona metropolitana de la ciudad de México cobró más fuerza, y en consecuencia durante los diez primeros años se otorgó el 58%

²²¹ Domínguez Chávez Humberto, "Arquitectura y Urbanismo de 1920 a 1940", *Programa de Computo para la enseñanza: Cultura y Vida Cotidiana: 1920-1940*, CCH, UNAM, México, 1920, p. 8.

de los créditos a empresas del Distrito Federal hasta que posteriormente en 1970 absorbió el 52% de estos créditos junto con el Estado de México,²²² pues aunque este modelo económico planteó la descentralización económica-demográfica de la Ciudad de México, sucedió todo lo contrario y la implementación de estas políticas continuaron fortaleciendo la industrialización dentro de ella con la construcción de 3 parques industriales en su Zona Metropolitana de los 14 construidos en el decenio.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
A. Monopólico u Oligopólico	1946 – 1952 (Alemanismo)	GENERALES
		Tercer Plan Sexenal (1946-1952).
		Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias
		Descentralizadas 1947-1952.
		SECTORIALES
		Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947).
		Comisión Nacional de Inversiones (1948).
		TERRITORIALES
		Desarrollo regional por cuencas hidrológicas.
		Comisión de cuencas hidrológicas.
		Extensión de los límites legales de la pequeña propiedad (1946).
		Construcción de infraestructura en comunicaciones y transportes.

Otra parte de la inversión pública fue canalizada para la inserción de la red telefónica, la construcción de carreteras, redes de agua potable, alcantarillado en las ciudades y demás obras públicas de urbanización en las principales ciudades del país, entre ellas la Ciudad de México. Por ello el gobierno y algunos empresarios se apropiaron por diversas vías legales de terrenos idóneos para la edificación de hoteles, -áreas comerciales, clubes deportivos y Fraccionamientos.²²³ También se fomentó al desarrollo de las cuencas hidráulicas con el estímulo de su industrialización.

²²² Gustavo Garza, "Las Políticas Urbano-Regionales en México (1915-1985)", en: El Pensamiento Iberoamericano, No. 10, Julio-Diciembre de 1986. Madrid, p. 212.

²²³ Supra op. cit., nota 220, p. 109.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
D. Desarrollo estabilizador	1958 – 1964 (Lopezmateísmo)	GENERALES
		Secretaría de la Presidencia (1958).
		Dirección de Inversiones Públicas (1958).
		Acuerdo Presidencial sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social (1961).
		Comisión Intersecretarial (de planeación), (1962).
		Proyecto de Ley Federal de Planeación (1963).
		SECTORIALES
	Modelo ISI (orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital).	
	Nacionalización de la industria eléctrica (1960).	
	TERRITORIALES	
	Construcción de cuatro parques industriales (1960-1964).	
	1964 – 1970 (Díazordacismo)	GENERALES
		Plan Nacional de Desarrollo Económico – Social (1966-1970).
		Subcomisión de Inversión – Financiamiento (1965).
SECTRIALES		
Modelo ISI (orientado a bienes de consumo duradero, intermedios y de capital).		
TERRITORIALES		
Intentos gubernamentales para el crecimiento de regiones menos desarrolladas y para la descentralización económico-demográfica de la Ciudad de México.		

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes continuó incentivando la construcción de infraestructura así que en 1966 el Gobierno Federal mexicano dio inicio a estudios formales para la constitución de las primeras líneas del Metro. Un año después se creó un sistema de transporte masivo su nombre: Sistema de Transporte Colectivo (STC)-Metro y tres meses después, en junio de 1967, comenzó la construcción del tren.²²⁴

Durante el modelo económico de *Desarrollo Compartido* se frenó el auge del desarrollo industrial en México, visto como un medio para descentralizarlo del Distrito Federal. Así que comenzaron a atenderse otros aspectos prioritarios como el ordenamiento del desarrollo urbano a través de la *Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* (LGAHyOP) por medio de la SAHOP, para generar mejores condiciones de habitabilidad dentro de la Ciudad de México que sufría un profundo malestar socioeconómico a causa del centralismo que produjo su alto incremento demográfico.

²²⁴ González Gómez Ovidio y Navarro Benítez Bernardo, "El Metro de la Ciudad de México Desarrollo y Perspectiva", México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990, p. 1.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
A. Desarrollo compartido	1970 – 1976 (Echeverriísmo)	GENERALES
		Programa de Inversión – Financiamiento del Sector Público Federal (1970).
		Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976).
		Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (1976).
		SECTORIALES
		Decretos de Descentralización Industrial (1971-1972).
		Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial (1976).
		TERRITORIALES
		Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (1975).
		Plan Nacional Hidráulico (1975).

La LGAHyOP representó el mayor avance de la evolución del marco jurídico urbanístico hasta entonces, sirviendo como la principal base jurídica de los mecanismos de planificación urbana y regional a nivel nacional hasta el siglo XXI.

A partir de su expedición la SAHOP se encargó de crear el primer *Programa Nacional de Desarrollo Urbano* (PNDU) que consolidaría el sistema nacional de planificación urbana, y se encargó de coordinar su ejecución con los tres niveles de gobierno, con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y la Secretaría de Fomento y Patrimonio del Desarrollo Industria (SFPDI), en cada escala territorial del país, añadiendo otros 16 centros urbanos a los 11 establecidos por el PNDU.

Estas acciones tuvieron seguimiento durante el modelo económico subsecuente en el que la acción gubernativa ya no solo se encargó de generar un sin número de políticas e inversiones enfocadas únicamente al impulso de la economía nacional, sino que también desempeñó una ardua labor administrativa que fue asentando bases entre los instrumentos de planeación y las técnicas de ejecución de los mismos, a través de la delegación de nuevas facultades y obligaciones para los órganos públicos.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
F. Crecimiento acelerado con inflación controlada (agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones)	1976 – 1982 (Lópezportillismo)	Generales
		Plan Básico de Gobierno (1976-1982).
		Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976).
		Secretaría de Programación y Presupuesto (1976).
		Convenios Únicos de Coordinación con los Estados (1976).
		Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y
		Grupos Marginados (1977).
		Comités de Programación Económica y Social (1978)
		Sistema Nacional de Planeación (1980).
		Plan Global de Desarrollo (1980-1982).
		Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1982).
		Sectoriales
		Programa de Energía (1980).
Territoriales		
Ley Federal de Protección al Ambiente (1982).		

No obstante, el desenvolvimiento del desarrollo económico nacional durante el modelo de *Crecimiento Acelerado con Inflación Controlada* significó el primer fracaso de la planificación en México con un gran despilfarro de recursos generados por los hidrocarburos.²²⁵

Para corregir estos errores, en 1981 se celebró el primer *Seminario Nacional sobre las Bases Jurídicas de la Planeación* donde se señaló la ausencia de bases jurídicas sólidas y la importancia de promover reformas constitucionales para disolver las lagunas legales de la planificación.²²⁶

El 3 de diciembre de 1982, el jefe del Ejecutivo Federal envió al Poder Constituyente permanente una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución General de la República y posteriormente el 3 de febrero del año siguiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto para reformar varios artículos constitucionales, entre ellos el 25, 26 y 73 fracción XXIX-D, confiriendo plenamente la tarea de planificar en manos del Estado.²²⁷

De esta forma el artículo 25 constitucional otorgó al Estado la rectoría del desarrollo nacional de forma coordinada y orientada a la actividad económica nacional, a la vez que llevaría a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco que otorga esta Constitución, según lo dispuesto en su segundo párrafo.

²²⁵ Garza Moctezuma Francisco, op. cit. Nota 4, P. 115.

²²⁶ Sánchez Luna Gabriela, op. cit., nota 37.

²²⁷ Idem.

El artículo 26 (segundo párrafo) planteó la forma de llevar a cabo la planificación democráticamente a través de la participación de los diversos sectores sociales de quienes recogería sus aspiraciones y demandas para incorporarlas al *Plan Nacional* al que se sujetarán obligatoriamente los programas sectoriales de la administración pública en sus tres niveles de gobierno; mientras que su tercer párrafo dictaría las reglas de operación para llevarla a cabo, como la consulta popular, los criterios para la formulación, implantación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo y los términos de referencia para su elaboración.

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
A. Globalización (economía global)	1982 – 1988 (Delamadridismo)	Generales
		Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE (1982).
		Ley de Planeación (1983).
		Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).
		Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988).
		Sectoriales
		Programas sectoriales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988):
		Territoriales
		Programa Nacional de Ecología (1984-1988).
		Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988).
A. Globalización (economía global)	1988 – 1994 (Salinismo)	Generales
		Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994).
		Ley General de Asentamientos Humanos (1993).
		Sectoriales
		Programas sectoriales (1989-1994) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Salud,
		Modernización Educativa, Cultural y del Deporte, Procuración e Impartición de Justicia
		del Gobierno Federal, Vivienda, Capacitación y Productividad, Ciencia y Modernización
		Tecnológica.
		Territoriales
		Varios de ellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994):
Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1989-1994).		
Programa Nacional de Protección del Medio Ambiente (1989-1994).		
Programa Nacional de Aprovechamiento del Agua (1989-1994).		

MODELO ECONÓMICO	PERIODO DE GOBIERNO	POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES ADICIONALES.
A. Globalización (economía global)	1994 – 2000 (Zedillismo)	Generales
		Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000).
		Sectoriales
		Programas sectoriales (1995-200) derivados del Plan Nacional de Desarrollo: Nuevo Federalismo, Seguridad Pública y Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, Nacional de Población, Nacional de Vivienda, para el Desarrollo de los Pueblos Indios, de Modernización de la Administración Pública, de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor, de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Educativo, de Cultura, Ciencia y Tecnología, de Educación Física y Deporte, de Reforma del Sector Salud, de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales,
		Territoriales
		Varios de ellos derivados del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000):
		Programas Nacionales de Desarrollo Urbano (1995-2000), Hidráulico (1995-2000), de Protección del Medio Ambiente (1995-2000), de Desarrollo Rural
		Sustentable, PRODERS, Forestal y de Recursos Naturales Renovables.
		Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.
		Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal.
		Modificaciones a la LGEEPA (1996): ordenamiento general, regional, local y marino.
		México 2020, vertientes urbana y regional.

En cuanto al artículo 73 fracción XXIX-D, otorgó la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.²²⁸

Finalmente, el 5 de enero de 1983 se expidió la *Ley de Planeación (LP)*, que derogó a la *Ley sobre Planeación General de la República* de 1930 que constaría de siete capítulos: I. Disposiciones generales; II. Sistema nacional de planeación democrática; III. Participación

²²⁸ Idem.

social en la planeación; IV. Plan y programas; V. Coordinación; VI. Concertación e inducción, y VII. Responsabilidades.²²⁹

Durante el desenvolvimiento de últimos tres modelos económicos a partir de 1982, culminó con la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la constitución del Plan Nacional de Desarrollo, que sustituiría los planes sexenales para dirigir la planeación del país en diferentes ámbitos. Todas las políticas y acciones públicas finalmente se llevaron a cabo de forma ordenada y sistemática.

Debido a que los modelos de planeación forman parte de la normatividad y los principios del derecho urbanístico hasta nuestros días, de todo lo que hemos mencionado podemos decir que sin embargo el sistema de planeación estuvo completamente ligado al desarrollo económico en sus diferentes facetas, siendo muy dinámico careció de bases sólidas y permanentes, para ordenar eficazmente y eficientemente el desarrollo urbano de las ciudades de todo el país de manera integral, armónica y sustentable. Ya que al adecuar el Sistema de Planificación al contexto económico nacional, en vez de dirigirlo, lo convirtió en un modelo normativo imperfecto e inútil, que únicamente funcionó para fundar y motivar las acciones de la administración pública en los procesos urbanos.

III.6 Estructura jurídica del urbanismo durante el siglo XXI

En los últimos 20 años del siglo XX, como vimos con anterioridad, se llevaron a cabo nuevos cambios políticos, económicos y sociales en todo el país que marcó el desarrollo de la estructura jurídica del urbanismo hacia el siglo XXI.

En lo político, entre el año de 1985 y el año 2010, se dio fin a la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que desde su creación (71 años atrás como Partido Nacional Revolucionario PNR y Partido de la Revolución Mexicana PRM) estuvo al frente de la presidencia de la república y de la regencia del D.F. A partir del año 1997 se logró la alternancia en dónde perdió la Jefatura de Gobierno contra el Partido Revolucionario Democrático (PRD) conservaría hasta la actualidad. En cuanto al ámbito Federal, en el año 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) asumió la presidencia de la república hasta el 2012, donde el PRI recuperó la presidencia.

En lo económico se abandonó la dinámica de un mercado nacional proteccionista y se abrieron las puertas a un mercado internacional con el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) vigente a partir de enero de 1994, dando el inicio a una economía abierta con una menor intervención del Estado, acompañado de otros cambios importantes en la historia mundial, como el fin de la guerra fría, el fortalecimiento del poder hegemónico de Estados Unidos y el inicio del mundo pos norteamericano, cuyos efectos fortalecieron el proceso de globalización, conectando como nunca los fenómenos nacionales

²²⁹ Idem.

con las regionales mundiales.²³⁰ Durante esos 20 años o poco más, el país atravesó tres profundas crisis económicas.

En cuanto al ámbito social, destacó otro mayor incremento poblacional que comenzó a detenerse casi a medio siglo, pues mientras que en 1970 la población ascendió un 3.4%, en 1985 descendió a un 2.2%, dando un total de 75.8 millones de habitantes en todo el país, con un ligero predominio de mujeres sobre hombres, que entraban en un proceso de envejecimiento.²³¹ Además, la mayoría de esta población vivía en ciudades (localidades urbanas de más de 15,000 habitantes), implicando un alto nivel de urbanización en todo el país, pero también de deterioro ecológico²³² que causaría estragos notables más adelante.

Todos estos cambios influyeron en la evolución de la estructura jurídica del urbanismo tanto en la Ciudad de México, como de muchas otras ciudades del país en su evolución hacia el siglo XXI. El impacto se reflejó en algunas áreas de intervención urbana como la planeación y la vivienda, además, se trazaron nuevas pautas para el derecho urbanístico, en el tema de la movilidad urbana y el medio ambiente y los recursos naturales, que comenzaron a tomar gran importancia para el desarrollo urbano desde comienzos de este nuevo siglo, por lo que abordaremos estos temas a continuación.

III.6.1 Planeación urbana

Recapitularemos lo que sucedió con la planeación urbana al finalizar el siglo XX. El 28 de enero de 1975 se creó la Comisión de Desarrollo Regional, encargada de coordinar y conjuntar las acciones de todos estos comités a fin de formular una estrategia de intervención pública coherente y a su vez, también se constituyeron los comités promotores del desarrollo económico en todos los Estados, por decreto presidencial hasta que en 1983 se publicó la *Ley de Planeación (LP)*. Por aquel entonces en su artículo 30º la ley definía a la planeación como: “la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley”.²³³ A partir de su ahí, el 28 de junio de 1976 se publicó en el DOF el decreto que creó a la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (CNDReU), que se encargaría de coordinar la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo*

²³⁰ Velásquez García Erik, et. al. , *Nueva Historia General de México*, México, ColMex, 1ra. Reimpresión, 2011, p. 747.

²³¹ Idem.

²³² Idem.

²³³ Idem.

Urbano y supervisaría la ejecución del mismo, en apego a la LGAH, cuyos objetivos fueron los siguientes:²³⁴

1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos,
4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos;
5. Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población;
6. Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano;
7. Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo;
8. Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; y
9. Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

Para lograr dichos objetivos en 1984 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PNDUyV), vigente en el periodo de 1984 a 1988, que proponía en su Capítulo VIII la continuación de un marco jurídico apropiado para la planeación urbana, así como algunas reformas a la *Ley Federal de Reforma Agraria* (LFRA), la *Ley General de Bienes Nacionales* (LGBN), la *Ley General de Obras Públicas* (LGOP), la *Ley General de Asentamientos Humanos* (LGAH) y la creación de una *Ley Federal de Vivienda*,²³⁵ denotando una fuerte preocupación del Estado por mantenerlo alineada a la realidad urbana que se vivía en ese momento, su legislación urbanística. Como resultado en 1993 se constituyó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que derogó a la de 1976.

En el siguiente periodo presidencial (1988-1994) se aprobó el segundo Plan Nacional de Desarrollo (PND) (vigente de 1989 a 1994) y el 14 de agosto de 1990 se publicó el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), vigente hasta 1994, que planteó la intervención del Estado en ejes fundamentales para la planeación urbana: 1. El reordenamiento territorial; 2. El mejoramiento de los servicios urbanos, 3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población y la constitución de un *Sistema Urbano Nacional*, como un instrumento

²³⁴ Sánchez Luna Gabriela, "Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, núm. 86, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>.

²³⁵ Idem.

para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana en todo el país.²³⁶

Para el periodo presidencial de 1994- 2000 se redactó el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (1994-2000). En su Capítulo IV, inciso 5, se planteó la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, mediante la agrupación de las políticas de desarrollo regional y urbano existentes, y la reforma agraria, lo cual es importante ya que en nuestro país el crecimiento de las ciudades se dio sobre las tierras ejidales y comunales.²³⁷ Sus estrategias fueron: a) el desarrollo urbano de las cien ciudades medias que tenía el país; b) la consolidación de las principales metrópolis; c) el reordenamiento territorial y la promoción del desarrollo urbano nacional; y d) el impulso a la participación ciudadana en el proceso de planificación.²³⁸

En cuanto al ámbito local, los principales instrumentos de planificación del Distrito Federal fueron: el *Plan Director de Desarrollo Urbano* del Distrito Federal (PDDUDF), cuyo planteamiento se debió a la necesidad de dotar a la Ciudad de México de un sistema moderno de planificación urbana local, que sustituyera al *Plan Regulador* anterior,²³⁹ y la *Ley de Desarrollo Urbano del D.F.* (LDUDF), constantemente reformada desde su creación en 1976 hasta 1999 (siglo XX), para resolver una serie de problemas urbanos que a poco a poco fueron incrementando y adquirieron una mayor complejidad en el siglo XXI, de los que sobresalían el reciente cambio el desplazamiento del sector secundario por el sector terciario en el que comenzaba a especializarse la Ciudad de México (como producto de la aplicación del modelo económico neoliberal); la expansión de la Zona Metropolitana del Valle de México por la consolidación de las zonas conurbadas y el incremento del valor del suelo en la ciudad; la aparición de nuevos conflictos de movilidad urbana y la incapacidad del Estado por satisfacer al cien por ciento la necesidad de vivienda y controlar los altos valores del suelo, sin omitir la necesidad de adaptar y hacer congruente la *Ley de Desarrollo Urbano del D.F.*, con el resto del marco jurídico urbanístico.²⁴⁰

Finalmente a comienzos del siglo XXI los principales retos del derecho urbanístico se centraron en tres ejes fundamentales: 1) la ampliación, consolidación e innovación de un marco normativo de la planeación y el desarrollo urbano, 2) la apertura a un diseño de planificación participativa y 3) la resolución nuevos paradigmas en la ejecución de todo el sistema normativo urbanístico.

²³⁶ Idem.

²³⁷ Ídem.

²³⁸ Ídem.

²³⁹ Padres O. Fernando, "Conceptualización de los Ejes Viales de la Ciudad de México", *Cuadernos de Urbanismo*, México, núm. 3, primer semestre de 1993, p. 33.

²⁴⁰ Gil Elizondo Juan, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *Boletín de la Información y Análisis, México*, núm. 3, marzo de 1996, pp. 8-11.

Como una respuesta a estos planteamientos en el siglo XXI la institucionalización del urbanismo comenzó a perfeccionarse dentro de los tres niveles de gobierno, gracias a los esfuerzos de los tres poderes de gobierno. Como resultado en el Distrito Federal se crearon organismos como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); la Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE); la Secretaría de Tránsito y Vialidad (SETRAVI); la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO); la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESO); la Secretaría de Finanzas (SEFIN); Secretaría de Protección Civil (SEPROC); Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC); Secretaría de Gobierno (SEGOB) y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT). También se definió la participación de los organismos administrativos federales con los que estaría coordinada la administración pública local para regular los procesos de urbanización de la Ciudad de México, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la nueva Secretaría del Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) que sustituyó a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), encomendándole facultades anteriormente concedidas a SEDESOL.

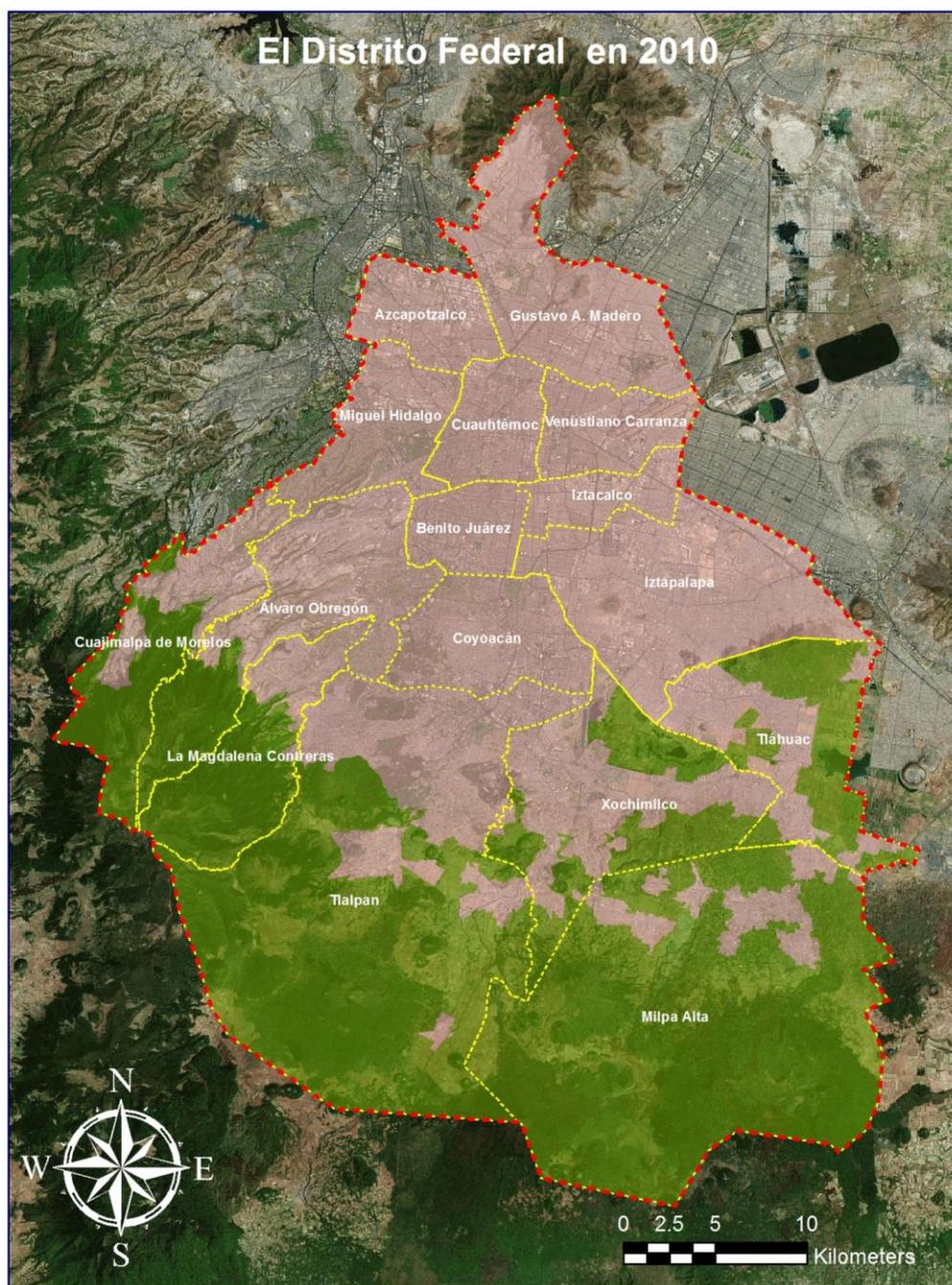
Al definir la estructura administrativa de los organismos vinculados a la planificación urbana, sus esfuerzos comenzaron a dirigirse de alguna forma, hacia el reconocimiento, vigilancia y difusión del derecho urbanístico, influyendo en su estructura de forma un tanto ambigua, debido a su dispersión. De tal forma que en la actualidad se han expedido casi 200 programas de desarrollo urbano, contando los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del D.F., aproximadamente 200 leyes y 20 códigos de distintas materias jurídicas a nivel federal y local, un gran número de Normas Oficiales Mexicanas (NOM), así como una amplia compilación acuerdos y decretos nacionales e internacionales en los que se fundan las bases de la planificación, y establecen la forma de llevarse a cabo en armonía con los otros rubros de la planificación.

A la par se crearon y adicionaron otros instrumentos normativos para la planeación del Distrito Federal, por parte de sus organismos públicos locales a su marco jurídico urbanístico, como los *polígonos de actuación*, la *transferencia de potencialidades*, las *normas técnicas complementarias* y las *normas sobre vialidades o corredores urbanos*, que contribuyeron a acotar la forma de llevar a cabo los procesos de urbanización, planificación y de desarrollo urbano dentro de la Ciudad de México, cuyo contenido es explícitamente técnico. Contribuyendo al cumplimiento del primer eje de acción planteado para el siglo XXI.

Por último, también comenzó a vincularse la Planeación Participativa en los procesos de planificación urbana a través de Talleres de Participación Ciudadana, como un ejercicio de inclusión social en el proceso de planificar invitando a los pobladores, funcionarios públicos, académicos, inversionistas, etc. involucrados directamente con áreas urbanas definidas (como una delegación o una colonia) para inaugurar nuevas y mejores relaciones

y compromiso entre quienes se supone, están involucrados en el ejercicio de la planificación, y poder traducirlo en la práctica como beneficio para la ciudad.²⁴¹ Es decir, enmarcar el fuerte compromiso de la planificación urbana con la sociedad.

Mapa 11. El Distrito Federal en el 2010.

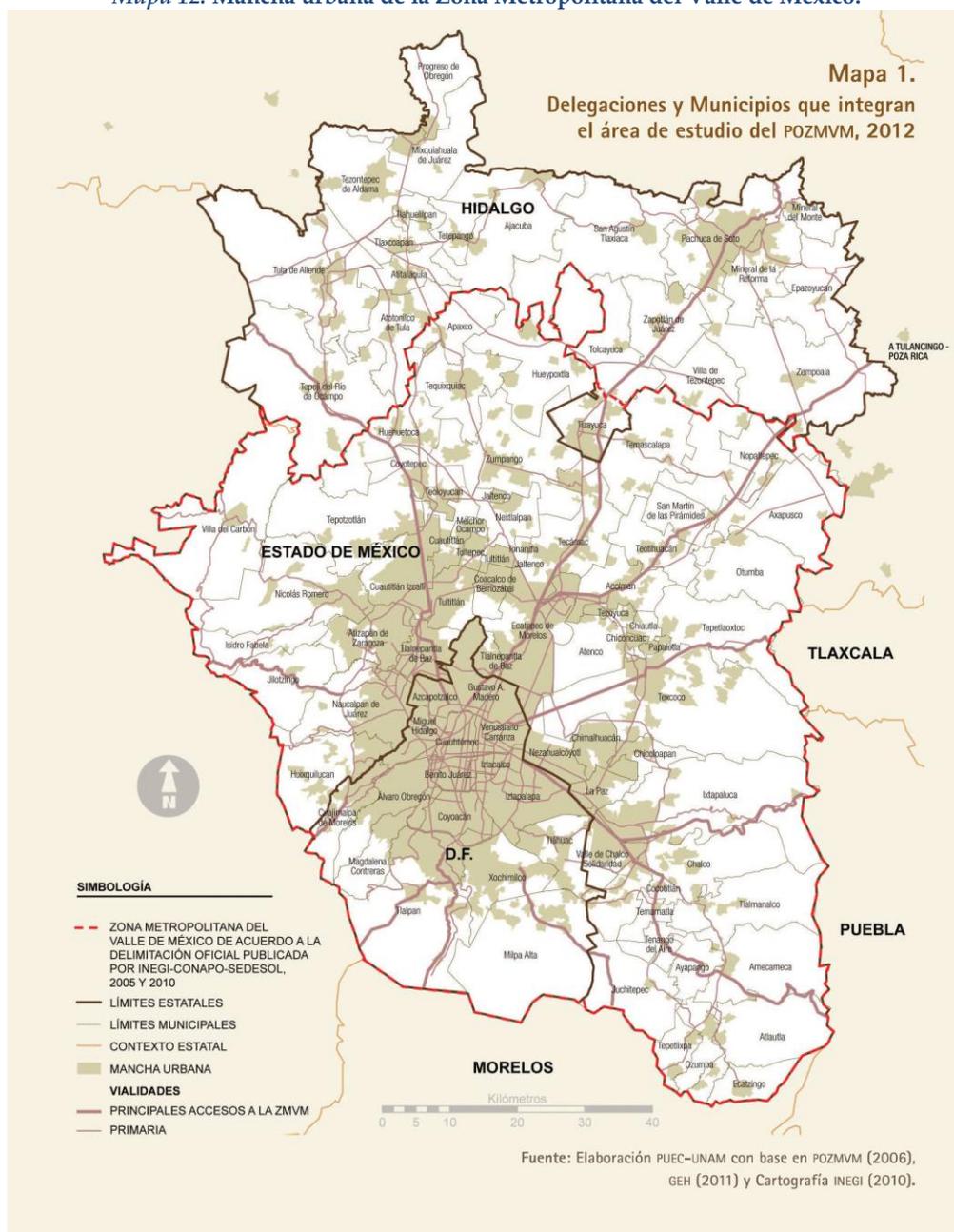


Fuente: Elaboración propia en base a *Hernández Franyuti Regina, El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994, México, Instituto Mora, 2008.*

²⁴¹ Ziccardi Alicia (coord.), *Planeación Participativa en el Espacio Local, Cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*; México, UNAM, 2003, p. 10.

En resumen podemos decir que los principales avances que se han llevado a cabo dentro del sistema de planificación urbana, como parte del marco jurídico urbanístico hasta nuestros días fue el perfeccionamiento de su institucionalización; la ampliación de su marco normativo y la implementación de la participación ciudadana, cuyo resultado más que solucionar sus problemas, significó nuevos retos que enfrentar tanto para el sistema de planificación urbana, como para el derecho urbanístico en la actualidad. (Mapa 11) y (Mapa 12)

Mapa 12. Mancha urbana de la Zona Metropolitana del Valle de México.



III.6.2 Vivienda urbana

En el caso de la vivienda, para el año 2000 la apertura de México hacia el mercado internacional representó la desaparición de la total intervención del Estado (en todos los sentidos) sobre la satisfacción de vivienda social en el país, para encomendarle plenamente esta tarea al sector privado, que desde ese momento estaría encargado de su producción, financiamiento y mercadeo, mientras que el Estado únicamente participaría como promotor y facilitador. De esta forma la vivienda adquirió un alto sentido neoliberal que permitió la consolidación del negocio inmobiliario y más aún, de todo un mercado inmobiliario que consiste básicamente en la conversión de activos financieros, es decir, recursos líquidos en activos físicos o inmuebles, que solventarían la demanda de espacio para diferentes usos, como industria, comercio, turístico o habitacional e implica la interacción de diferentes agentes para poder gestarse, como desarrolladores inmobiliarios, recursos financieros, los consumidores de los inmuebles y el gobierno.²⁴²

Los factores que permitieron el desenvolvimiento exitoso de este mercado en nuestro país, fueron las imperfecciones del marco jurídico urbanístico que regula a la vivienda, ya que sus bases normativas se perfilaron por completo hacia el derecho privado, relacionando la vivienda con el derecho mercantil, el derecho bancario y bursátil, el derecho civil y otras ramas del derecho social y privado como el derecho ambiental, el derecho constitucional y el derecho agrario, con el objetivo de fortalecer un libre mercado mexicano abierto a todo tipo de inversiones.

El amparo del derecho mercantil y el derecho bancario y bursátil, admitió que se llevaran a cabo las transacciones, inversiones y demás actos de comercio permitiendo la proliferación de una masiva producción y comercialización de vivienda principalmente en toda la Ciudad de México, su Zona Metropolitana, y la Megalópolis, contribuyendo a respaldar e incluso a legitimar los altos valores del suelo destinado al uso habitacional. Mientras que el derecho civil, sirvió para proteger a los propietarios en la Ciudad de México, para hacer uso, goce y disfrute de sus bienes de la forma que les fuese más conveniente, es decir, incentivaron el desarrollo inmobiliario y con ello permitieron la especulación sobre el valor del suelo.

En cuanto al derecho agrario, su principal aportación no es precisamente su contenido normativo o doctrinal, sino la deficiencia de su estructura, consintiendo que los desarrolladores inmobiliarios arrasaran con el suelo ejidal y construyeran diversos conjuntos habitacionales sobre él, aún y a pesar de que estas tierras según lo estipulado en

²⁴² Mena Labarthe Carlos, et. al., *Derecho Inmobiliario, Temas selectos y perspectivas del Sector*, México, Porrúa, 2012, p. 239.

el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el artículo 1825 del Código Civil Federal y la intervención de los Tribunales Agrarios, en contraposición con los principios del derecho civil y el reconocimiento de los bienes y derechos reales, lograron romper con las acepciones a las propiedades ejidales a través de las notarías, los contratos civiles y demás fuentes para transmitir la propiedad, haciendo permisible su explotación con diversos usos y giros, especialmente la vivienda, en beneficio del sector inmobiliario. Esto ha provocado la expansión de la mancha urbana y la saturación total del suelo en algunas zonas dentro de las delegaciones Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Álvaro Obregón, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa y Magdalena Conteras y áreas conurbadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Mientras que el derecho constitucional, sirvió para asentar las bases legales de las políticas públicas de vivienda, instrumentos normativos, fondos de inversión y otros. Siendo una forma de reconocer el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, permitiendo la especulación del suelo legítima de ese indomable mercado. Como resultado se estableció en el párrafo quinto del artículo 4º de la CPEUM, (adicionado en 1981) que: “Toda la familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, y en el artículo 123, reformado en 1971, señaló en su fracción XII que: mediante las aportaciones que las empresas se haga a un fondo nacional de vivienda a fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores, y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar estos créditos para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”

Otras ramas del derecho que significaron mucho para este sector y formaron parte de su marco jurídico fueron el derecho internacional público y los derechos humanos bajo los que se pactaron tratados internacionales, para asegurar la incidencia del sector público en coordinación con el privado, como una forma de asegurar la adquisición de vivienda como un bienestar social en todo el mundo por parte de autoridades como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras. Destacan instrumentos como la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; la *Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre*; la *Carta Social Europea*; el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social* y el *Convenio 117 sobre Política Social*. Muchos de estos se constituyeron en el siglo XX y han mantenido un constante seguimiento hasta el día de hoy.

A la par de estos mecanismos internacionales, se articularon otros instrumentos normativos de incidencia nacional en materia de derecho fiscal, administrativo, económico, mercantil, civil y financiero, para ejercer una mayor coercitividad sobre la ejecución de las políticas públicas de la vivienda y generar mayores resultados, visibles a nivel internacional, como por ejemplo: a partir del sexenio presidencial 2000-2006, se propuso como parte de la Política Nacional de vivienda mantener un ritmo anual de financiamiento de 750,000 viviendas, para

lograr un crecimiento de 2,350, 000 viviendas en todo el sexenio, aspirando a tener un ritmo de 2,300 viviendas por día (la mayoría en la periferia de las ciudades).²⁴³

A la vez se creó la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) que en el 2006 se convirtió en la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), órgano responsable de establecer la política de vivienda en todo el país y coordinar su instrumentación. Su misión fue diseñar la política habitacional, promover, dirigir y coordinar la aplicación de los objetivos y metas del gobierno federal en materia de vivienda, plasmados en los Programas Nacionales de Vivienda, hacia un desarrollo habitacional sustentable.²⁴⁴

A la par de estas acciones en el ámbito local, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal durante el mismo periodo, publicó el 7 de diciembre del año 2000 el llamado *Bando 2*, un bando (acto administrativo) con la que se pretendió fomentar la adquisición de vivienda de interés social para las clases económicas bajas,²⁴⁵ dentro de un área restringida dentro del Circuito Interior (conocido como el primer contorno de la Ciudad de México).

En el periodo presidencial 2006-2012 en seguimiento a estas estrategias jurídico-económicas, las instituciones bancarias en coordinación con las autoridades federales, crearon “apalancamientos compartidos” llamados “créditos puente”, que ayudaron a los desarrolladores inmobiliarios a financiarse directamente con instituciones bancarias; también se redujeron las tasas de interés en los créditos hipotecarios; se incrementaron los montos máximos de financiamiento para la adquisición de vivienda; dándose mayores facilidades para la contratación de créditos hipotecarios dentro del INFONAVIT y del FOVISSSTE junto con los bancos, lo que incremento el financiamiento de las viviendas dentro los sectores sociales de clase baja. Todas estas estrategias estaban alineadas al Programa Nacional de Desarrollo Urbano (2007-2012).²⁴⁶

Finalmente, con relación al ámbito del derecho ambiental y el urbanístico, sus normas de zonificación, los programas de desarrollo urbano y ambiental, sus leyes, sus ordenamientos, sus decretos y otros actos administrativos relacionados con la planificación urbana, comenzaron a enfocar, restringir, regular y equilibrar el desarrollo de la vivienda en suelo apto y no apto, estableciendo las condiciones físicas de la vivienda y las reglas de operación para su integración al entorno urbano, procurando las mínimas afectaciones al entorno natural. Sin embargo, debido a la naturaleza de ambas ramas jurídicas, sus lineamientos comenzaron a mostrarse contrarios entre sí y sus lagunas legales dieron pie al incumplimiento de tales normas, manifestándose físicamente en la construcción de viviendas en suelo no apto o con menor factibilidad para ello, debido a su alto impacto sobre el ambiente y la propia ciudad.

²⁴³ Sánchez Corral Javier, *La Vivienda Social en México, Pasado-Presente y Futuro*, México, SNCA, 2008, p. 19.

²⁴⁴ Comisión Nacional del Fondo para la Vivienda, <http://www.gobierno.com.mx/conafovi.html> (enero, 2016).

²⁴⁵ Tamayo Sergio Coord., *Los Desafíos del Bando 2*, México, UACM, 2007, p. 23.

²⁴⁶ *Ibidem*, p 23.

De esta forma es como el derecho sin importar su materia o naturaleza jurídica ha influido en cada una de las transiciones de la vivienda y del mercado inmobiliario en los últimos quince años, transformando la Ciudad de México a su paso, al ser permisivo con la construcción de vivienda en áreas en deterioro, para reciclarlas y significando a su vez la centralización de los bienes y servicios públicos, desigualdad social, daños ambientales y sobre poblamiento. Pues la vivienda es un sector económico, urbano y social muy complejo, donde el derecho indudablemente tiene la fuerza para transformar sus condiciones, pero no puede ser el único agente de cambio.

III.6.3 Movilidad urbana

La movilidad es un nuevo concepto que se ha integrado a la planificación de las ciudades. Antes se visualizaba al transporte y a las vialidades como parte de la estructura urbana, y su regulación y vigilancia competía principalmente a organismos públicos de instancia local, reduciendo la normatividad únicamente a reglamentos de tránsito, de diseño y señalización vial e instrumentos fiscales (multas, derechos, etc.).

El incremento de la población y su concentración en la ciudad de México, como producto de un acelerado proceso de transición de la vida rural a la vida urbana desde la década de 1940, propició que para el año 2010 el 77% de las personas habitara dentro de 384 ciudades en todo el país,²⁴⁷ esto a la vez contribuyó a la consolidación de 59 Zonas Metropolitanas,²⁴⁸ de las cuales nos compete la del Valle de México.

El fenómeno de metropolización se refiere a la formación de una estructura interna discontinua y heterogénea, que alterna en la periferia con zonas de densidades débiles y de centralidades secundarias. El conjunto de estos procesos conduce a la formación de espacios urbanos cada vez más fragmentados, lo cual pone en tela de juicio los modelos de repartición de los habitantes urbanos o de las actividades en relación con un centro único.²⁴⁹ Es decir, implica la aparición de un centro urbano donde se concentran los principales servicios y actividades económicas, culturales, etc., que incentivan una relación de codependencia entre pequeños grupos de asentamientos humanos en entidades políticas diferentes que se ubican en torno a este y que debido a las deficiencias urbanas del espacio donde habitan, se ven obligados de alguna manera a trasladarse al principal centro urbano, para satisfacer sus necesidades. En el caso de la Ciudad de México ello causó incremento de tránsito en las periferias hacia el centro, saturando las vías de comunicación.

En 1970 la movilidad y el tránsito urbano que se sufría en la ciudad de México era a causa de la inexistencia de ejes continuos interdelegacionales, que permitieran velocidades adecuadas, o diferentes alternativas de recorrido para desplazarse de un origen a su destino

²⁴⁷ Medina Ramírez Salador y Velo Rosas Jimena, *Desarrollo Orientado al Transporte*, México, ITDP, 2013, p. 3.

²⁴⁸ Wikipedia, https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81reas_metropolitanas_de_M%C3%A9xico, (enero, 2016).

²⁴⁹ Como se cita a W. Alonso o de C. Clark en <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article170> (enero, 2016).

en forma directa. Las avenidas con mayor capacidad no tenían continuidad en sus secciones o no se unían en sus extremos con otras avenidas que pudieran distribuir el tránsito convenientemente. No se contaba con una red de semáforos sincronizados; y el estacionamiento de vehículos sobre las avenidas se realizaba en doble fila o en lugares prohibidos. El sistema de transporte colectivo de autobuses, realizaba recorridos extremadamente tortuosos y complicados, agravando los problemas de congestión del tránsito.²⁵⁰ (Ilustración 43)

Ilustración 43. Cruce de Xola y la Calzada Niño Perdido.



Colección: Villasana-Torres, El Universal, "La traza vial del DF se reorganiza: Ejes viales", <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/10/4/la-traza-vial-del-df-se-reorganiza-ejes-viales>, (Febrero, 2016).

Las primeras soluciones urbanísticas que se llevaron a cabo para detener estos conflictos de movilidad, consistían principalmente en proyectos de infraestructura vial. En el año de 1972 se realizaron tres proyectos fundamentales en la historia de la planificación urbana de la Ciudad de México, los cuales fueron: la conclusión del Circuito Interior (promovida desde los años 30 con la construcción del Anillo Circunvalación); la creación del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la realización de los 39 pasos a desnivel y los dos viaductos más importantes de la ciudad de México, iniciados en 1974 y puestos en servicio en 1976; así como los 12 pasos a desnivel y el par vial de superficie formado por la Av. Patriotismo y parte de la Av. Revolución, y más adelante, las vías radiales de Río San

²⁵⁰ Supra op. cit, nota 240, p. 34.

Joaquín y Lázaro Cárdenas con 11 pasos a desnivel,²⁵¹ como producto de una serie de actos administrativos emitidos por el Departamento del Distrito Federal, encargado de las obras públicas y del ordenamiento urbano. Estas soluciones fueron rebasadas para el año 2000 por los crecientes efectos negativos de la sobrepoblación de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana. (Ilustración 44)

Ilustración 44. San Juan de Letrán, hoy Eje Central.



Colección: Villasana Torres, El Universal, “La traza vial del DF se reorganiza: Ejes viales”, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/10/4/la-traza-vial-del-df-se-reorganiza-ejes-viales>, (Febrero, 2016).

Desde el año 2000 a los próximos quince años del siglo XXI, después de esas soluciones la problemática vial fue incrementando y volviéndose más compleja, gracias a los siguientes factores: 1) un fuerte incremento de automóviles que cruzaban diariamente la ciudad gracias a que el sistema financiero nacional (como producto de políticas públicas), incremento la oferta de créditos para adquisición de automoviles particulares; 2) la insuficiencia de las unidades de transporte (microbuses, autobuses, etc.), así como la ineficacia de todo el sistema de transporte público; 3) la discontinuidad de muchas de las avenidas que conectaban a la ciudad con su área metropolitana (como Periférico Oriente y los Ejes Viales); 4) la deficiencia de la señalización e infraestructura vial; 5) un fuerte impacto negativo sobre el medio ambiente a causa de la gran liberación de smog y otros agentes contaminantes, y 6) el impacto de conjuntos habitacionales, instituciones educativas o grandes proyectos comerciales sobre las vialidades ya saturadas. Por lo que comenzó a vislumbrarse una nueva

²⁵¹ Ibidem, p. 33.

área de intervención para los profesionistas relacionados con el urbanismo en la Ciudad de México.

En el año 2012, aún y con la aparición de nuevas soluciones técnicas como la construcción de los segundos Pisos del Periférico (sur y poniente); la inserción del Metrobus sobre Av. Insurgentes, el Eje 4 Sur, los corredores verdes, la introducción de unidades de transporte público “cero emisiones” y el fomento al programa ECOBICI, entre otros proyectos, no había existido un marco jurídico claro y concreto que se encargará de regular la movilidad dentro de la ciudad.

Debido a ello y siendo un tema relevante para la sociedad, el desarrollo económico, el ordenamiento urbano, el medio ambiente, los derechos humanos y las garantías individuales, con base en principios jurídicos de derecho público y social, se desarrolló una institucionalización de la movilidad representada por entidades públicas y privadas cómo: el Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, creado en 1994 por la UNAM, el Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP), organismo internacional creado en 1985, la UAM, el IPN, entre otras, que en coordinación con la SETRAVI y la SEDEMA comenzaron a plantear una serie de iniciativas para planificar la movilidad en la Ciudad de México a través de programas sectoriales y acuerdos internacionales; dando como producto los llamados Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), convirtiendo a la movilidad en un nuevo rubro del derecho urbanístico, con gran peso en el derecho administrativo, el derecho económico, el ambiental, el internacional público, el internacional privado, el mercantil y el bancario y bursátil.

III.6.4 Medio ambiente y recursos naturales

En los últimos años del siglo XXI, en todo el mundo se han hecho esfuerzos por preservar los recursos naturales y por conservar el ambiente en la ciudad, pues han sido expuestos a graves daños causados por los procesos extractivos, productivos y de comercialización de bienes y servicios básicos que cubren las necesidades básicas de la población moderna, con un fin mercantilista que rebasan los procesos de recuperación del ecosistema.

En el caso de la caso de la Ciudad de México, los principales factores de degradación del medio ambiental y los recursos naturales, son: 1) el incremento poblacional que exige una mayor explotación y consumo ellos; 2) el gran número de asentamientos humanos sobre tierras agrícolas que se traduce como un inadecuado uso de los recursos naturales; 3) el cambio del sector económico del primario al secundario; 4) la falta de incorporación de áreas verdes suficientes y la falta de equidad en su distribución a lo largo y ancho de la ciudad de acuerdo a las reglas de diseño urbano internacional; 5) la contaminación del agua dentro de la *Región de la Cuenca* (de la que la Ciudad de México forma parte) y el alto costo energético que implica conducir el agua potable a ella; 6) el azolvamiento de los desechos sólidos en el sistema de drenaje, que ocasiona inundaciones y dificulta el reciclamiento de las aguas residuales; 7) la aparición de basureros clandestinos en baldíos y el ineficiente

procesamiento de los residuos sólidos dentro de la ciudad; 8) la contaminación atmosférica y del aire, principalmente a causa del uso del automóvil y las zonas industriales, entre algunos otros más que pueden irse agregando a la lista.

Como respuesta a la degradación ambiental se han tomado decisiones por parte de los distintos niveles de gobierno para atender estas situaciones y ejercer presión jurídica. Por la década de los 70 comenzó a gestarse una rama del derecho enfocada a estudiar y resolver las controversias que surgen entre los diferentes agentes e intereses que impactan en el medio ambiente, la cual es el derecho ambiental.

De forma somera podemos decir que el derecho ambiental o derecho ecológico es el conjunto de las normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biósfera (considerando la tecnosfera) escenario que hace posible la vida.²⁵² Debido a esta característica, el derecho ambiental desde el siglo pasado y sobre todo en la época actual, ha cobrado gran valor para los estudios jurídicos, para la sociedad en general para, los investigadores, el gobierno e incluso algunos inversionistas; siendo el medio ambiente algo invaluable y necesario de preservar, mediante procesos u acciones que promuevan su protección.

En la práctica jurídica el derecho ambiental suele ser más determinante en el ejercicio de la planificación urbana que el derecho urbanístico, debido a su fuerte relación con los derechos humanos, por lo que al momento de zonificar tiene mayor facultad de restringir y limitar el crecimiento urbano de la mancha urbana, más que los propios programas de desarrollo urbano (PDU).

La aplicación de sus normas promueve la protección, preservación y conservación de lo que se denomina como “suelo de conservación” en la Ciudad de México, el cual es apto para actividades agroforestales dentro de la ciudad, ubicados principalmente en las Delegaciones Políticas: Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Tláhuac, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, que ocupan el 59% del territorio del Distrito Federal.²⁵³

Aunque también lo podemos ver manifestado en otros aspectos relevantes jurídico-urbano para la vida urbana de la ciudad, como la aplicación del programa *hoy no circula sobre* los automovilistas; el mejoramiento del servicio de colecta de basura; la creación de nuevos rellenos sanitarios y la clausura del Bordo de Xochiaca, los programas de educación ambiental para la separación de basura; y claro, la creación de instituciones especializadas en observar y combatir el incumplimiento de estos delitos, como la PAOT (cuyas facultades están más encaminadas a la protección del medio ambiente y no precisamente a promover el mejoramiento de las condiciones de la vida urbana); la creación de la Fiscalía

²⁵² Fernández Ruíz Jorge, op. cit., nota 66, p 178.

²⁵³ FEDAPUR, <http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/preguntas.html>, (enero, 2016).

Especializada en Delitos Ambientales de la Procuradora General de Justicia del D.F. (que otorga al incumplimiento de las disposiciones ambientales peso penal); la creación de incentivos fiscales, como es la condonación del impuesto predial por la introducción de jardines en azoteas; la creación del Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) y los Programas de Ordenamiento Ecológico, entre otros.

Por último, el derecho ambiental permeó dentro del marco jurídico urbanístico a través de las reglamentaciones para el diseño de conjuntos habitacionales donde se ha incorporado la donación de un porcentaje de área libre para la creación de áreas verdes, jardines y equipamientos. Al hacerlo, la venta de estas propiedades se hizo más atractiva para los consumidores, ya que adquirieron un valor agregado.

La conciencia por proteger el medio ambiente y los recursos naturales tiene tanta relevancia en la época actual que posee la facultad de frenar la influencia del derecho urbanístico en sus diferentes manifestaciones, como la planificación, la urbanización, la construcción y otros. Ya que su incumplimiento cuenta con el suficiente peso jurídico, para defender el medio ambiente a través de diferentes instancias institucionales y medios normativos con mayor eficacia y eficiencia, sus disposiciones suelen ser más concretas y contemplan consecuencias directas por no llevar a cabo su ejecutoriedad, es decir, sancionan. Así que por mucho su estructura es más convincente, eficaz, eficiente y perfecta que la del derecho urbanístico.

De esta forma, el poder restrictivo que tiene la protección del ambiente, en la actualidad lo faculta incluso para transformar la ciudad físicamente de manera radical, aunque ello no siempre signifique mayor calidad de vida para sus habitantes.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Durante el siglo XIV la fuente del derecho urbanístico fue la costumbre, basada en las creencias religiosas y la formación bélica Mexica, cuyo sistema normativo se manifestaba de forma tácita.

SEGUNDA. La división del derecho que predominaba era el público y el social, pues los Mexicas consideraban muy importante la vida en comunidad. Por lo que vigilaban mucho el cumplimiento de normas que pueden considerarse como los antecedentes del derecho administrativo, evidenciándose en las tareas asignadas a cada miembro de la sociedad según su clase; el derecho penal se reflejaba en las sanciones que se imponían a dichos miembros en caso de incumplimiento.

TERCERA. Esas bases jurídicas contribuyeron al diseño de la ciudad, manifestándose en sus costumbres (religión y militarismo), por ejemplo, el trazo de las calzadas que servían para conectar a los hombres con sus dioses en los templos, lo que al mismo tiempo eran parte de una estrategia bélica para resguardo de la población; en consecuencia, las características de su arquitectura definían la imagen urbana de la ciudad, tenían un sentido religioso y bélico y la marcada división de clases servía para zonificar el suelo de la ciudad y definir las actividades económicas que se darían dentro de ella para sostenerla. La costumbre como fuente del derecho contribuía a definir la forma de la ciudad de Tenochtitlan como manifestación de su identidad cultural.

CUARTA. La manifestación del derecho administrativo y penal contribuía a sostener a Tenochtitlan de forma física e intangible. El derecho administrativo establecía las actividades económicas que se llevarían dentro de la ciudad, así como, quienes podían llevarla a cabo y construía la infraestructura pública necesaria para cumplir con este propósito. Mientras que el derecho penal procuraba la imagen urbana de Tenochtitlan, ya que el terror a las sanciones que se imponían contribuía a mantenerla limpia, bella, arbolada y conservada convirtiéndola en el ícono de la civilización Mexica.

QUINTA. No existía la planificación urbana como tal, sin embargo si llevaban a cabo esfuerzos físicos e intangibles para ordenarla, siendo el orden y la disciplina cualidades muy valoradas por su cultura, así que conforme se expandía la ciudad, se imponía el rigor de sus costumbres de tal forma que no hubiese desorden urbano que impidiera las actividades necesarias para la supervivencia del Imperio Mexica.

SEXTA. Durante al periodo colonial y virreinal que compone 300 años de la historia de México, la fuente del derecho fue la ley, la costumbre y la jurisprudencia y se manifestaba de forma escrita. Las divisiones del derecho presentes fueron el público e imperiosamente el derecho privado, manifestado en los antecedentes del derecho civil y administrativo.

SÉPTIMA. La propiedad jugó el papel principal en la conformación de la ciudad. Ello se evidencia en que los españoles no pudieron echar mano sobre la tierra conquistada y su población hasta dictar su soberanía legítimamente ante Dios. Esto por medio de documentos como las Bulas Papales, el Tratado de Tordesillas, las Capitulaciones y los Requerimientos que podrían interpretarse como parte de los antecedentes del derecho internacional público. Permitiendo la apropiación de la tierra, su rediseño, explotación, expansión, zonificación, urbanización, administración, poblamiento y otras actividades en la ciudad de Tenochtitlan, transformándola en una nueva, la Ciudad de México, en cumplimiento del principio jurídico de legalidad.

OCTAVA. La tenencia de la tierra fue primordial para la ciudad, ya que a partir de la delimitación de los regímenes de propiedad se zonificaba el suelo y en la norma se regulaban los medios jurídicos para adquirirla, se definían las características socioeconómicas de los habitantes de cada zona, sosteniendo el discriminatorio sistema de castas.

NOVENA. La función social de la propiedad no estaba bien entendida aunque si existían bienes de dominio público. La armonía dentro de la ciudad y su funcionamiento, dependía de que los particulares respetaran las limitaciones impuestas a su propiedad privada. Así que el derecho privado, expresado en el derecho civil, fue el máximo medio para regular e impulsar el crecimiento urbano de la capital Novohispana hasta 1800.

DÉCIMA. En esta etapa se asentaron los primeros antecedentes de la disciplina urbana en México, Los antecedentes más importantes fueron el primer Plano de la Traza Urbana de la Ciudad de México hecho por Alonso García Bravo en el siglo XV y posteriormente las intervenciones del cuarto Virrey de la Nueva España, Juan Vicente de Güemes Padilla Horcasitas y Aguayo, quién llevó a cabo una serie de actos administrativos para embellecer la ciudad (ordenarla y diseñarla), trascendiendo hacia los primeros esfuerzos de urbanización.

OCTAVA. La máxima intervención del derecho público interpretado como derecho administrativo se manifestó en la delimitación y administración del territorio, como producto de actos administrativos que contribuyeron a la consolidación de la mancha urbana de la Ciudad de México, comenzando por un conjunto de grupos de asentamientos humanos que conforme a su evolución político-administrativa de encomiendas a provincias, intendencias, ciudades y/o pueblos se fueron acercando física, social y económicamente. Constituyendo primero un sistema de poblados cuya organización administrativa contribuía a sostener su existencia a través del financiamiento de su desarrollo urbano y la ocupación del suelo.

NOVENA. Desde que se pobló el territorio que hoy día forma parte de la Ciudad de México, hasta principios del siglo XIX, el máximo mecanismo jurídico para regular la ciudad y parte de los fenómenos urbanos que se manifestaban en ella fue la figura de la propiedad

inmueble, su origen, defensa, regulación e institucionalización. De esta forma los propietarios del suelo ubicado dentro de la ciudad eran los principales beneficiarios de los bienes y servicios. La ciudad representaba un conjunto de asentamientos humanos, con una población, dentro de una demarcación territorial político-administrativa.

DÉCIMA. Del siglo XIV al XVIII se apuntó que parte de las bases normativas fundamentales del derecho urbanístico se ubicarían dentro de la rama del derecho civil y administrativo, de tal forma que aunque los fines de la construcción de una ciudad son públicos y sociales, también debe de contemplar los derechos privados y hacer que la manifestación de estos principios jurídicos convivan de manera armónica, pues en nuestros días la propiedad privada inmueble continúa jugando un papel muy importante en los procesos urbanos de las ciudades modernas.

DÉCIMA PRIMERA. Los mayores esfuerzos por gobernar y embellecer la ciudad se llevaron a cabo durante estos 400 años, pues se vieron favorecidos por una fuerte coercitividad del Estado que imponía la zonificación del suelo. Los proyectos urbanos que habrían de llevarse a cabo (arbolado, drenaje, parques y demás construcciones), la regulación de la tenencia de la tierra y la inversión pública de manera autoritaria, asegurando la ejecución de todas las normas urbanísticas sobre el territorio.

DÉCIMA SEGUNDA. Durante el siglo XIX se frenaron todos los actos administrativos de índole urbanística sobre la ciudad. Su principal fuente del derecho continuó siendo la ley y su manifestación de forma escrita.

DÉCIMA TERCERA. En la época de la colonia la ciudad poco a poco se fue privatizando ya que los legistas no tuvieron la visión urbana para prever las catástrofes urbanas en la que desembocaría, ello propició que durante el siglo XIX se adoptaran nuevos medios jurídicos para combatirlos incorporando también normas, principios y valores de derecho constitucional y fiscal a los antecedentes del derecho urbanístico mexicano.

DÉCIMA CUARTA. El interés por proteger la propiedad fue preservado aún y durante el movimiento de independencia de México, se trató de incluir esa preocupación en un proyecto de constitución política. De esta forma la propiedad se convirtió en un derecho que ya no solo emanaba del derecho privado, sino que era protegido por el derecho público y promovido por el derecho social. Así se comenzaron a asentar las bases constitucionales urbanísticas en materia de propiedad desde comienzos de siglo XIX y con mayor trascendencia hasta el siglo XX.

DÉCIMA QUINTA. La incorporación del derecho constitucional como el principal fundamento jurídico de las acciones urbanas significó dos cosas importantes para la ciudad; primero, que las acciones urbanas ya no dependerían de la voluntad y capricho de una sola persona (un gobernante) y segundo, que los actos administrativos encaminados a urbanizar,

desarrollar y diseñar urbanísticamente las ciudades estarían más limitados y por tanto, la transformación de la Ciudad de México sería más paulatina.

DÉCIMA SEXTA. Los actos administrativos y los actos jurídicos permitieron que en la ciudad continuaran llevándose a cabo una serie de dinámicas, como el uso, goce y disfrute de la propiedad inmueble; y la delimitación política, administrativa y financiera del territorio que dio origen al Distrito Federal, como la manifestación del federalismo mexicano expresado sobre el espacio, es decir, el territorio.

DÉCIMA OCTAVA. La creación del Distrito Federal y su delimitación territorial no impidió que la mancha urbana continuara creciendo y la ciudad se expandiera hasta originar la Zona Metropolitana del Valle de México, sin embargo si influyó en la distribución de la riqueza dentro de la Ciudad de México, contribuyendo a consolidar urbanamente algunas delegaciones como Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, ya que las demarcaciones administrativas definieron el territorio en el que era legítimo llevar a cabo la inversión pública para el desarrollo urbano.

DÉCIMA NOVENA. La creación y aplicación de la Ley de Desamortización y la Ley de Bienes Eclesiásticos, así como la conformación del Distrito Federal son el principal indicio de que los mecanismos fiscales, constitucionales y administrativos, son primordiales para las ciudades. Su instrumentación contribuye a la realización de obras relacionadas con la urbanización, ordenamiento y desarrollo urbano e incluso aseguran el eficaz y eficiente planeamiento urbano. Por lo que la presencia de la autoridad manifestada en sus normas es necesaria para el desarrollo armónico de las ciudades, que mantienen características similares a las de la figura del Estado.

VIGÉSIMA. Los esfuerzos jurídicos del siglo XIX por llevar a cabo obras urbanas con legitimidad con una perspectiva social dieron frutos hasta el siglo XX, donde el urbanismo se institucionalizó con la creación de la Constitución de 1917 (principal base constitucional mexicana), la instauración de un modelo urbano de planeación y el impulso de un gran número de políticas para la vivienda. El urbanismo se convirtió en una prioridad dentro de las actividades del Estado quien se encargó de urbanizar, desarrollar, diseñar, ordenar y por primera vez planificar la Ciudad de México.

VIGÉSIMA PRIMERA. El derecho urbanístico se manifestó de forma escrita en las Leyes y la mayor intervención jurídica sobre el urbanismo se manifestaron principalmente dentro del derecho administrativo y en menor medida fiscal, bajo el cobijo del derecho constitucional, que únicamente sirvió para legitimar los actos administrativos encaminados a regular la ciudad. Así que la administración pública fue el único impulsor del urbanismo en la ciudad de México hasta 1980 y el derecho administrativo el único medio.

VIGÉSIMA SEGUNDA, La planeación urbana sirvió para comenzar a institucionalizar formalmente al urbanismo y por ende al derecho urbanístico, contribuyendo a dar origen al

compendio de las primeras normas materialmente técnicas como los Programas de Desarrollo. No obstante, debido a que la planeación urbana como una técnica para intervenir en las ciudades era un concepto muy novedoso en el Estado mexicano, su incompreensión la llevó a convertirse en un mecanismo jurídico que dirigiera la aplicación de un gran número de políticas públicas, actos administrativos y de Estado sobre la ciudad, en vez de dirigir hacia el futuro su transformación, ordenación, construcción, desarrollo, diseño y crecimiento urbano, ocasionando para finales de siglo un gran caos.

VIGÉSIMA SEGUNDA. A la par, el constante fomento público a la vivienda fomentó también el empobrecimiento del Estado mexicano, al ser incapaz de atender toda su demanda. La satisfacción depende de la inversión de un gran número de recursos materiales, económicos y humanos a los que su capacidad administrativa y financiera no pudo, ni puede responder por sí solo.

VIGÉSIMA TERCERA. Para finales del siglo XX la incapacidad del Estado por resolver completamente los problemas urbanos que se venían arrastrando desde el siglo XV estalló sin más remedio, es así como permitir la participación del sector económico privado en los procesos urbanos de la ciudad, convirtió al Estado en un facilitador, aunque ello no solucionó los problemas urbanos, que continuaron agravándose.

VIGÉSIMA CUARTA. La institucionalización del urbanismo a finales del siglo XX y principios del siglo XXI contribuyó a la compilación de un amplio marco normativo, que fundamentó, motivó y ejecutó un gran número de acciones orgánicas urbanas por parte del Estado en colaboración con el sector privado, por lo que el Derecho Urbanístico es una construcción jurídica del siglo XX.

VIGÉSIMA QUINTA. El siglo XXI significó el perfeccionamiento de las fallidas técnicas político-administrativas para impulsar la planeación urbana y el desarrollo de vivienda en la ciudad. Aunque paradójicamente estos fracasos abrieron las puertas a nuevas problemáticas de prioridad urbana que fueron separadas del tema de la planificación urbana, como la movilidad (que tuvo que separarse debido a su complejidad) y el medio ambiente, cuya preocupación contribuyó a la constitución de una rama propia del derecho: el derecho ambiental.

VIGÉSIMA SEXTA. En el siglo XXI la intervención en temas fundamentales para el urbanismo comenzaron a llevarse a cabo de manera aislada. Sobre todo el referente a la vivienda, la movilidad y el medio ambiente han adquirido tanta complejidad que han perdido toda conexión con el planeamiento urbano. Han adquirido una mayor jerarquía como la vivienda y el medio ambiente que se vinculan a derechos fundamentales lo cual ha implicado que el desarrollo urbano de la Ciudad de México no pueda ser integral y armónico.

La estructura jurídica del urbanismo y por tanto del derecho urbanístico en la actualidad en México es inestable, ineficaz e ineficiente, pues se ha enfocado únicamente al aspecto fundamental y motivacional de los actos administrativos y de estado. No asegura la ejecución de las normas y evalúa sus resultados, siendo todo ello la causa y razón de una serie de problemas urbanos que inhiben el bienestar común dentro de la ciudad.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. El derecho urbanístico es el resultado y una necesidad para el desarrollo de la ciudad, como ente tangible e intangiblemente que debe construirse a partir del análisis espacial y del criterio jurídico de forma imparcial para poder asegurar el bien común. Es decir, que cuando se definan las normas, principios y valores que lo conformen, deben evaluarse los efectos positivos y negativos sobre la ciudad, así como, su compatibilidad con nuestro sistema jurídico (que no lo contradiga, que su instrumentación sea jurídicamente posible, que pueda asegurarse su eficaz y eficiente cumplimiento, entre otras cosas).

VIGÉSIMA OCTAVA. Los antecedentes de la estructura jurídica del urbanismo nos han mostrado que el éxito, la ejecución o la trascendencia del marco jurídico urbano dependen de la participación activa de las autoridades. Por lo que en México el derecho urbanístico se ha ubicado principalmente dentro de la división del derecho público.

VIGÉSIMA NOVENA, La existencia del derecho urbanístico desde el siglo XX se ha relacionado con el ejercicio del derecho administrativo, sin embargo nuestro análisis histórico nos ha demostrado que el marco jurídico urbanístico se encuentra inmerso en un amplio número de ramas del derecho como el civil, penal, constitucional, administrativo, fiscal, mercantil, ambiental; por lo que la intervención de estas ramas en la construcción y ejecución del derecho urbanístico es primordial para asegurar su éxito.

TRIGÉSIMA. Para la construcción doctrinal del derecho urbanístico es necesario a que los ejecutores del urbanismo y del derecho urbanístico (urbanistas, arquitectos, ingenieros, licenciados en derecho, economistas, sociólogos, etc.) tengan un mayor entendimiento de esta rama jurídica, y puedan guiarla hacia una ciudad ideal basada en el bien común. Por lo que proponemos una serie de principios que hemos decidido llamar "*Urban legis principia*", los cuales se enuncian a continuación:

- I. *El objeto y sujeto del derecho urbanístico es la Ciudad.*
- II. *El derecho urbanístico es sistemático, es creativo y se ocupa de los resultados.*
- III. *El derecho urbanístico se encuentra estrechamente vinculado a las otras ramas del derecho.*
- IV. *La principal base de regulación del derecho urbanístico es la planificación.*
- V. *La etapa de gestión tiene la finalidad de asegurar la aplicación del Derecho Urbanístico.*
- VI. *La ejecución del derecho urbanístico depende de la interacción de los agentes públicos, sociales y privados.*

El contenido de estos principios es el siguiente:

- I. La Ciudad se integra de tres elementos fundamentales: población, territorio y gobierno al igual que el Estado pero en una menor escala y también posee una finalidad que es la de sostener su permanencia o existencia misma, explotando el potencial que le brindan sus cualidades físicas. Como pueden ser su estructura urbana, de la que se sirve para comunicar e intercambiar productos y servicios en su interior y hacia su exterior. Convirtiéndola en un sistema que al ser un ente colectivo tiene personalidad manifestada en las características económicas, políticas, sociales y culturales; además tiene un patrimonio integrado por sus propiedades inmuebles (públicas y privadas), la infraestructura y los recursos naturales ubicados dentro de sus límites territoriales e incluso tiene autonomía, en el sentido de que las actividades que se desarrollan en ella sirven para su autofinanciamiento o para establecer lineamientos para su gobernanza.

Con esto se explica la relación del derecho con la ciudad, donde se observa que desde la antigüedad hasta nuestra época actual, la ciudad ha sido producto de la toma de decisiones de las personas que la habitan. Quienes se asentaban en ella se encargaban de definir sus límites territoriales e imponerle un nombre a ese territorio, que a la vez se representaba por un gobierno, pues el principal factor de que la ciudad exista es la organización humana, es decir, su población. Por lo que la ciudad es un concepto materializado.

No obstante, la razón por la que la ciudad se visualiza como un modelo material en el que se desarrolla la vida humana, es porque fue la forma más eficaz y eficiente para poder conducirse, lo que implica que cada elemento que la compone, está hecho para gobernarse, es decir, mantener un orden. Las calles son líneas que indican donde se debe transitar, los edificios son los sitios indicados para habitar o desempeñar otras actividades, los parques los principales centros de recreación, en algunos casos sus usos son mixtos ya que muchas actividades dentro de la ciudad se realizan de forma no convencional porque sus integrantes así lo aceptan.

El urbanismo como disciplina científica ha servido como un medio al hombre moderno para comprender la complejidad de la sistematización de la ciudad, con relación al hombre, con los objetivos que éste plantea para ella y con sus necesidades respecto de ello, contribuyendo a generar soluciones que necesariamente deben concluir en el territorio de manera tangible o intangible. Es decir, que el urbanismo es una técnica intervencionista que apoya a que el derecho cumpla con sus fines en la ciudad y para bienestar de ella.

- II. El derecho urbanístico es sistemático, es creativo y se ocupa de los resultados en su ejecución, representado en sus tres etapas que son el *planeamiento*, la *gestión* y la *disciplina*, sin las cuales no puede cumplir su propósito. Por lo que de ello depende su eficacia y su eficiencia. Su proceso sistemático funciona, reconociendo las necesidades y los problemas de los usuarios respecto de la estructura urbana de la ciudad; crea mecanismos jurídicos para otorgar legitimidad a las acciones que resuelvan y satisfagan esas necesidades y problemas; por último lleva a cabo estas acciones, respetando las limitaciones técnicas que el urbanismo observa e impone.

Es creativo ya que otorga una gran libertad en el desarrollo de sus etapas, para proponer las acciones que deban llevarse a cabo desde una valoración técnica y con un enfoque creativo (en el planeamiento) y para materializarlas en apego a derecho (en la etapa de gestión). Por lo que la ejecución de la etapa de disciplina, involucra un previo conocimiento técnico y una aptitud creativa para poder emitir un juicio acertado sobre los resultados de este sistema y puedan regularla.

Hay ocasiones en que la norma no permite la creatividad, por lo que se considera que debe vigilarse la sobre regulación del espacio urbano, pues ello limita la creatividad y la innovación que el experto propone para solucionar los problemas de la ciudad, por ejemplo la incorporación de eco tecnologías y sistemas energéticos eficientes que benefician a la ciudad.

- III. La ciudad es producto de la ciudadanía y posee la finalidad de subsistir, la ciudadanía representa al derecho social y la finalidad se ve vinculada al derecho público y privado, por lo que el derecho urbanístico no puede considerarse aislado de los efectos de las otras ramas del derecho, debido a que en su ejecución también está limitado por el derecho objetivo y subjetivo de las demás ramas del derecho, tanto que por su naturaleza dinámica y sistemática, puede adoptar normas, principios y valores del derecho social y privado, si el impacto que tienen sobre la ciudad, es determinante para la consolidación de su estructura física e intangible o contribuye a hacerla más eficiente y eficaz.

Esta rama del derecho debe servir para asegurar el respeto y la preservación de los resultados de la gestión a través de la delegación de responsabilidades civiles, fiscales, penales, administrativas, etc. mediante la creación de toda una sistemática judicial, en la que exista un organismo facultado para recibir denuncias, las investigue, las catalogue, vigile y ejecute el tipo de sanción o penalización correspondiente, que sirvan al poder judicial para que pueda emitir sentencias y en su caso criterios jurisprudenciales.

El derecho urbanístico depende del derecho administrativo en el sentido de que se sirve de él y trabaja con él, para poder cumplir con su objetivo, ya que al ser la ciudad un bien común, es necesaria la presencia de la autoridad administrativa y de su coercitividad, para poder llevar a cabo su ejecución, además de que a partir del derecho administrativo se determinan las competencias de cada organismo público sobre la ciudad.

- IV. La planificación debe ser considerada como la base jurídica del derecho urbanístico o al menos su principal instrumento jurídico dentro de su escala jerárquica normativa y dentro de sus etapas a través del *planeamiento*.

La planificación expresada en los planes y programas de desarrollo urbano forman parte del compendio jurídico urbanístico, y deben entenderse como el reconocimiento de que lo que “es” la ciudad en el presente, tiene que someterse a un proceso evolutivo para convertirse en lo que “debe ser”.

Pues en estos planes y programas se destacan los principales problemas que deben corregirse en las ciudades y las aptitudes que deben trabajarse, para convertirlas en un auténtico bien común, sin que ello signifique perder su identidad, sino que al contrario, sea un medio que favorezca a la esencia de sus atributos.

Por lo que más que ser un *instrumento* acorde a un marco fundamental de las acciones gubernamentales en diferentes escalas de poder, la planificación urbana, debe aceptarse como *una herramienta metodológica* con peso normativo que sirve para dirigir, restringir, imponer y ordenar las directrices que debe obedecer la estructura y el sistema de una ciudad, siempre que este sustentado y compruebe de manera convincente e indubitable que tales acciones se supeditan al bien común, y por tanto cualquier acto jurídico de insubordinación este penalizado.

- V. La gestión es el medio para otorgar validez a la planificación urbana, pues representa la línea que conecta al punto A con un punto B para llegar a la “ciudad ideal”. Es decir que confronta los problemas de una ciudad con sus soluciones, para llegar al resultado esperado a través de todo un proceso.

Jurídicamente podemos decir que la gestión es el principio que sostiene la aplicación del derecho urbano al ayudarle a cumplir con su propósito de manera eficaz y eficiente. Los agentes humanos encargados de llevar a cabo esta etapa contraen una *gran responsabilidad*, pues primero se encargan de generar las

condiciones jurídicas, financieras y físicas posibles, para cumplir con la *obligación* de llevarlas a la realidad. Por lo que, si la gestión fracasa y no se logra construir el modelo de ciudad ideal, no existirá el bien común dentro de la vida urbana, lo cual implica que casi el 80% de la población nacional, no podría tener la calidad de vida deseada y señalada por los estándares de desarrollo; simbolizando el fracaso del derecho urbanístico, su cuestionamiento y posteriormente su fragmentación y desinstitucionalización.

- VI. La eficacia y eficiencia del derecho urbanístico, constituido por las etapas de *planeamiento, gestión y disciplina* depende en primera instancia de la intervención pública, por lo que es necesario, al menos en México, delegar el cumplimiento de cada una entre los tres poderes de gobierno. De forma que sea el poder legislativo quién delimite el marco normativo básico dentro del cual podrá desarrollarse el derecho urbanístico en la etapa de planeamiento; el poder ejecutivo quién tendrá la obligación de ejecutar el proceso de gestión conforme a derecho, es decir, con legalidad, por lo que si la ley exige que se lleven a cabo las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo urbano, estas se lleven a cabo sin oposición, siempre y cuando sus objetivos sean física y jurídicamente posibles, por lo que en caso de irregularidades estas sean comprobadas y notificadas de inmediato a la autoridad administrativa, y en su caso articularse con el poder judicial, quién se encargará finalmente de declarar la sanción más adecuada, según sea el caso, de acuerdo a la responsabilidad en la que se incurra y su gravedad.

En la etapa de planeamiento su intervención depende de su interacción con los especialistas urbanos, para consensar cuales son las aptitudes e imperfecciones plenamente urbanas en las que deben plantearse y trabajarse dentro y sobre el espacio denominado ciudad, sin que esto implique rebasar la competencia del derecho urbanístico y sus objetivos doctrinales. En cuanto a la gestión, los grupos sociales pueden, e incluso nos atrevemos a decir, que deben garantizar el éxito de la gestión urbana mediante la educación cívica y el trabajo social de manera colectiva y voluntaria. Con lo que respecta a la vigilancia, la sociedad debe ser la exija que el sistema judicial funcione, convirtiéndose en los ojos vigilantes y los dedos que señalan la existencia de una irregularidad, mediante la denuncia de manera individual o colectiva, procurando su seguimiento hacia su culminación, entendiendo que de ello depende su bienestar común, dentro de las ciudades.

Por último, también depende de los agentes privados. Quienes en la etapa de planeamiento, pueden ser los que la ejecutan subordinados a la autoridad pública y guiando a los agentes sociales a la toma de las mejores decisiones para concluir en una propuesta con peso jurídico. Es decir, que deben fungir como intermediarios de ambos intereses, para concluir en una planificación conveniente para ambos y congruente con las aptitudes de la ciudad; en la etapa

de gestión, pueden participar como agentes financieros o como contratistas en los que incurrirá la responsabilidad de cumplir con las metas del planeamiento, atendiendo a sus limitaciones, por lo que con esta última acciones, es como contribuyen a la etapa de disciplina, obedeciéndola.

Los principios presentados son parte de una construcción doctrinal que permite el mejoramiento de la práctica del derecho urbanístico mexicano. Con esto se pretende que exista un lenguaje común entre el “quehacer” del urbanista y el “quehacer” del licenciado en derecho principalmente. En razón de lo anterior se propone:

1. En el ámbito doctrinal.
 - Generar un reconocimiento oficial de la materia del derecho urbanístico en el ámbito académico, jurídico, gubernamental y político.
 - Replantear, discutir y actualizar doctrinalmente conceptos que aborda los principios, normas y valores del derecho urbanístico, por la Suprema Corte de Justicia, la academia, los cuerpos colegiados y foros de consulta pública de tal forma que no exista una ambigüedad en su interpretación jurídica, para que sus objetivos sean compatibles
 - Considerar el derecho a la ciudad dentro del mismo rango de los derechos humanos.

2. En el ámbito del derecho.
 - Hacer un Código Urbano.
 - Tipificar los delitos urbanos e imponer las penas correspondientes.
 - Definir las sanciones correspondientes de acuerdo a las responsabilidades en las que se incurra (civil, administrativa, fiscal, etc.) en caso de que afecten los objetivos del derecho urbanístico.
 - Ampliar las facultades de las instituciones encargadas de vigilar el respeto y cumplimiento del derecho urbanístico.

3. En el ámbito de la planificación urbana.
 - Simplificar los programas de planificación urbana.
 - Los programas deben alinearse con los procesos de programación y presupuesto.
 - La planificación las ciudades medias y pequeñas debe acotarse con los procesos de urbanización, estableciendo metas a corto y largo plazo posibles de acuerdo con la capacidad económica, para que puedan crecer y posteriormente consolidarse.
 - Crear alternativas de crecimiento urbano, que contribuyan a frenar los fenómenos de metropolización, conurbación, sub-urbanización, megalopolización.

- Posteriormente establecer sanciones y demás mecanismos que limiten el crecimiento poblacional en zonas desde la perspectiva urbana no sean factibles y únicamente se enfoquen acciones para su consolidación urbana de ser necesario.
 - Establecer una comisión o figura alterna para vigilar el cumplimiento de estos programas de forma anual (mediante auditorias u otros mecanismos) y evaluación de forma quinquenal u otro periodo largo que sea adecuado.
 - Debe existir transparencia en todo este proceso.
4. En el ámbito financiero.
- Generar mecanismo de autofinanciamiento.
 - Aumentar, constituir y aprovechar los fondos, fideicomisos, etc. gubernamentales o mixtos destinados a los procesos urbanos.
 - Que la intervención financiera sea planeada y programada.
 - Llevar a cabo con transparencia.
 - Tomar decisiones conjuntas (sector social, privado y público).

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ✚ Cacciari Massimo, *La Ciudad*, 4ta. Ed, Barcelona, Gustavo Gili, 2010.
- ✚ Enciclopedia de Arquitectura Plazola, México, Plazola, 2001, vol. III.
- ✚ Diccionario Enciclopédico, U.T.E.H.A, Ce-Des, Hispano América, México, Tomo III, 1964.
- ✚ Aymonino Carlo, *El Significado de las Ciudades*, trad. Pol Méndez Francisco, Madrid, Blume Ediciones, 1981.
- ✚ Sjorberg Gideon, "La Ciudad", *Origen y Evolución de las Ciudades*, Científic American, Madrid ,2da. Ed., Alianza, 1971.
- ✚ Diccionario Enciclopédico, U.T.E.H.A, Editorial Hispano América, México, 1964, t. X.
- ✚ García Ramos Domingo; *Iniciación al Urbanismo*, 3er. ed., México, UNAM, 1974.
- ✚ Munizaga Vigil Gustavo, *Las Ciudades y su Historia: Una aproximación*, 2da. Ed., Chile, Alfaomega y Universidad Católica de Chile, 1991.
- ✚ Jiménez Dorantes Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, 2006.
- ✚ Zippelius Reinhold, *Teoría general del Estado*, trad. Fix Fierro Héctor, México, UNAM, 1985.
- ✚ Miklos Tomas, *Criterios básicos de Planificación*, México, IFE, 1998, p.7.
- ✚ Kaplan Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, 1ª reimpr., México, UNAM, 1985
- ✚ Castells Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, 11ª ed., trad. Grilló Enrique, México, Siglo XXI, 1986.
- ✚ Sánchez Ruíz Gerardo, López Rangel Rafael, et. al., *Planificación y Urbanismo Visionarios, Carlos Contreras, escritos de 1925 a 1939*, México, UAM, 2003
- ✚ Adame Goddard Jorge, *Filosofía para juristas*, México, McGraw-Hill Interamericana, 1998.
- ✚ Kensel Hans, *Teoría del Derecho*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1960.
- ✚ Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998.

- ✚ Gutiérrez y González Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- ✚ Jeze Gastón, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1948, t. I.
- ✚ Zanolini Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, trad. Masnatta Hector, Buenos Aires, Aruyú, 1954, vol. I.
- ✚ Fernández Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, 2012.
- ✚ Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo: primer curso*, México, Porrúa, 1999.
- ✚ Brunner H. Karl, *Manual de Urbanismo*, Bogotá, Imprenta Municipal, 1939, t. I.
- ✚ Hardoy Jorge Enrique, *Ciudades Precolombinas*, 2da. Ed., Argentina, Infinito Buenos Aires, 1999.
- ✚ García Quintana Josefina y Romero Galván Rubén José, *México Tenochtitlan y su problemática lacustre*. México, UNAM, 1978.
- ✚ Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio, *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Colombia, Temis, 2012.
- ✚ Bardero Omar coord. , *Introducción al Derecho Privado*, Argentina, Juris, 2004.
- ✚ Mendieta Núñez Lucio, *Derecho Social*, 2da. Ed., México, Porrúa, 1967.
- ✚ Fix Zamudio Héctor, *Estudios procesales en memoria de Carlos Viada*, Madrid, 1965.
- ✚ Sánchez García Verónica y Rocha Santos Luis Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico en México*, Universidad de Guadalajara, México, 2008.
- ✚ Ruíz Massieu José Francisco, *J.F. Introducción al Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 1981.
- ✚ Parada Ramón, *Derecho Administrativo* Marcial Pons. España, 2000, t. III.
- ✚ Pérez de los Reyes Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, México, 2da. Ed., Oxford, 2011.
- ✚ De la Torre Villar Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, UNAM, 1994
- ✚ Sánchez Carmona Manuel, *Traza y Plaza de la Ciudad de México en el Siglo XVI*, México, UAM, 1989.
- ✚ O'gormar Edmundo, et. Al., *Pasado den Centro Histórico*, México, Fomento Cultural Banamex, 1993.
- ✚ Chanfón Olmos Carlos (coord.), *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Mexicanos*, Volumen II El Periodo Virreinal, Tomo III El surgimiento de una identidad, México, UNAM, 2004.

- ✚ Cancellor Fernández Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Tecnos, S.A., 1997.
- ✚ Fernández Ruíz Jorge y Rivera Hernández Juan (coords.), *Derecho Urbanístico*, México, UNAM, 2011.
- ✚ González Obregón Luis, *La Vida en México en 1810*, México, Colección Metropolitana, 1975.
- ✚ Matute Álvaro, *México en el siglo XIX Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas*, 1era. Reimp., UNAM, 1992.
- ✚ Mendieta Núñez Lucio, *El Problema Agrario de México*, 4ta. Ed., México, Porrúa, 1937.
- ✚ De la Torre Villar Ernesto, *Estudios de Historia Jurídica*, México, UNAM, 1994.
- ✚ Hernández Franyuti Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824- 1994*, México, Instituto Mora, 2008.
- ✚ Salinas de Yañez Adriana, et al. , *La Utopía Mexicana del Siglo XVI: lo bello, lo verdadero y lo bueno*, México, Grupo Azabache, 1992.
- ✚ Hira de Gortari Gabriela y Hernández Franyuti Gabriela Regina, *Memoria y encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, México, Instituto Mora, 1988.
- ✚ Katzman Israel, *Arquitectura del siglo XIX en México*, México, UNAM, 1973, t. I.
- ✚ Illades Carlos y Rodríguez Kuri Ariel, *Instituciones y Ciudad: Ocho Estudios Históricos Sobre la Ciudad de México*, México, ¡Uníos!, 2000.
- ✚ Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969.
- ✚ Catalán Valdés Rafael, *Las Nuevas Políticas de Vivienda*, México, F.C.E., 1993.
- ✚ Sánchez Corral Javier, *La Vivienda "Social" en México*, México, FONCA, 2008.
- ✚ Villaseñor Salvador, *El INFONAVIT, Organismo Fiscal Autónomo*, México, IJ, 1994.
- ✚ Sánchez Ruíz Gerardo G., et. Al. *Planificación y Urbanismo, Visionarios de Carlos Contreras escritos de 1925 a 1938*, México, México, Raíces, 2003.
- ✚ Mena Labarthe Carlos, et. al., *Derecho Inmobiliario, Temas selectos y perspectivas del Sector*, México, Porrúa, 2012.
- ✚ Medina Ramírez Salador y Velo Rosas Jimena, *Desarrollo Orientado al Transporte*, México, ITDP, 2013.
- ✚ Gutiérrez Lozano Joel y Medina Martínez Teodoro (coords.), *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, México, UAT, 1999.
- ✚ Velásquez García Erik, et. al., *Nueva Historia General de México*, México, ColMex, 1ra. Reimpresión, 2011.
- ✚ Ziccardi Alicia (coord.), *Planeación participativa en el espacio local: cinco Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal*; México, UNAM, 2003.
- ✚ Carlos Mena Labarthe, et. al., *Derecho Inmobiliario, Temas selectos y perspectivas del Sector*, México, Porrúa, 2012.
- ✚ Tamayo Sergio Coord., *Los Desafíos del Bando 2*, México, UACM, 2007.

- ✚ Medina Ramírez Salador y Velo Rosas Jimena, *Desarrollo Orientado al Transporte*, México, ITDP, 2013.
- ✚ Gutiérrez Lozano Joel y Medina Martínez Teodoro (coords.), *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, México, UAT, 1999.
- ✚ Faya Viesca Jacinto, *Administración Pública Federal*, 2da. Ed., México, Porrúa, 1983.
- ✚ Gerhard Peter, *Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821*, México, UNAM, 1986.
- ✚ Sandré Osorio Israel y Sánchez Martín (coords.), *El eslabón perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales del agua en México (1534- 1935)*, México, CIESAS, 2011.
- ✚ Parada Vázquez, José Ramón, *Derecho Administrativo I: parte general*, Madrid, M. Pons, 1991.
- ✚ Quintana Adriano Elvia Arcelia (et. al.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Marta Morineau, T. I: Derecho Romano. Historia del Derecho*, México, UNAM, 2006.
- ✚ Sánchez Carmona Manuel, *Traza y Plaza de la Ciudad de México en el Siglo XVI*, México, UAM, 1989.

Revistas

- ✚ Paredes O. Fernando, "Conceptualización de los Ejes Viales de la Ciudad de México", *Cuadernos de Urbanismo*, México, núm. 3, primer semestre de 1993., REVISAR APELLIDO
- ✚ Gil Elizondo Juan, "Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", *Boletín de la Información y Análisis*, México, núm. 3, marzo de 1996.

Revistas electrónicas

- ✚ Arellano García Carlos, "Las Grandes Divisiones del Derecho", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 242, 2004, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/242/art/art1.pdf>.
- ✚ Witker Alberto Jorge, "Derecho económico y planeación en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVIII, núm. 54, septiembrediciembre de 1985, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/54/art/art6.pdf>.
- ✚ Sánchez Luna Gabriela, "Breves Consideraciones Sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación Nacional y la Planeación Urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXVI, número 78, 2011. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/numero/78/art/art7.htm>

- ✚ Corbatta José Carlos, "Como dice Aristóteles", *Revista Inter-Fórum*, 2004, <http://www.revistainterforum.com/espanol/articulos/022904soc-ciudad-ciudadano.html>.
- ✚ Villoro Toranzo Miguel, "Derecho Público y Derecho Privado", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 99-100, Diciembre, 1975, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=facdermx&n=99>.
- ✚ Villalonga Gordaliza Anabel, "El Imperialismo hidráulico de los Aztecas en la Cuenca de México". *Tecnología del agua*, Dilanet, España, número 288, 2007
ño 2007, Año n° 27, Número 288, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2374087>.
- ✚ Huanca Quispe Gebert Augusto, "Oponibilidad de Derechos Reales", *Revista Derecho y Cambio Social*, Perú, N. 31, enero de 2013, http://www.derechocambiosocial.com/revista031/opcionibilidad_en_los_derechos_reales.pdf
http://www.derechocambiosocial.com/revista031/opcionibilidad_en_los_derechos_reales.pdf.
- ✚ Garza Moctezuma Francisco, "La Planeación del Desarrollo Regional en México (1900-2006)". *Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, México, núm. 71, junio-noviembre, 2008, <http://www.ejournal.unam.mx/rig/RIG071/RIG000007109.pdf>.
- ✚ Sánchez Luna Gabriela, "Breves Consideraciones Sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación Nacional y la Planeación Urbana En México". *Revista Jurídica, Boletín de Derecho Comparado*, México, núm. 78, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/78/art/art7.htm>.
- ✚ Sánchez Luna Gabriela, "Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 86, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm>.

Publicaciones electrónicas

- ✚ Cano Flores Milagros y Olivera Gómez Daniel, "Algunos Modelos de Planeación", *Ciencia Administrativa*, serie 2008-2.
- ✚ Jiménez Ferrer José Manuel, "La Consideración del Suelo no Urbanizable en el Actual Marco Urbanístico De Aplicación en el Estado Español: Discrecionalidad Municipal y Riesgo de Avenidas", *Boletín de la A.G.E*, España, Núm.35, 2003, <http://boletin.age-geografia.es/articulos/35/3512.pdf>.

- ✚ Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, México, “Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, 2008.
- ✚ Domínguez Chávez Humberto, “Arquitectura y Urbanismo de 1920 a 1940”. *Programa de Computo para la enseñanza: Cultura y Vida Cotidiana: 1920-1940*, CCH, UNAM, México, 1920, http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/matdidac/sitpro/hist/mex/mex2/HMIICultura_Vida/Arquitectura1920.pdf.
- ✚ González Gómez Ovidio y Navarro Benítez Bernardo, “El Metro de la Ciudad de México Desarrollo y Perspectiva”, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990, http://ru.iiec.unam.mx/2027/1/num49-articulo2_Gonzalez-Navarro.pdf.
- ✚ Biblioteca digital Ilce, “El nacimiento de las colonias de América”, *La colonización y la Nueva España*, <http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/libros/texto/h5/u13t01.html>.
- ✚ Chavez Hilda Adriana Naveda, “El fin la esclavitud en las haciendas azucareras de Córdoba, Veracruz 1810-1825”, UV, <http://www.agn.gob.mx>.

Tesis

- ✚ Segovia Soto Cuauhtémoc (2012), *El Urbanismo en la Formación Académica del Arquitecto*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Urbanismo, UNAM, Facultad de Arquitectura, México.
- ✚ Coquis Velasco Francisco Javier (2013), *Retos del Derecho Urbanístico*, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, Facultad de Derecho, México.

Sitios web

- ✚ <http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/historia>.
- ✚ <http://www.banobras.gob.mx/quienessomos/Paginas/Historia.aspx>.
- ✚ <http://www.fonhapo.gob.mx/2013/conoce-el-fonhapo/que-es-fonhapo.html>.
- ✚ <http://www.fovi.gob.mx/>.
- ✚ <http://www.demet.com.mx/>.
- ✚ http://www.corett.gob.mx/ebd/1/9/Origen_de_Corett/.
- ✚ <http://www.invi.df.gob.mx/portal/invi.aspx>.
- ✚ <http://www.pgjdf.gob.mx/fedapur/preguntas.html>.
- ✚ <http://biografiasyvidas.com/biografia/c/cerda.htm>.
- ✚ <http://www.pa.gob.mx>.

-  http://www.iedf.org.mx/sites/comites2010/doc/catCol_DelDtto.pdf.
-  <http://mr.travelbymexico.com/1462-juan-vicente-de-gu%CC%88emes-padilla-horcasitas-y-aguayo/>.