

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Años  
al servicio  
de México

# Urbanismo integral y planeación estratégica de la **Ciudad de México y Zona Metropolitana.**

## Retos y propuestas

Edgar Armando González Rojas







**Edgar Armando González Rojas**

**URBANISMO INTEGRAL Y  
PLANEACIÓN ESTRATÉGICA  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y  
ZONA METROPOLITANA.  
RETOS Y PROPUESTAS**

**INNPA**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

**6** Años  
al servicio  
de México

COMITÉ EDITORIAL:  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Maximiliano García Guzmán  
Francisco Moyado Estrada  
Roberto Padilla Domínguez  
Héctor Zamitiz Gamboa

**Urbanismo Integral y Planeación Estratégica de la Ciudad de México y Zona Metropolitana. Retos y Propuestas**

Primera edición: Septiembre de 2016

ISBN: 978-607-9026-66-0

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 57  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Carlos F. Almada López  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Ricardo Uvalle Berrones  
**Vicepresidente**

Ángel Solís Carballo  
**Vicepresidente para los IAPs  
de los Estados, 2016-2017**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Arturo Núñez Jiménez  
Julián Olivas Ugalde  
María Fernanda Casanueva de Diego  
Jorge Márquez Montes  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Fernando Pérez Correa  
Manuel Quijano Torres  
María del Carmen Pardo López  
Mauricio Valdés Rodríguez  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Eduardo S. Topete Pabello

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

## ÍNDICE

<b>Presentación</b>	
<i>Carlos Reta Martínez</i>	17
<b>Introducción</b>	21

## CAPÍTULO I

### DERECHO URBANÍSTICO, PLANEACIÓN Y SUSTENTABILIDAD

<b>1. EL DERECHO URBANÍSTICO</b>	27
1.1 Concepto de Derecho Urbanístico	27
1.1.1 <i>Autonomía e Importancia del                   Derecho Urbanístico</i>	29
1.2 Distinción Conceptual entre Urbano, Urbanización y Urbanismo	32
1.2.1 <i>Urbano</i>	32
1.2.2 <i>Urbanización</i>	32
1.2.3 <i>Urbanismo</i>	33
1.2.3.1 <i>Conceptos Etimológico y General</i>	33
1.2.3.2 <i>Concepto Especializado</i>	34
1.2.3.3 <i>Desarrollo Histórico del Concepto                   de Urbanismo</i>	37
1.2.3.4 <i>Características Fundamentales                   del Urbanismo</i>	38
1.2.3.5 <i>Objeto del Urbanismo</i>	39
1.2.3.6 <i>Tareas del Urbanismo</i>	39
1.2.3.7 <i>Finalidades del Urbanismo</i>	39
1.2.3.8 <i>Métodos del Urbanismo</i>	40
1.2.3.9 <i>Modalidades del Urbanismo</i>	41
1.2.3.9.1 <i>Modalidades Jurídicas</i>	41
1.2.3.9.2 <i>Modalidades Políticas</i>	42
1.2.3.9.3 <i>Modalidades Científicas</i>	42
1.2.3.9.4 <i>Modalidades Organizativo-                           Administrativas</i>	42
1.2.3.9.5 <i>Modalidades Económicas</i>	42

1.2.3.9.6	Modalidades Periodístico- Publicitarias	42
1.2.3.9.7	Modalidades Constructivas	43
1.2.3.9.8	Modalidades Artísticas	43
1.3	Importancia del Urbanismo y del Derecho Urbanístico	44
1.4	Planeamiento Urbanístico	47
1.4.1	<i>La idea del Plan Urbanístico</i>	48
1.5	Plan Urbanístico, Planeamiento Urbanístico y Planificación Urbanística	50
1.6	La Ciudad como Entorno Básico del Urbanismo	51
1.6.1	<i>Elementos de la Ciudad</i>	51
1.6.2	<i>Las Diversas Escuelas y el Entorno de la Ciudad</i>	52
1.6.2.1	<i>La Escuela Ecologista Clásica de Chicago</i>	52
1.6.2.2	<i>La Escuela Francesa de la Sociología Urbana</i>	53
1.6.2.3	<i>La Escuela Culturalista</i>	54
1.7	Desarrollo Sustentable	55
1.8	Desarrollo Sostenible	56
1.9	Urbanismo y Sustentabilidad	59

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICO-URBANÍSTICOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (1325-2014)

2.1	La Fundación de la Gran Tenochtitlán	63
2.2	La Fundación de la Ciudad de México	68
2.3	La Ciudad de México en la Época Virreinal	71
2.3.1	<i>La Inundación de 1555</i>	72
2.3.2	<i>La Crisis de 1629</i>	76
2.3.3	<i>El Virrey Revillagigedo</i>	83
2.3.4	<i>La Ciudad de México a Finales del siglo XVIII</i>	84
2.3.5	<i>El Golpe de Estado de 1808</i>	86
2.3.6	<i>La Guerra en el Valle de México</i>	87

2.4	La Ciudad de México a partir de la Independencia	88
2.4.1	<i>La Lucha entre Liberales y Conservadores en el Marco de la Ciudad de México</i>	90
2.4.2	<i>Los Liberales Recuperan la Ciudad</i>	93
2.4.3	<i>La Ciudad de México Durante el Gobierno de Porfirio Díaz</i>	94
2.5	Perfiles Histórico-Políticos de la Ciudad de México en el siglo xx	98
2.6	La Metrópoli Incipiente Durante el Milagro Económico	104
2.7	La Expansión Urbana de la Ciudad de México desde la Perspectiva Poblacional	109
2.7.1	<i>Crecimiento de la Población en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)</i>	110
2.7.2	<i>Estadísticas Poblacionales de la Zona Metropolitana del Valle de México</i>	111
2.8	Construcciones Destacadas de la Ciudad de México Durante el siglo xx y Principios del siglo xxi	113

## CAPÍTULO III

### MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DEL ENTORNO URBANÍSTICO FEDERAL Y EL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

<b>3.</b>	<b>MARCO JURÍDICO FEDERAL EN MATERIA URBANÍSTICA</b>	119
3.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	119
3.1.1	<i>Artículos 25 y 26 Constitucionales</i>	119
3.2	Marco Legislativo Federal	121
3.2.1	<i>Ley de Planeación</i>	122
3.2.2	<i>Ley General de Asentamientos Humanos</i>	124
3.2.2.1	<i>Ley de 1976</i>	124
3.2.2.2	<i>Ley de 1993</i>	125
3.3	Ley General de Población	128
3.4	El Estado Mexicano y los Instrumentos Internacionales en Materia Urbanística	129

3.4.1	<i>Declaración de Vancouver en Materia de Asentamientos Humanos</i>	130
3.4.2	<i>Conferencia Mundial sobre el Hábitat</i>	131
3.4.3	<i>Conferencia Hábitat 96+5</i>	133
3.4.4	<i>Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad</i>	134
3.4.4.1	<i>Principios del Derecho a la Ciudad</i>	135
3.4.5	<i>Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad</i>	137
3.5	<i>Teorías Urbanísticas y su Aplicación en Nuestro País</i>	139
3.5.1	<i>Teoría del Desarrollo Regional y la Práctica de la Regionalización en México</i>	139
3.5.2	<i>Teoría del Crecimiento Regional</i>	141
3.5.3	<i>La Escuela Ambientalista</i>	141
3.5.4	<i>Teoría del Desarrollo Económico</i>	144
3.5.5	<i>Teoría de la Convergencia</i>	144
3.5.6	<i>Teoría del Predominio</i>	145
3.5.7	<i>Teoría Dualista</i>	145
3.6	<i>El Entorno Urbanístico de la Ciudad de México</i>	146
3.6.1	<i>Conceptualización Urbanística de la Ciudad de México</i>	146
3.6.2	<i>La Importancia del Fenómeno Metropolitano</i>	149
3.6.3	<i>La Delimitación de las Zonas Metropolitanas y la Ciudad de México</i>	150
3.6.4	<i>Trascendencia Social, Económica y Territorial del Fenómeno Metropolitano de la Ciudad de México</i>	154
3.6.5	<i>La Nueva Forma Territorial y el Caso de la Ciudad de México</i>	155
3.6.6	<i>La Problemática Metropolitana de la Ciudad de México</i>	156
3.7	<i>Centralismo y Federalismo en el Proceso de Regionalización en México</i>	160
3.8	<i>La Megalópolis de la Ciudad de México y su Conurbación Municipal</i>	163
3.9	<i>Administración del Desarrollo Urbano y Regional de la Ciudad de México</i>	166
3.10	<i>Planeación Urbana y Regional</i>	168

## CAPÍTULO IV

### LA METROPOLIZACIÓN Y EL DERECHO URBANÍSTICO COMPARADO

4.1	El Derecho Urbanístico y la Metropolización en España	171
4.1.1	<i>Plan General de Ordenación Urbana</i>	171
4.1.2	<i>Planes Derivados</i>	173
4.1.3	<i>Planes Especiales de Reforma Interior (PERI)</i>	173
4.1.4	<i>Planes Parciales de Ordenación (PP)</i>	174
4.1.5	<i>Programas de Actuación Urbanística (PAU)</i>	175
4.1.6	<i>Planes Especiales (PE)</i>	177
4.1.7	<i>Estudios de Detalle (ED)</i>	179
4.1.8	<i>Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipales Supletorias del Plan General de Reordenación Urbana</i>	180
4.1.9	<i>El Derecho Urbanístico y la Metropolización de Madrid</i>	181
4.2	El Derecho Urbanístico y la Metropolización en Costa Rica	185
4.2.1	<i>La Ley de Planificación Urbana</i>	185
4.2.2	<i>El Plan Regulador</i>	185
4.2.2.1	<i>Concepto</i>	186
4.2.2.2	<i>Naturaleza y Elementos</i>	186
4.2.3	<i>Niveles de Planificación en Costa Rica</i>	188
4.2.4	<i>Urbanismo y Desarrollo Sostenible bajo el Marco Constitucional Costarricense</i>	191
4.2.5	<i>El Urbanismo y la Metropolización de San José</i>	194
4.2.5.1	<i>Elementos Principales de la Problemática Urbana de San José y sus Soluciones</i>	194
4.3	El Derecho Urbanístico y la Metropolización en Argentina	198
4.3.1	<i>Urbanismo y Servicios Públicos</i>	198
4.3.2	<i>El Servicio Público como Institución Originaria y Autónoma en la Constitución Nacional de Argentina</i>	198
4.3.3	<i>El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA)</i>	199
4.3.3.1	<i>El Transporte Terrestre</i>	202
4.3.3.2	<i>La Provisión de Agua Potable y Saneamiento</i>	202
4.4	El Derecho Urbanístico en la Unión Europea	203

4.4.1	<i>El Urbanismo Sustentable en la Unión Europea</i>	204
4.4.2	<i>Política Ambiental y Urbana de la Unión Europea</i>	205

## CAPÍTULO V

### LA REFORMA INTEGRAL Y URBANÍSTICA DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

5.1	Contexto Histórico del Ámbito Territorial de la Ciudad de México	211
5.1.1	<i>Época Virreinal (1521-1821)</i>	211
5.1.2	<i>Movimiento de Independencia (1810-1821)</i>	214
5.1.3	<i>Primer Imperio (1821-1823)</i>	215
5.1.4	<i>Primera República Federal (1823-1835)</i>	216
5.1.5	<i>Primera República Centralista (1835-1841)</i>	217
5.1.6	<i>Segunda República Centralista (1841-1846)</i>	218
5.1.7	<i>Segunda República Federal (1846-1857)</i>	218
5.1.8	<i>Tercera República Federal (1857-1858)</i>	219
5.1.9	<i>Gobierno Conservador (1858-1863)</i>	220
5.1.10	<i>Segundo Imperio (1864-1867)</i>	220
5.1.11	<i>Cuarta República Federal (1867-1910)</i>	221
5.1.12	<i>La Revolución Mexicana (1910-1917)</i>	222
5.1.13	<i>Régimen Constitucional (1917 a la fecha)</i>	223
5.2.	Los límites del Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	225
5.3	Contexto Histórico-Jurídico de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales	236
5.3.1	<i>Prolegómenos de la Creación del Federalismo en los Estados Unidos de América</i>	236
5.3.2	<i>Prolegómenos del Federalismo Mexicano en Torno a la Creación de un Distrito Federal como Sede de los Poderes Federales</i>	237
5.3.3	<i>Debates Legislativos en 1824</i>	238
5.3.3.1	<i>Sesión del 1 de abril de 1824</i>	239
5.3.3.2	<i>Sesión del 22 de julio de 1824</i>	239
5.3.3.3	<i>Sesión del 23 de julio de 1824</i>	242
5.3.3.4	<i>Sesión del 23 de octubre de 1824</i>	244
5.3.3.5	<i>Sesión del 29 de octubre de 1824</i>	245
5.3.3.6	<i>Decreto del 18 de noviembre de 1824</i>	247

5.3.4	<i>Debates Legislativos de 1856-57</i>	247
5.3.4.1	<i>Sesión del 10 de diciembre de 1856</i>	247
5.3.4.2	<i>Sesión del 3 de enero de 1857</i>	249
5.3.4.3	<i>Sesión del 7 de enero de 1857</i>	252
5.3.4.4	<i>Sesión del 26 de enero de 1857</i>	252
5.3.5	<i>Debates Legislativos de 1917</i>	257
5.3.5.1	<i>Sesión del 26 de enero de 1917</i>	258
5.3.6	<i>Debates Legislativos de 1928</i>	261
5.3.6.1	<i>Sesión del 25 de abril de 1928</i>	262
5.3.6.2	<i>Sesión del 14 de mayo de 1928</i>	265
5.3.6.3	<i>Sesión del 17 de mayo de 1928</i>	276
5.3.6.4	<i>Sesión del 18 de mayo de 1928</i>	279
5.3.6.5	<i>Sesión del 30 de julio de 1928</i>	282
5.4.	La Ciudad de México como Capital de los Estados Unidos Mexicanos	282
5.4.1	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente</i>	283
5.4.2	<i>Antecedentes Históricos-Jurídicos</i>	283
5.4.2.1	<i>Los Tratados de Córdoba</i>	283
5.4.2.2	<i>Constitución de 1824</i>	284
5.4.2.3	<i>Constitución de 1836</i>	284
5.4.2.4	<i>Constitución de 1843</i>	284
5.4.2.5	<i>Constitución de 1857</i>	284
5.4.2.6	<i>Proyecto de Constitución de 1917</i>	285
5.4.2.7	<i>Constitución de 1917</i>	285
5.4.2.8	<i>Reforma de 1993</i>	285
5.5	Marco Jurídico-Urbanístico de la Ciudad de México	285
5.5.1	<i>Orden Jurídico y Constitución</i>	286
5.6	Teoría de la Constitución	286
5.6.1	<i>La Mutación Constitucional</i>	288
5.7	El Constitucionalismo Mexicano	288
5.8	La Ciudad de México en la Vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	290
5.8.1	<i>El Artículo 44 Constitucional</i>	290
5.8.2	<i>El Artículo 122 Constitucional</i>	290
5.8.2.1	<i>Atribuciones del Congreso de la Unión en Relación con la Ciudad de México</i>	290

5.8.2.2	<i>Atribuciones del Ejecutivo Federal en Relación con la Ciudad de México</i>	291
5.9	La Asamblea Legislativa y el Ámbito Urbanístico	292
5.10	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Contexto Urbanístico	292
5.11	El Estatuto General de Gobierno	293
5.12	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	296
5.12.1	<i>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</i>	296
5.13	Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	299
5.13.1	<i>Principios Urbanísticos</i>	299
5.13.2	<i>Atribuciones de la Asamblea Legislativa en Materia Urbanística</i>	301
5.13.3	<i>Atribuciones del Jefe de Gobierno en Materia Urbanística</i>	301
5.13.4	<i>Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</i>	303
5.13.5	<i>Órganos Auxiliares del Desarrollo Urbano</i>	306
5.13.6	<i>Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano y sus Elementos Integrantes</i>	307
5.13.7	<i>Ordenamiento Territorial</i>	308
5.14	Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	309
5.14.1	<i>Contexto de la Planeación del Desarrollo</i>	309
5.14.2	<i>Ejes Rectores</i>	309
5.14.3	<i>Autoridades participantes en el proceso de planeación del Distrito Federal</i>	310
5.14.3.1	<i>La Asamblea Legislativa y la Planeación Distrital</i>	310
5.14.3.2	<i>El Jefe de Gobierno y la Planeación del Distrito Federal</i>	310
5.14.3.3	<i>El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal</i>	311
5.14.3.3.1	Las etapas del proceso de Planeación	311
5.14.3.3.2	El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal	312

	5.14.3.3.2.1	Contenido Mínimo del Programa General	313
	5.14.3.3.3	Los Programas Delegacionales	313
5.15		Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal	314
5.16		Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	316
	5.16.1	Desarrollo Metropolitano	317
5.17		Propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el Desarrollo de las Grandes Ciudades	319
5.18		Propuesta: La Planificación Estratégica como Instrumento Idóneo para la Implementación de los Programas de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de la Ciudad de México	320
	5.18.1	<i>La Planificación Estratégica</i>	321
	5.18.2	<i>El Plan Estratégico</i>	321
	5.18.3	<i>Objetivos</i>	323
	5.18.4	<i>Políticas</i>	323
	5.18.5	<i>Estrategias</i>	324
	5.18.6	<i>La Información: Un Signo Mayor del Urbanismo Actual</i>	324
5.19		Propuesta: Implementación del Programa de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México y la Zona Conurbada, al tenor de la Planeación Estratégica	325
		<b>CONCLUSIONES</b>	337
		<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>	355



## PRESENTACIÓN

Cuando se trata el tema del urbanismo es menester recordar que Ciudad en latín se remite a “urbs” (Nebrija, 1495), “urbanus” (Henríquez, 1976), y que lo urbano es lo perteneciente a la Ciudad (RAE, 1925). Mientras que el urbanismo es el “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana” (RAE, 1939).

Dado que el urbanismo busca el modo mejor de urbanizar y también resolver los diversos problemas de servicios públicos, la decoración pública de paseos, de jardines, y demás que se presentan en los grandes asentamientos humanos (Pagés, 1931), ello los convierte en un punto de interés de la administración pública que no se remite a nuestro tiempo, sino que data de antiguo.

Esto lo podemos verificar en los textos primigenios de la ciencia de la administración pública que en su antecedente, la ciencia de la policía, nos ofrece la obra de Enrique von Justi, donde se refieren diferentes objetos de estudio de lo que hoy conocemos como urbanismo. El autor explica la importancia de conocer la forma de barbechar (quitar las raíces de las malas hierbas) un país para que pueda servir de domicilio a los habitantes y les fructifique las cosas necesarias para su subsistencia, también trata sobre la fundación de las ciudades y los medios para hacerlas florecientes, y lo relativo a las labores que deben realizarse para procurar la hermosura de las campiñas y de las ciudades (Justi, 1756).

Como es patente, realizar la presentación y publicación de un texto sobre urbanismo es de gran interés para los administradores públicos y para el Instituto Nacional de Administración Pública.

En términos generales se considera que el proceso de urbanización resultó de las transformaciones en el sistema cultural y económico de la sociedad, que se inició cuando aparece la agricultura haciendo posible que los seres humanos, antes dispersos, se integraran en asentamientos permanentes que con el tiempo producirían aldeas y villas en las cuales se desarrollaron estructuras que hicieron posible tanto la regulación del excedente de alimentos, como

la diversificación de sus fuentes de producción, y la movilidad colectiva por medio de la fuerza de tiro.

El establecimiento de Villas permitió que se creara una nueva economía que con el transcurrir del tiempo pasó de la producción artesanal a la fábrica, factor que posibilitó una revolución y se constituyó como la base de la era industrial con la producción en masa, la especialización de procesos y la eficiencia. La propiedad y la movilidad de bienes y personas cobró gran importancia y para hacerlo posible el desarrollo y sofisticación de las ciudades era la condición sin la cual no era factible esta tarea.

Como se puede deducir, el desarrollo de la sociedad y las ciudades ha estado determinado por cambios y ajustes que atienden a resolver sus necesidades y de la misma manera, las fórmulas que se tornan caducas son cambiadas o sustituidas. En los últimos tiempos un aspecto que está permeando todo tipo de ámbitos y desde luego el desarrollo y las modificaciones en las ciudades y los procesos de urbanización, es el creciente y veloz avance de la tecnología que permite la provisión de servicios informáticos y digitales, lo mismo que las *Smart Cities*.

Estos son sólo algunos datos que se pueden referir de manera muy breve como testimonios de la antigüedad y trascendencia de los procesos de urbanización que se han verificado en la historia humana a lo largo de 10 mil años. En este marco, la Ciudad de México y su zona conurbada apenas se incorporan a estos progresos hace siete siglos, si bien lo han hecho de forma acelerada.

Entender las connotaciones y efectos de los procesos de urbanización a lo largo del tiempo, tal como hemos referido de manera breve al inicio de esta presentación, nos lleva a establecer con claridad las características del objeto de estudio: el urbanismo, que se explora de manera vasta en el primer capítulo del libro, en el que se elaboran distinciones conceptuales y se establecen significados concretos.

En el segundo capítulo podemos encontrar un trabajo que nos ofrece la panorámica y los hechos históricos más importantes que conforman los antecedentes urbanísticos de la zona metropolitana del Valle de México desde 1325 a 2014. Dichos antecedentes se enfocan sobre todo en la fundación

de la Gran Tenochtitlan, después la Ciudad de México, el periodo de la independencia y sobre todo la expansión urbana de la Ciudad de México que se produjo con motivo del crecimiento poblacional.

Como es perceptible, la obra *Urbanismo Integral y Planeación Estratégica de la Ciudad de México. Retos y Propuestas*, contiene elementos centrales que permiten conocer los avances y los desafíos que presenta el urbanismo en México, pues aborda también los aspectos de normatividad o el derecho urbanístico, la planeación y la sustentabilidad.

Otro aspecto muy resaltable de esta obra es que analiza tanto el contexto federal de México (la ambivalencia régimen federalista y prácticas centralistas), como las repercusiones que tiene para la Ciudad de México ser la sede de los poderes federales.

Cobra particular importancia el estudio comparado que el autor nos ofrece en el capítulo IV, en el que nos permite conocer las variadas experiencias de metropolización y derecho urbanístico que han tenido lugar en países como España, Perú, Costa Rica, Argentina e incluso la Unión Europea. A partir de esta revisión nos permite visualizar las diversidades y nos brinda información para retomar aspectos que han sido de utilidad y también para descartar aquellas medidas que han presentado resultados no esperados.

Aunado a la vasta temática antes señalada, el autor elabora dos propuestas, la primera subraya los beneficios de la planeación estratégica como un instrumento idóneo para la implementación de los Programas de Desarrollo urbano en la Zona Conurbada de la Ciudad de México. La segunda propuesta es propiamente la implementación del Programa de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México y la Zona Conurbada, en la propuesta son elementos centrales la participación ciudadana, lo interinstitucional y los modelos de ciudad compacta y ciudad policéntrica.

Como se puede observar, el autor ofrece una amplia y completa gama de lo que explica y condiciona el urbanismo y más aún, nos proporciona herramientas para su comprensión integral, para la resolución de sus problemáticas y para la implementación de programas, ante los desafíos que plantea el cambio económico, político y social en la dinámica global.

Ya hemos señalado antes que el urbanismo, sin duda, es objeto de interés de la administración pública, por ello nos complace la publicación de esta obra de Edgar Armando González Rojas, que se suma al acervo que a través de su historia ha editado el INAP, en concordancia con sus objetivos de creación, promoción y difusión del conocimiento publiadministrativo.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente del INAP.**

---

Henríquez, Baltasar (1679), *Thesaurus utriusque linguae hispanae et latinae. Matrili*, Ioannis Garcia Infançon. Nebrija, Antonio (1495), *Vocabulario español-latino*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, <http://www.cervantesvirtual.com/obra/vocabulario-espanollatino--0/>  
Pagés, Aniceto, *Gran diccionario de la lengua castellana, autorizado con ejemplos de buenos escritores antiguos y modernos* [...]. Continuado y completado por José Pérez Hervás. Tomo quinto. Barcelona, Fomento comercial del libro, sin año [pero 1931].  
Real Academia Española (1925), *Diccionario de la lengua española*, Décima quinta edición, Madrid, Calpe.  
Real Academia Española (1939), *Diccionario de la lengua española*, Décima sexta edición, Madrid, Espasa-Calpe, Año de la Victoria.

## INTRODUCCIÓN

El presente texto tiene como objetivo fundamental el de ofrecer una visión panorámica en torno al fenómeno urbanístico, en el plano internacional, así como, una perspectiva concreta del mismo en nuestro país, y específicamente aplicado a la Ciudad de México y su Zona Conurbada.

El urbanismo se ha presentado desde las primeras culturas bajo el contexto de la planeación. Sin embargo, científicamente apareció en Europa mediante diversos estudios que pretendían explicar las “aglomeraciones” poblacionales en las zonas urbanizadas.

Bajo este contexto, el primer capítulo persigue como objetivo específico, establecer el basamento teórico que sirva como sustento al desarrollo ulterior, mediante la precisión de diversos conceptos como: urbano, urbanismo, planeación, planificación, desarrollo sustentable entre otros.

El panorama conceptual coadyuva a comprender el contenido del Derecho Urbanístico, como entorno especializado del plano administrativo haciendo igualmente mención de la corriente que propone su autonomía como rama jurídica. De forma paralela se revisan diversas aristas presentes en el urbanismo como eje fundamental de la ordenación territorial, ya que en la actualidad ha rebasado su contexto original referido a las grandes ciudades, para ampliarse hacia todo el territorio considerado en su conjunto. Este apartado precisa las diferencias entre conceptos afines como: Plan, Planeación y Planificación Urbanísticas y realiza un análisis del entorno urbanístico vinculado con el desarrollo sustentable, conocido también como desarrollo sostenible en diversas latitudes.

El segundo capítulo hace referencia puntual al nacimiento de la Gran Tenochtitlan y a su entorno urbano original, para analizar con posterioridad el desenvolvimiento histórico durante la conquista, la época colonial y la época independiente, así como el Porfiriato hasta llegar a los años 60's en los que el crecimiento poblacional y la mancha urbana empiezan a manifestarse, sin que se llevaran a cabo medidas de ordenamiento territorial, denotándose un evidente ensanchamiento y expansión de la Ciudad de México.

Con la denominación de Antecedentes Histórico-Urbanísticos de la Zona Metropolitana del Valle de México (1325-2014), el Capítulo II tiene como objetivo realizar un análisis retrospectivo en materia urbanística respecto de la capital de la República Mexicana, partiendo de su fundación hasta nuestros días. En este recorrido se estudia la condición y distribución urbana de la Ciudad de México, los gobiernos sobresalientes y desde luego las políticas que en materia de desarrollo integral se llevaron a cabo por las diversas administraciones, haciendo especial énfasis en los avances y retrocesos que acontecieron durante dicho período.

El tercer capítulo conlleva un estudio legislativo del contexto urbanístico, tanto en el plano federal como en el concerniente al Distrito Federal, analizando pormenorizadamente los diversos ordenamientos normativos en la materia.

En el ámbito federal, se parte de los artículos 25 y 26 constitucionales para desembocar en las leyes de planeación y asentamientos humanos con el propósito de enfocar, en forma precisa, la intrincada problemática existente.

En el plano de la Ciudad de México, se estudia la forma de regionalización que ha sufrido la ciudad capital, así como el análisis de las diversas escuelas que tratan de explicar el fenómeno urbanístico para aplicarlo a la casuística de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La principal intención del capítulo III, es determinar el ámbito jurídico y conceptual que rodea a la Ciudad de México en el contexto urbanístico. Para ello, se acomete inicialmente el entorno federal, considerando al ordenamiento supremo, a la legislación aplicable en la materia, así como a los Tratados e instrumentos Internacionales que nuestro país ha suscrito o al menos ha participado en su elaboración. Por otro lado, precisa el marco urbanístico que circunscribe a la Ciudad de México, con base en elementos definitorios actualizados, así como en los diversos instrumentos de planificación sugeridos por la doctrina, acompañados de las medidas adoptadas y propuestas sugeridas para solucionar la intrincada problemática del Distrito Federal.

El cuarto capítulo se dedica al Derecho Urbanístico Comparado, habiéndose escogido a España por su avanzado acometimiento en la materia, así como, por sus nexos históricos con México.

Costa Rica y Argentina, también, se contemplaron al haber sido reconocidos por sus aportaciones al campo urbanístico, así como la Unión Europea por sus palpables resultados en materia de desarrollo sustentable.

El desarrollo metropolitano y regional es un tema que ocupa no sólo la atención de los urbanistas y de los expertos en la materia de trazos y división del territorio, acorde a la demanda de servicios urbanos, equipamiento y en sí, todo lo que implica atender las demandas de la población usuaria; sino que también llama la atención de los gobernantes de los tres ámbitos de gobierno, es decir, el Federal, el Estatal y el Municipal. Ellos deben ver sus encargos como una oportunidad invaluable de hacer una sinergia de tiempos y movimientos en torno a acciones que impacten todos los temas de la agenda metropolitana y regional, y no sólo de manera aislada, generar acciones que se quedan muy cortas en la mejora continua requerida en la coordinación metropolitana y regional. Se debe buscar siempre el ajuste al marco regulatorio requerido, que establezca bases sólidas para el presente y futuro.

Por antonomasia, el Derecho Comparado constituye el instrumento esencial para estudiar con detenimiento y precisión, la situación jurídica que guardan las diversas legislaciones en relación con un contexto determinado.

El quinto y último capítulo estudia el desarrollo histórico de la Ciudad de México en lo atinente a su extensión territorial, a su calidad como asiento de los poderes federales y como Capital de la República Mexicana.

Asimismo, se realiza un pormenorizado estudio de la condición jurídica de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 122 del ordenamiento supremo federal y del Estatuto de Gobierno para escindir las competencias en la materia, entre la Federación y las autoridades locales.

Igualmente, se lleva a cabo el análisis del esquema de organización administrativa y de las diversas leyes locales en materia urbanística, con el propósito de efectuar un diagnóstico de la problemática y proponer soluciones a la misma.

En este capítulo se contempla una propuesta que consiste en aplicar la Planeación Estratégica Urbanística, como fórmula *ad hoc* que permite llevar a cabo un diagnóstico idóneo de entorno urbanístico, así como, proponer una

solución integral al mismo, mediante la participación de la ciudadanía y la aplicación de novedosos instrumentos terapéuticos y de prevención.

La importancia de la propuesta se refleja en su integralidad, ya que se precisan los distintos entornos de la Ciudad de México, desde su nacimiento hasta nuestros días, su condición jurídica partiendo de la Constitución hasta las leyes locales en materia urbanística emitidas por la Asamblea Legislativa, así como por contener nuestra propuesta para solventar la intrincada problemática de la gran urbe mexicana.

Finalmente, se llevaron a cabo las conclusiones que sustentadas en el desarrollo cabal del presente trabajo y que hace alusión a las posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones que impacten en la materialización de un desarrollo ordenado de la Ciudad de México y su Zona Conurbada, con los diferentes municipios y consecuentemente, Estados que tienen coadyuvancia e interacción con los gobiernos locales con los que convive permanentemente; pretendiendo que la gobernanza se cristalice en beneficio de la población que habita y transita en esta zona.

**CAPÍTULO I.**

**DERECHO URBANÍSTICO,  
PLANEACIÓN Y SUSTENTABILIDAD**



## CAPÍTULO I.

### DERECHO URBANÍSTICO, PLANEACIÓN Y SUSTENTABILIDAD

#### 1. EL DERECHO URBANÍSTICO

Al lado de las tradicionales ramas del Derecho cuya autonomía y objeto particularizado de estudio muestra la naturaleza especializada y reconocida de su entorno cognoscitivo, existen otras manifestaciones jurídicas que buscan lograr su autonomía respecto del Derecho Administrativo, en cuanto analizan una parte de la organización y actividad de la Administración Pública.

Una de estas pretendidas nuevas ramas jurídicas, es el Derecho Urbanístico, como una perspectiva ineludible de la ciencia jurídica que transforma profundamente a las instituciones.

Según Spantigati se origina *“en Italia con el principio del Estado italiano y de su ordenamiento jurídico, o sea con la unificación. Antes de 1860 no existía en Italia un problema urbanístico, pero inmediatamente después de la unificación comienza a plantearse”*.<sup>1</sup>

##### 1.1 Concepto de Derecho Urbanístico

Para José Martín Blanco<sup>2</sup> el Derecho Urbanístico debe ser elaborado *“en un triple aspecto: legislativo, científico y jurisprudencial”*.

Algunos autores consideran que el Derecho Urbanístico *“es el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vista a la ordenación del territorio”*.<sup>3</sup> Esta definición resulta interesante al destacar que en el tema urbanístico se encuentran implicados los intereses generales de seguridad y control, los sociales que han de tutelar a la propia Administración, así como los intereses particulares.

<sup>1</sup> Spantigati, Federico. *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 31.

<sup>2</sup> Blanco, José Martín. *Estudios de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1960, pág. 50.

<sup>3</sup> Jacquignon, citado por Martín Blanco, José. *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1960, pág. 18.

El problema a resolver consiste en conciliar la divergencia de intereses con fórmulas justas e instrumentos adecuados que han de proporcionar el aludido Derecho Urbanístico.

Para otros autores<sup>4</sup>, no se puede desligar el concepto de Derecho Urbanístico de la idea del Plan y de la realidad social que gira en torno al urbanismo. La posible unidad y concepción sistemática del Derecho Urbanístico no se basa en la entidad, uniformidad o sustantividad de las materias que pueden constituir su objeto, sino en la existencia de un plan que como esquema general o línea unitaria, ordena en forma conjunta o sistémica dentro de su normativa, aquellas materias que planifican su ordenación.

Para Carceller Fernández, es “*un conjunto de normas jurídicas que por si mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen de propiedad del suelo y la ordenación urbana, y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación*”.<sup>5</sup>

Por su parte, Ramón Parada expresa que “*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*”.<sup>6</sup>

En opinión de José Francisco Ruiz Massieu, se trata de un “*conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la resolución de sus problemas*”.<sup>7</sup>

José Pablo Martínez Gil considera, que “*es 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 hábitat requerido para la dignidad de la humanidad*”.<sup>8</sup>

En el Derecho español, la legislación urbanística constituye “*el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la administración pública y,*

<sup>4</sup> Entre ellos Martín Blanco. *Op. cit.*, pág. 19.

<sup>5</sup> Carceller Fernández, Antonio. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Editorial Tecnos, Madrid, 1997, pág. 17.

<sup>6</sup> Parada, Ramón. *Derecho Administrativo*. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2000. Tomo III, pág. 17.

<sup>7</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *Introducción al Derecho Mexicano*. UNAM, 1981. pp. 16-17.

<sup>8</sup> Martínez Gil, José Pablo. *El Derecho Urbanístico*. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

*por sí mismo o a través del planteamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación”.*<sup>9</sup>

Desde nuestra óptica, el Derecho Urbanístico puede definirse como la vertiente especializada del Derecho Administrativo, constituida por el conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones, conceptos y teorías, que tienen por objeto de estudio, la adecuada ordenación territorial de las urbes, tanto presente como futura con base en la planeación regulatoria, el desarrollo sustentable y sostenible, así como, en las condiciones imperantes en el conglomerado social.

De conformidad con las anteriores definiciones, se infiere la existencia de una ordenación territorial idónea como entorno lógico, deontológico y teleológico del Derecho Urbanístico, para lo cual deben emplearse los medios idóneos que brinden solución a los problemas de actualidad que presentan las urbes<sup>10</sup>, así como, la previsión de los posibles conflictos que en el porvenir se presenten para evitarlos o solventarlos.

Bajo este contexto, resulta evidente que el Urbanismo es el elemento indispensable para acometer la correcta ordenación territorial, en tanto, que el Derecho Urbanístico constituye el instrumento regulatorio del mismo.

### ***1.1.1 Autonomía e Importancia del Derecho Urbanístico***

La autonomía del Derecho Urbanístico ha sido defendida por algunos autores y negada por otros.

Los simpatizantes de su autonomía sostienen que se trata de un contexto especializado, que participa de normas de Derecho Privado y de Derecho Administrativo, y que presenta peculiaridades unívocas en aras de su autonomía, aunque reconocen que no está plenamente consolidado ni suficientemente elaborado.

<sup>9</sup> Así lo consideran Ramón Martín Mateo. “El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales”. *Revista de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1974, pág. 39; José Luis de los Mozos. “Urbanismo y Derecho”. *Revista de Derecho Privado*. Madrid, 1973, entre otros autores.

<sup>10</sup> Al efecto consultar el interesante artículo de Antonio Azuela de la Cueva. *El Derecho Urbanístico* [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

En esta misma dirección, se ha considerado al Derecho Urbanístico como una rama jurídica intradisciplinaria<sup>11</sup> y social en la que concurren circunstancias que la caracterizan como autónomo (método y sistematización científica propios, autonomía legislativa, ordenamiento propio y orgánico, así como autonomía didáctica en la actualidad).

En apoyo de lo anterior, Pérez Botija<sup>12</sup> sostiene que la legislación urbanística constituye uno de los modernos capítulos del Derecho Administrativo y así es apreciada por los peritos en la materia como Núñez y Ruiz.<sup>13</sup>

A juicio de otros tratadistas, el *“Derecho Urbanístico, no es una disciplina jurídica autónoma, sino un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, informadas por principios harto diferentes, que lo único que tienen en común son el objeto social regulado por ellos”*.<sup>14</sup>

En realidad nos manifestamos en favor de esta última postura, puesto que el Derecho Urbanístico a pesar de contar con elementos peculiares, no se puede apartar de las bases y los cánones establecidos por el Derecho Administrativo, que es la rama jurídica que lo comprende.

No obstante, estamos ciertos que el Derecho Urbanístico tiene una trascendencia especial en la actualidad, debido a los grandes problemas que aquejan a los centros urbanos y que cotidianamente van acrecentándose hasta conformar un bloque problemático que requiere de soluciones específicas.

De esta forma, resulta evidente la importancia que el contexto urbanístico refleja en las ingentes tareas de la Administración Pública, lo que implica sin duda la implementación de un estudio particularizado en virtud de que *“la especialización bien entendida no significa la desarticulación de la ciencia en comportamientos estancos, sino el más cuidadoso estudio de una materia concreta encajada en un sistema general”*.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Respecto del concepto de intradisciplinarietà científica y jurídica se recomienda el tratamiento realizado por Fernando Flores Trejo. *Bioderecho*. Editorial Porrúa, México, 2013, pág 67.

<sup>12</sup> Pérez Botija, Eugenio. “Síntesis Normativa de la Ley del Suelo”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, Núm. 88, 1956, pág. 56.

<sup>13</sup> Núñez Ruiz, Miguel Ángel. *Derecho Urbanístico Español*. Madrid, 1966, pág. 29.

<sup>14</sup> González Pérez, Jesús. *Los Planes del Urbanismo*. Madrid, 1974, pág. 27.

<sup>15</sup> Nieto, José, citado por Martín Blanco. *Ob. cit.*, pág. 26.

Bajo esta perspectiva resulta incuestionable que la normatividad jurídica debe servir tanto de impulso como de freno a la urbanización, el Urbanismo se ha convertido en una función social y pública.

De ahí que se subraye la importancia que reviste el estudio y la aplicación del Derecho Urbanístico pudiéndose mencionar los siguientes motivos como sostiene López Velarde.<sup>16</sup>

- La grave problemática urbana y sus efectos socioeconómicos, ambientales y políticos, obligan al Derecho a regular y dar solución al crecimiento para convertirlo en desarrollo urbano sustentable,
- El presupuesto básico del Urbanismo impone que el hombre viva y conviva en una comunidad sustentable dentro de una ciudad;
- El incremento en los conflictos de intereses públicos y privados que se derivan del proceso de urbanización, demanda una solución jurídica decisiva y a fondo de dichos conflictos, lo que implica la intervención de abogados y autoridades legislativas, administrativas y judiciales, así como de la participación ciudadana;
- La ordenación y regulación del desarrollo urbano sustentable, es ante todo, de orden público e interés social, por lo que la intervención del Estado en dicho proceso deviene en una facultad ineludible e imperativa de éste, subordinando el interés privado al público;
- Es uno de los principales campos en los que se está construyendo la nueva ciencia del Derecho, superando y perfeccionando instituciones jurídicas que ya no se adecúan a nuestro tiempo y a su problemática;
- El control y regulación del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos sustentables, es una de las más importantes y complejas responsabilidades del Estado moderno del siglo XXI. Debido a múltiples factores que intervienen en el proceso de urbanización, se debe propiciar la unificación y sistematización del Derecho Urbanístico.

En este orden de ideas se advierte la existencia de un vínculo estrecho entre el Derecho Urbanístico y el propio urbanismo, por lo cual deberán correr paralelamente en la búsqueda de políticas e instrumentos que brinden soluciones idóneas a tan intrincada problemática.

---

<sup>16</sup> López Velarde Vega, Óscar. “El Derecho Urbanístico y la Sustentabilidad”. *Revista Política y Gestión*. [www.ceja.org.com](http://www.ceja.org.com), pág. 49.

## 1.2 Distinción Conceptual entre Urbano, Urbanización y Urbanismo

Consideramos importante distinguir desde un punto de vista general, los conceptos de Urbano, Urbanización y Urbanismo.

### 1.2.1 Urbano

El vocablo urbano deriva de las raíces latinas *urbs*, *urbis*, *urbanus* que significan la ciudad y por extensión perteneciente a la ciudad. Históricamente, el vocablo toma su origen con relación a la Ciudad de Ur de la civilización Sumeria de la baja Mesopotamia, que llegó a tener alrededor de 250,000 habitantes en el año 2500 antes de Cristo.

### 1.2.2 Urbanización

Por su parte, la urbanización se refiere a la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos mediante, una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado, o a la introducción de servicios básicos en un terreno. Cuando dicho proceso de urbanización se realiza en una forma ordenada, regulada y planeada, existe una transformación del simple crecimiento, que en la mayoría de los casos es natural y anárquico, hacia un desarrollo urbano racional, sustentable e inducido, que propicia el ordenamiento del territorio y la dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección del medio ambiente.

Desde el punto de vista físico, la urbanización, es el resultado de urbanizar, es decir, preparar un terreno para recibir permanentemente a personas y actividades no agrícolas, dotándolo de calles y servicios que sus futuros residentes y ocupaciones van a requerir.<sup>17</sup>

Cabe destacar, que los criterios para distinguir los asentamientos humanos rurales y urbanos son muy variados y diferentes a nivel internacional. Desde una perspectiva demográfica, se utiliza generalmente un criterio cuantitativo, que sin duda, resulta aleatorio al señalar la existencia de 15,000 habitantes para considerar a un centro de población como urbano. En México, por las

<sup>17</sup> Geigel, Nelson. *Introducción al Urbanismo y al Derecho Urbanístico*. Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Venezuela, 1993, pág. 12.

características en la distribución de la población en el territorio nacional y por las más de 200,000 localidades existentes, se califica como urbano al centro de población con más de 2,500 habitantes; independientemente de su categoría político-administrativa de conformidad con la legislación respectiva (ciudad, pueblo, villa, comunidad o ranchería).

El proceso de urbanización implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asiento al hombre, su familia y su comunidad, para realizar sus funciones vitales y las actividades económicas en el menor tiempo y costo.

De esta forma, al haberse convertido el ser humano en sedentario, se desarrolló en un espacio plétórico de relaciones sociales, urbanas, económicas, políticas y culturales, las cuales deben ser reguladas por el Derecho. Ese vínculo entre hombre y espacio territorial o suelo y las diversas relaciones y problemas que se derivan del asentamiento humano urbano y rural dan origen al Derecho Urbanístico.

### **1.2.3 Urbanismo**

Podríamos señalar inicialmente, que el Urbanismo, es la ciencia encargada de estudiar el ordenamiento de las ciudades en sus aspectos físico, ambiental, social y económico.

#### *1.2.3.1 Conceptos Etimológico y General*

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* señala, que el Urbanismo “*es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, del desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana*”.<sup>18</sup>

Para el *Diccionario Enciclopédico Salvat*<sup>19</sup> es el “*arte de ordenar de manera armónica y racional la vida de una población en un espacio geográfico determinado*”.

<sup>18</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Madrid, 2012, pág. 975.

<sup>19</sup> *Diccionario Enciclopédico Salvat*. Salvat Editores, Barcelona, 1998, Tomo 26, pág. 3624.

### 1.2.3.2 Concepto Especializado

En la actualidad se ha distinguido en el ámbito especializado del urbanismo, un concepto antiguo y otro moderno.

Antiguamente el contenido del Urbanismo se enfocaba a ciertos referentes como alineaciones y ordenanzas, pavimentaciones, alcantarillado, calles y monumentos entre otros, reconociéndose que los aludidos elementos siguen constituyendo un capítulo importante del Urbanismo.

Como ciencia, el Urbanismo es el conjunto de conocimientos referentes a la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades en orden de su mejor adaptación material para las necesidades colectivas de la vida humana por lo que su objeto de estudio son los asentamientos humanos.<sup>20</sup>

Como sistema, el Urbanismo es considerado un conjunto de reglas y principios relacionados entre sí, sobre una materia: la ciudad. El Urbanismo, tiene como fin la modelación y remodelación de las ciudades, para lograr el diseño de un ámbito espacial propicio donde se desenvuelvan las actividades sociales del hombre. El Urbanismo se proyecta hacia la sociedad de manera que brinda prioridad al bienestar colectivo frente a los intereses particulares.<sup>21</sup>

La ciudad, es un producto cultural de la actividad social del hombre. Como tal, es una creación humana que se aprecia con los sentidos, pero que también existe en función de propósitos y fines definidos por la sociedad que la habitan.

Por su parte, el antiguo tratadista Stubben definía al Urbanismo como “*el resumen de todos los tipos de edificación...que sirve de base común de marco colectivo, para la construcción de los edificios singulares*”.<sup>22</sup>

Sitte, entendía al Urbanismo “*como una actividad predominantemente estético-artística*”.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Ibarra, Gabriel. *El Derecho Urbanístico en México*. Tesis de Maestría no publicada, Universidad de Sonora, Facultad de Ciencias Sociales, 1989, pág. 41.

<sup>21</sup> *Ídem.*, pág. 11.

<sup>22</sup> Stubben, Joseph. *Handbuck der Architektur*. Alemania, 1890, pág. 65.

<sup>23</sup> Sitte, Camilo. *Der Stadte-Bau Nach Seinen Kunstlerischen Grundsätzen*. Alemania, 1889.

Considerando en su conjunto el Urbanismo se presenta para Baumeister<sup>24</sup> como realización técnico-constructiva que implica una consecuencia directa sobre los hechos y realidades cuantitativas de la vida social.

Por encima del expresado concepto antiguo, el Urbanismo es hoy “*el arte de proyectar y construir las unidades de concentración humana en forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad*”.<sup>25</sup>

El Urbanismo exige el conocimiento de lo que es la vida urbana, mediante un análisis de sus necesidades y de las causas que las provocan. Requiere el examen de los medios con que se cuenta para remediar las necesidades una vez descubiertas y postula la aplicación de métodos idóneos para obtener el fin que se considera deseable.

Algunos autores como Bonthrop<sup>26</sup> establecen que el Urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, la mejor determinación de la situación de las vías, edificios e instalaciones públicas, así como de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable.

Desde luego, el concepto de urbanismo ha sufrido una evolución que resulta definido a través del proceso integrado por tres etapas:

- Reforma interior;
- Ensanchamiento y extensión de las poblaciones, y
- Ordenación de la ciudad y su territorio de influencia en el marco de una adecuada distribución y organización de la población.

En la etapa de reforma inferior imperan primordialmente, criterios estéticos y de salubridad; en la segunda se trata de atraer a la iniciativa privada hacia las zonas exteriores al casco urbano, agregando nuevos barrios a los ya existentes, y en la etapa de ordenación no se proyecta solamente el crecimiento de la ciudad sino se implanta una nueva concepción de ésta en conexión con el

<sup>24</sup> Citado por Sttuben. *Op. cit.*, pág. 77.

<sup>25</sup> Bidagor, Pedro. “Hacia un Plan Nacional de Urbanismo: Su necesidad, Significación y Posibilidades”. *Revista de Estudios de la Vida Local*, Venezuela, 1951, Núm. 57.

<sup>26</sup> Marmaduke Bonthrop Shelmerdine. *El Urbanismo en el siglo XIX*. [www.sociedadaugusta.viewtopic](http://www.sociedadaugusta.viewtopic).

territorio circundante y adquiere una especial relevancia la idea del plan, como instrumento destinado a emplazar los centros de producción y de residencia del modo más conveniente para la mejor distribución de la población en el territorio.

El Urbanismo en la actualidad no puede concebirse como una mera regulación del ensanche de las ciudades, “*sino como una ordenación total que va desde la facultad (o la obligación o la prohibición de construir), hasta la construcción de nuevas ciudades o el intento de descongestionar o limitar el crecimiento de determinadas poblaciones*”.<sup>27</sup>

Incuestionablemente, el urbanismo representa una instancia proyectiva que va determinando los lineamientos básicos y funcionales que permiten redirigir las políticas públicas en torno a la resolución de la problemática existente, al tiempo de constituirse en el instrumento que plantea de manera objetiva, la viabilidad de las soluciones propuestas.

La ordenación de la ciudad constituye hoy día una parte del Urbanismo, la meta de éste ha pasado a ser la distribución de los factores económicos y de los centros urbanos en orden a la mejor utilización del espacio nacional.

Frente a la concepción tradicional del “*Urbanismo como arte de ordenar la ciudad o como planificación urbana local, hoy se concibe como una función de política económica, de ordenación del territorio*”.<sup>28</sup>

Por otro lado, Albers ha definido al Urbanismo como la “*ordenación de un sistema espacial y social determinado, conocido bajo la denominación de ciudad, por medio de la ejecución de determinadas tareas y con vistas a determinados fines, en el plano de una concreta metodología y a través de determinados tipos de actividad*”.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Para Jacquignon en su obra *Le Droit de Urbanisme*. Editorial Eyrolles, París, 1969, pág. 5, el urbanismo traza sobre el territorio, en trazos de piedra, de cemento o de metal, la ordenanza de los conjuntos humanos; definiéndolo en forma más conocida como el arte de ordenar a las ciudades y más brevemente aún, como la ciencia de la ciudad o las ciencias de las aglomeraciones permanentes.

<sup>28</sup> Para Bechtel, el urbanismo representa una zona fronteriza entre la ciencia, el arte y la técnica. Sobre el particular consultar a Heinrich Bechtel *Stadtebau Handvorterbuch der Staatswissen Schafte*. 4a. edición, Jena, 1926, pág. 831.

<sup>29</sup> Albers, Gerd. *Wissenschaft Und Stadtebau*. En *Abhandlungen zum neuen Stadtebau und Studtebaurecht*. Tubinga, 1961, Tomo XII, pág. 11.

Esta definición en realidad abarca los elementos característicos y actuales del Urbanismo, por lo que, debemos considerarla como una de las más apegadas al concepto actual del Urbanismo.

### *1.2.3.3 Desarrollo Histórico del Concepto de Urbanismo*

El término Urbanismo, como lo apunta el tratadista español Alberto Martín Gamero<sup>30</sup>, “*aparece utilizado por primera vez en el Congreso de Expertos de la Planificación, celebrado en Londres en 1910. En ese mismo año, Paul Clerget lo emplea igualmente en el Boletín de la Sociedad Geográfica de Nufchatel, Suiza*”.

Anteriormente, se había hablado de poblamiento, construcción, edificación, ensanchamiento, estética o urbanización de las ciudades.

Sin embargo, el concepto original del Urbanismo, ante todo derivado de la Carta de Atenas de 1933 y de Le Corbusier, consideramos que ya no tiene relación con su propia terminología, en virtud de la evolución que internacionalmente ha tenido en sus alcances y contenido la planeación integral y sustentable del desarrollo, de la que sectorialmente forma parte el desarrollo urbano y los asentamientos humanos; así como, el Urbanismo se ha transformado de un simple instrumento de desarrollo de los poblados, al incorporar criterios de ordenación del territorio.

La Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebrada en mayo de 1976 y cuya sede fue Vancouver, Canadá promovió a nivel internacional el establecimiento de políticas nacionales en la materia lo cual replanteó la normatividad urbanística en el mundo.

La Agenda Hábitat, derivada de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul, Turquía, en junio de 1996, concluyó con la reafirmación de los principios y compromisos para lograr el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización y una vivienda adecuada para todos.

Dado que la mayoría de las medidas se emprenderían a nivel nacional, la Agenda Hábitat II determinó, para las dos primeras décadas del siglo XXI algunas, entre las cuales destacan:

<sup>30</sup> Consultable en la página web [www.clubensayos.com](http://www.clubensayos.com)

- Fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones en los propios países;
- Fortalecer a las autoridades locales;
- Facilitar una amplia participación de la población;
- Definir la responsabilidad de los gobiernos;
- Asumir políticas públicas eficaces;
- Regular eficazmente a los asentamientos urbanos;
- Crear instrumentos económicos eficientes, y
- Garantizar la información y la comunicación.

Bajo este contexto especializado, resulta concluyente que la problemática más importante se centra en impulsar el proceso de institucionalización de las recomendaciones de la Declaración de Principios y del Plan de Acción Mundial que se adoptaron en la Conferencia Hábitat II, destacándose el pleno respeto a la soberanía de cada país, expidiendo o actualizando los ordenamientos jurídicos que regulen específicamente a los asentamientos humanos; definiendo o adecuando las políticas públicas urbanas y de vivienda, y estableciendo o reestructurando las instituciones gubernamentales, ante todo las locales, que apliquen las leyes y cumplan con las respectivas políticas, promoviendo la participación de la sociedad.

#### *1.2.3.4 Características Fundamentales del Urbanismo*

Con base en la concepción del urbanista español Antonio Carceller Fernández, las notas esenciales del urbanismo son las siguientes:

- 1) El *objeto* del Urbanismo (objeto de las actividades);<sup>31</sup>
- 2) Las *tareas* del Urbanismo (contenido de las actividades);
- 3) Las *intenciones* del Urbanismo (fines de las actividades);
- 4) Los *métodos* del Urbanismo (escalonamiento de las actividades), y
- 5) Las *modalidades* del Urbanismo (género y variedad de las actividades).

En esa tesitura, procederemos a delinear los aspectos principales de cada una de estas características.

---

<sup>31</sup> Sobre el objeto del Urbanismo, consultar la obra de Antonio Carceller Fernández. *Op. cit.*, pág. 33.

### 1.2.3.5 Objeto del Urbanismo

Sobre el primer punto, el objeto del Urbanismo, sin duda recae en la actividad urbanística concebida como la correcta y adecuada ordenación y planificación de la ciudad, resultando ésta, el espacio urbanizado delimitado en el que confluyen un sistema espacial de edificaciones, un sistema de instalaciones constructivas, así, como un sistema de estructuras sociales y culturales.

### 1.2.3.6 Tareas del Urbanismo

En cuanto a las tareas concretas que competen al urbanismo, se deducen del objeto de éste, que es la ciudad, resumidas en el siguiente cuadro:

#### **TAREAS.– Espacial – Constructivas**

- a) Fundación de Ciudades;
- b) Construcción de partes de una ciudad;
- c) Creación de objetivos singulares de una ciudad;
- d) Renovación de ciudades;
- e) Renovación de puntos concretos de núcleos urbanos;
- f) Coordinación espacial de las funciones del sistema ciudad, y
- g) Renovación de objetos concretos aislados dentro de las ciudades.

### 1.2.3.7 Finalidades del Urbanismo

Respecto de las intenciones o finalidades de las actividades urbanísticas, dependen en general del objeto mismo del Urbanismo que lo constituye la ciudad.

Si bien, en el caso particular pueden depender también, en cierta medida, de los cometidos concretos que se atribuyen al Urbanismo, dichos fines representan el presupuesto imprescindible para la formulación de las tareas.

Sobre la importancia de las intenciones Weaver opina “*que el planeamiento es la realización de determinados fines y valores colectivos. Valores y fines que se deben situar en los inicios mismos de toda ordenación jerárquica de las actividades urbanísticas; pero antes de que estas finalidades puedan ser decididas, antes de que los mapas que contienen los planes pueden ser*

*dibujados...deben ser debatidos y tomarse las decisiones acerca de los cometidos de la vida urbana, y los valores y fines venideros que el desarrollo urbano debe satisfacer”.*<sup>32</sup>

Podría decirse que las finalidades de las actividades de carácter urbanístico deben abarcar varios aspectos:

- Las intenciones sociales que apuntan a la armonía social, al equilibrio de las funciones del sistema y a la satisfacción de las necesidades urbanísticas de la colectividad;
- Las intenciones sociales, con respecto al individuo, a las instituciones y grupos interesados del sistema, tienen por fin la máxima satisfacción de sus necesidades;
- Con respecto a la totalidad del sistema y por ende a la sociedad, apuntan hacia el óptimo de satisfacción funcional compaginando la más adecuada realización de esas funciones;
- Por su parte el objetivo fundamental de las intenciones políticas debe ir dirigido a preconizar una expresión simbólica y a través de la forma adoptada por la ciudad respecto del sistema político-social imperante, y
- La intención artística constituye un componente imprescindible del Urbanismo que pretende la incorporación de la belleza de una ciudad como desiderátum de los urbanistas para explotar el plano turístico que pudiera representar.

### 1.2.3.8 Métodos del Urbanismo

Respecto de los métodos empleados por el urbanismo, Albers considera que se presentan cuatro pasos o fases:

- El análisis de la situación existente;
  - La evaluación del resultado;
  - La elaboración del plan, y
  - La ejecución del plan”.
- <sup>33</sup>

Ahora bien, por regla general los métodos del Urbanismo se desenvuelven por el siguiente orden progresivo:

<sup>32</sup> Weaver, Robert. *Major Factors in Urban Planning. The Urban Condition*. USA, 1974, pág. 97.

<sup>33</sup> Albers, Gerd. *Hochschulausbildung und Kommunale Planung*. Frankfurt, 1963, pág. 28.

1. Análisis de la situación, compilación de datos a partir de las diferentes apreciaciones científicas precisas;
2. Conversión de los datos, confección del Plan director, transformación de los datos recogidos en propuestas finalistas de planificación, formulación de ideas directrices, redacción de planes directores urbanísticos;
3. Propuesta del Plan, elaboración de propuestas concretas urbanístico-arquitectónicas.
4. Ejecución del Plan, provisión de espacios e instalaciones urbanístico-arquitectónicas.

En otro contexto, podemos aseverar que el encadenamiento de las diversas fases del sistema o método urbanístico determina un proceso importante para la consecución de los fines propuestos por la actividad urbanística contemporánea.

#### *1.2.3.9 Modalidades del Urbanismo*

Por último, las modalidades del urbanismo indican cuales deben ser los tipos de actividades implementadas en la práctica, para consumir las tareas del urbanismo, clasificándose en las siguientes:

- Jurídicas;
- Políticas;
- Científicas;
- Organizativo-administrativas;
- Económicas;
- Periodístico-publicitarias;
- Constructivas, y
- Artísticas.

##### 1.2.3.9.1 Modalidades Jurídicas

El Derecho constituye uno de los elementos imprescindibles para la sociedad en su doble cariz tanto científico como normativo. En su segunda acepción, regula la conducta del ser humano dentro de una colectividad y establece deontológicamente las reglas a las que debe sujetarse.

En el Urbanismo acontece el mismo supuesto, el Derecho se encarga de regular los mecanismos, los métodos, los medios y los sistemas que se han trazado

para alcanzar las finalidades propuestas y permitir el adecuado desarrollo de sus instituciones, así como darle validez a su contenido.<sup>34</sup>

#### 1.2.3.9.2 Modalidades Políticas

En este sentido, la actividad política debe ser tendente al adecuado desarrollo de los planes y objetivos urbanísticos para procurar el más idóneo servicio a la colectividad.

#### 1.2.3.9.3 Modalidades Científicas

Al lado de las anteriores actividades, debemos aunar la científica que, mediante los logros y esfuerzos del saber humano, la aplicación de dichos conocimientos, coadyuvan al desarrollo urbano.

#### 1.2.3.9.4 Modalidades Organizativo-Administrativas

Para llegar a la consecución de una finalidad, resulta necesaria la existencia de un organismo encargado de dirigir las distintas actividades que se pretenden lograr. Por ello, resulta preciso establecer esta coordinación organizativa como un puente central de actuación.

#### 1.2.3.9.5 Modalidades Económicas

Esta actividad abarca renglones de suma importancia para la realización del contexto urbanístico, tales como el financiamiento, la rentabilidad de las inversiones y el ámbito presupuestal entre otros.

#### 1.2.3.9.6 Modalidades Periodístico-Publicitarias

Este renglón ha crecido paulatinamente en importancia hasta convertirse en un aspecto de enorme trascendencia. Tiene por finalidad la de informar al público en general, acerca de las intenciones precisas de la acción urbanística y de los proyectos concretos que la constituyen, desempeñando una función de clarificación y de formación de la opinión pública.

---

<sup>34</sup> Al respecto, ver los motivos de estudio de esta disciplina jurídica que expresa Federico Spantigati. *Manual de Derecho Urbanístico. Op. cit.*, pp. 19 a 21.

### 1.2.3.9.7 Modalidades Constructivas

Las actividades relacionadas con la construcción se vinculan con la preparación del plan, así como con su completa ejecución. Dentro de ellos, se ubican las técnicas-constructivas que se refieren a las instalaciones técnicas que se requieren para la adecuada aplicación de los objetivos (infraestructura).

Las arquitectónico-constructivas, son las que se ocupan de la realización de complejos de edificaciones y de edificios concretos, aisladamente considerados (superestructura).

### 1.2.3.9.8 Modalidades Artísticas

El contexto artístico, constituye también, una parte esencial de este complejo de actividades tendientes a la consecución de los cometidos urbanísticos, implementando la configuración de los objetos según principios estéticos.

Desde luego que todos estos puntos característicos del Urbanismo guardan entre sí, una estrecha conexión, y esta relación se acentúa al intentarse conseguir la coordinación de las modalidades con los métodos, destacando los siguientes aspectos:

MÉTODOS	MODALIDADES
<i>Escalonamiento de actividades</i>	<i>Especies de actividades</i>
1. Análisis de la situación (captación de datos).	– Científico-analíticas.
2. Conversión de los datos (elaboración del Plan director).	– Científico-sintéticas. – Artísticas. – Políticas.
3. Propuesta del Plan.	– Constructivas. – Artísticas. – Políticas.
4. Ejecución del Plan.	– Constructivas. – Artísticas. – Políticas.

En esta forma tan explícita, Schmidt Releberg ha sintetizado la marcada coordinación de las modalidades y métodos.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Schmidt-Releberg, Norbert. *Sociología y Urbanismo*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976, pág. 33.

### 1.3 Importancia del Urbanismo y del Derecho Urbanístico

La evolución del concepto de Urbanismo, ha derivado en una novedosa y distinta concepción del mismo.

De esta forma, su evolución ha resultado definida mediante un proceso programado que comprende las siguientes etapas:

- Reforma interior;
- Ensanche y extensión de las poblaciones, y
- Ordenación de la ciudad y de su territorio de influencia en el marco de una adecuada distribución y organización de la población.<sup>36</sup>

En la etapa de reforma interior, juegan primordialmente criterios estéticos y de salubridad; en la de ensanche y extensión se trata de incentivar el flujo ordenado hacia las zonas alejadas del casco urbano, agregando nuevos barrios a los ya existentes mientras que en la etapa de ordenación se proyecta el crecimiento de la ciudad y concomitantemente se conforma una nueva concepción de la misma en conexión con el territorio circundante, adquiriendo gran trascendencia la idea del Plan como instrumento destinado a emplazar los centros de producción y de residencia del modo más conveniente, para la mejor distribución de la población en el territorio.

Según Ruiz Guaita: *“El Urbanismo no puede concebirse hoy como una mera regulación del ensanche de las ciudades, sino como una ordenación total que va desde la facultad (o la obligación o la prohibición) de construir, hasta la construcción de nuevas ciudades o el intento de descongestionar o limitar el crecimiento de determinadas poblaciones”*.<sup>37</sup>

El Urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una auténtica e indispensable actuación de conformación social general, que tiene por finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial.

<sup>36</sup> Es la opinión de Serrano Guirado, citado por Carceller Fernández. *Op. cit.*, pág. 34.

<sup>37</sup> Citado por Carceller Fernández. *Op. cit.*, pág. 35.

Este moderno contenido del Urbanismo no guarda ya relación con su propia terminología, por lo que la doctrina ha propuesto la acuñación de un nuevo concepto: el de planificación territorial.

Sin embargo, otros autores como García de Enterría hablan también de macrourbanismo.<sup>38</sup>

Por su parte, Schmidt Releberg estima que el Urbanismo ya no puede quedar aislado de las consideraciones sociales tal y como aconteció en un principio, en virtud de que su objetivo no se reduce únicamente a una tarea constructiva, sino que constituye también una tarea social. Lo que en un principio se entendió como ensanche de las ciudades, se considera hoy, como creación de los presupuestos necesarios para el desenvolvimiento de la vida social.

A partir de esta concepción se desprende necesariamente su vinculación a la ciencia, pues se requiere el análisis científico de la estructura social y la elaboración de modelos sintéticos, si se quiere que el Urbanismo pueda satisfacer el aspecto social de su cometido.<sup>39</sup>

En la época actual, la consideración científica de los problemas ciudadanos obliga a reconocer que la urbe no se presenta como una entidad con vida propia, independiente y separada del territorio sobre el que se levanta sino por el contrario, se encuentre ínsita en él, cuya estructura y funcionamiento resulta inseparable del de la ciudad contemporánea.

En este orden de ideas, es dable afirmar que el objeto del urbanismo y por ende del Derecho Urbanístico, se amplía hasta incluir no solamente la ciudad sino todo el territorio, tanto en su sector urbano como en el rural; el urbanismo se dibuja de este modo no como una ciencia que se ocupa de las aglomeraciones urbanas, sino como ciencia de los establecimientos humanos, tanto de los densos como de los diseminados en tanto que su regulación corre a cargo del Derecho Urbanístico.

Se produce así un desarrollo del conceptual que ha llevado al abandono de su significado etimológico y a la extensión de su objeto desde la ciudad, originariamente formada por el conjunto del casco urbano y de sus alrededores,

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Schmidt Releberg. *Op. cit.*, pág. 68.

hasta los espacios siempre más extensos que llegan a veces a coincidir con regiones enteras.

De esta forma, resulta evidente que el campo de acción del Derecho Urbanístico se ha ido incrementando a la par del desarrollo del concepto de Urbanismo. En un principio, se partió de una noción muy limitada, posteriormente se trasladó a un concepto del Urbanismo como disciplina urbana y se ha llegado finalmente a la regulación de un territorio extenso.

Así, el *quid* del sistema jurídico urbanístico consiste en regular y controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población, incidiendo especialmente, en los límites a la propiedad urbana y la regulación del suelo.

Las decisiones públicas en materia urbanística, tienen repercusión directa en el ciudadano al regular dichos procesos, pues intentan materializar una ciudad con estándares para elevar la calidad de vida de los habitantes, propiciando las condiciones para su óptimo desarrollo (personal, familiar y social).

Por tanto, el eje fundamental de la actuación urbanística (pública y privada) es el suelo, considerado como espacio físico y territorial en el que se llevan a cabo las distintas acciones urbanísticas<sup>40</sup>.

La legislación urbanística es muy clara al establecer destinos, usos y reservas al suelo para hacer efectiva la ordenación de los centros de población. Es evidente que el suelo se convierte en el objeto esencial de la normativa urbanística y sobre el que se materializan las determinaciones en la materia.

En la actualidad, lo “urbanístico” no significa “urbano” sino “del suelo”, como señala Spantigati, la disciplina urbanística coincide con la disciplina del territorio del suelo.<sup>41</sup>

Sobre el particular, debemos apuntar que, no obstante, la trascendencia que representa el suelo en el plano urbanístico, dicho contexto abarca otros factores de gran importancia como la ordenación y la planeación.

<sup>40</sup> Cabe recordar que en la Teoría del Estado el territorio constituye un elemento imprescindible del mismo.

<sup>41</sup> Así lo considera Spantigati en su *Manual de Derecho Urbanístico. Op. cit.*, pp. 28-29.

## 1.4 Planeamiento Urbanístico

Uno de los aspectos más trascendentes dentro del ámbito urbanístico, lo representa el planeamiento.

Los habitantes de una ciudad enfrentan a diario los complejos problemas que plantea el mundo moderno. El irrefrenable aumento de la población, la escasez de satisfactores, el complicado acceso a los centros de trabajo, son algunos de los intrincados conflictos que se presentan en la ciudad y que deben ser resueltos para ofrecer un mejor nivel de vida y prevenir futuras complicaciones.

Para poder brindar una adecuada solución a dichos conflictos, resulta necesario realizar estudios, estadísticas, advertir las perturbaciones mayores y en general analizar las afectaciones más graves.

Una vez detectada la problemática, es necesario llevar a cabo un análisis pormenorizado del entorno problemático con base en un vínculo de causa-efecto con la finalidad de planear soluciones idóneas para que finalmente sean ejecutadas.

Podríamos aseverar que el planeamiento urbanístico, es parte integral del Urbanismo y la médula instrumental que permite plantear, proponer y acometer la fenomenología urbana mediante la idea del Plan.

Por ende, en el Derecho Urbanístico el Plan desempeña un papel de radical importancia para el sistema de ordenación del suelo. La finalidad primordial de esta técnica consiste en la ordenación de la urbanística de los centros de población mediante la aplicación de sus previsiones que al materializarse, configuran el modelo territorial elegido por el planificador.

Los planes de ordenación urbana prefiguran lo que pretende ser en el futuro el centro de población. Por lo que hay que entender que el *“plan es un programa de acciones y medidas hacia el futuro, que anticipándose a cambios y variaciones, pretenden alcanzar de la forma más rápida, eficaz y nacional unos determinados fines”*.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Ariño, Gaspar y Gallego Anabitarte, Alfredo. *Presentación y Estudio Introductorio Planificación*. Madrid, IEA, 1974, Tomo I, pág. 27.

Bajo este contexto, la elección de un modelo territorial específico requiere de las administraciones públicas una capacidad creativa y conformadora de la realidad territorial que incluya la participación ciudadana.

Cabe señalar, que la legislación deja un margen de discrecionalidad administrativa para apreciar la realidad urbana y definir en cada caso el modelo urbanístico más adecuado para determinado centro de población.

En este orden de ideas la administración deberá concretar el modelo territorial seleccionado, a pesar de que la memoria del Plan pueda servir como un medio de limitación de la discrecionalidad administrativa como menciona Miguel Beltrán *“la densidad normativa y los criterios fácticos pueden conducir a una solución aparentemente unívoca...pero ello no obliga a la administración a ajustarse siempre y en todo caso a ella, sino que caben a priori, otras alternativas”*.<sup>43</sup>

En los planes se encuentran los lineamientos fundamentales y las acciones específicas (hacia dónde va a crecer la ciudad, en qué porcentaje, el tipo de construcciones que se deberán emplear, el uso del suelo entre otras) por lo que se trazan los objetivos urbanísticos necesarios para un planeamiento coherente, eficaz, coordinado y capaz de ofrecer alternativas de desarrollo urbano integral.

### ***1.4.1 La idea del Plan Urbanístico***

Una de las partes centrales del Urbanismo descansa en la idea del Plan. De esta forma Spantigati considera que es uno de los tres pilares fundamentales de la disciplina urbanística.

El Plan es un medio para ordenar la ciudad, así también, para dirigir la ordenación del territorio nacional. La ciudad no se puede fundar en cualquier sitio ni se puede construir anárquicamente. Se necesita un análisis previo de las condiciones del lugar (abastecimiento de aguas, comunicaciones, desarrollo industrial, necesidad de viviendas, condiciones climatológicas, entre las más sobresalientes) y más adelante el establecimiento de previsiones racionales respecto de la posible ubicación de las edificaciones, así como su destino y uso.

<sup>43</sup> Beltrán Villalba, Miguel. *Ciencia y Sociología*. Editorial Tecnos, Madrid, 1979, pág. 117.

Es evidente que aún de manera incipiente el Plan Urbanístico ha existido siempre, pero han sido las nuevas condiciones de vida urbana, nacidas con la Revolución Industrial, las que han dado lugar a un urbanismo técnico y en vista del fenómeno de concentración demográfica en estructura urbana, ha surgido la necesidad de habilitar una efectiva dirección pública de la actividad urbanística que se instrumenta por conducto del Plan.

Se ha concebido al Plan Urbanístico como el instrumento ordenador del territorio, que establece las previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia regulando la utilización del suelo urbano para su destino público y privado, y al hacerlo define el contenido del derecho de propiedad y concomitantemente programa el desarrollo de la gestión urbanística.

Los planes, determinan las grandes directrices de la ordenación del territorio, el marco físico y el modelo territorial para una mejor distribución de la población en coordinación con la planificación económica y social. Además, el Plan previene su propio desarrollo en orden a empalmar las actuaciones e inversiones públicas y privadas, y en general, constituye el eje en torno al cual gira todo el contexto urbanístico, entendido éste último como el marco general regulatorio del régimen del suelo, el fomento e intervención del ejercicio de las facultades de dominio respecto al uso del suelo y edificación e igualmente en lo atinente a la ejecución de la urbanización.

Existe igualmente un interesante planteamiento acerca de la naturaleza del Plan, tomando como referencia su incidencia respecto del administrado, que es general sobre toda la comunidad y parcial con relación a determinados administrados como el caso de los propietarios de los terrenos ordenados por el propio Plan.

Esta doble aplicación se refleja en la participación de los interesados y en los derechos de iniciativa e información de las asociaciones de vecinos, así como en otras análogas, en el sometimiento a información pública, en la necesidad del acto aprobatorio del Plan e igualmente en la ejecución del mismo.

Bajo este contexto el Plan se ha concebido.

- Como un acto administrativo singular;
- Como una norma reglamentaria;

- Como un acto general no normativo, y
- Como un acto administrativo de destinatario particularizado.

Podríamos señalar que en México, el Plan Urbanístico es un instrumento jurídico que parte de una base constitucional (artículo 26) al tiempo que se contempla en la legislación secundaria de tipo federal, se diseña por el Ejecutivo Federal y se ejecuta por diversas instancias federales, locales y municipales.

### **1.5 Plan Urbanístico, Planeamiento Urbanístico y Planificación Urbanística**

Dentro del Derecho Urbanístico, existe una diversidad de conceptos que aparentan ser sinónimos o al menos poseer cierta similitud entre sí. Lo anterior se presenta con las nociones de Plan, Planeamiento y Planificación por lo que resulta necesario determinar sus diferencias.

De esta forma podemos afirmar que el Plan es el instrumento jurídico originado mediante un acto legislativo y creado por el Ejecutivo, cuyo objetivo primordial se centra en la regulación ordenada del contexto territorial.

Por su parte, el Planeamiento Urbanístico formula el trazo territorial, determina la ubicación de los espacios para establecer la diversidad de lugares de población, centros de servicios, así como la determinación de sitios de interés público y social. Asimismo, precisa la configuración y dimensiones de las parcelas edificables, porcentajes de terrenos para construcción y la orientación arquitectónica y estética de las edificaciones.

En tanto que la Planificación Urbanística se refiere a la ordenación del uso y aprovechamiento del suelo y de las comunicaciones, incluyendo la promoción deliberada del desarrollo a través de un sistema.

Debe enfatizarse que la Planificación es un proceso cíclico en cuanto a las etapas de que se compone, replicándose las mismas en forma constante a través de las denominadas por nosotros, pautas de comportamiento y que se resumen en los siguientes pasos:

- El entorno es explorado y sobre la base de los valores determinados se hacen evidentes las necesidades o exigencias sociales, algunas de las cuales pueden satisfacerse mediante una relación física con el entorno;
- Se formulan las finalidades en términos amplios al tiempo que se identifican los objetivos;

- Se examinan los cursos de acción posibles para alcanzar los objetivos y avanzar hacia la consecución de las finalidades;
- La evolución de estos posibles cursos se realiza mediante la referencia a los medios disponibles, a los costos que se producen al superar los condicionantes de la acción considerando igualmente los beneficios que habrían de obtenerse, y
- La acción se toma sobre la base del entorno anterior.

De esta forma se completa el ciclo y se reinicia cuando surge la nueva problemática que atender.<sup>44</sup>

## **1.6 La Ciudad como Entorno Básico del Urbanismo**

La ciudad constituye el entorno urbanístico típico y tradicional que sirve de asiento a una población que realiza una extensa gama de actividades, al tiempo de encontrarse dentro de su espacio los elementos gubernativos que la dirigen.

### ***1.6.1 Elementos de la Ciudad***

Al igual que el Estado o la Nación, la Ciudad cuenta con elementos entre los cuáles pueden distinguirse los siguientes:

- **El Espacio**

Como asentamiento humano la ciudad es una forma de organización espacial que se objetiviza mediante sus elementos estructurales, como casas, calles, plazas y edificios públicos, vías de comunicación y los límites que la definen en su emplazamiento.

- **La Población**

La organización del espacio sólo tiene sentido en relación con la población que lo ocupa. En este sentido, la ciudad que vive en ella.

- **La Densidad y Permanencia de la Población**

Es necesario introducir como elementos específicos el número de habitantes, la densidad del asentamiento y su permanencia.

<sup>44</sup> Acerca del origen de la Planificación se recomienda la obra de Raymond Ledrut. *Sociología Urbana*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1996, pág. 53.

- **Las Funciones de sus Habitantes**

Para que un grupo numeroso de individuos viva en relación permanente, la ciudad incrementa los contactos posibles entre sus propios habitantes mediante la organización del espacio. La oferta y la demanda de bienes y servicios se multiplica, lo que permite diversificar las funciones que se realizan en la ciudad, las cuales hacen surgir formas físicas como las murallas, los templos, las plazas, los mercados y los edificios gubernamentales.

- **Los Servicios Públicos y el Gobierno**

Las características de un asentamiento permanente, numeroso y de densidad elevada, que realiza múltiples funciones, requiere que se provean servicios públicos coordinados por un grupo dirigente. La capacidad de emprender obras públicas para la defensa, el culto y la comunicación marcan una distinción objetiva entre un asentamiento urbano y otro rural.

- **La Conciencia Comunitaria en la Ciudad**

Para algunos autores, la existencia de una convivencia comunitaria en sus habitantes es un elemento fundamental de la ciudad. Por ello, se llega a negar que las ciudades modernas sean propiamente ciudades, dada la fragmentación y aislamiento de la vida de sus habitantes, no obstante, que se cuentan por millones los seres que viven en unas cuantas hectáreas de territorio.<sup>45</sup>

### ***1.6.2 Las Diversas Escuelas y el Entorno de la Ciudad***

Desde la perspectiva teórica se han planteado diversas posturas en torno al papel que juega la ciudad en el entorno social, por lo cual, resulta indispensable realizar un recorrido respecto de las más destacadas.

#### ***1.6.2.1 La Escuela Ecologista Clásica de Chicago<sup>46</sup>***

Para esta Escuela la ciudad es la protagonista de una cierta pobreza del mundo moderno, pero también brinda opciones al desarrollo integral del hombre. Por

<sup>45</sup> Ibarra. *Op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>46</sup> Representada por Robert E. Park, Roderick McKenzie y Ernest Burgess, considerada por muchos autores como los creadores de esta perspectiva analítica.

medio de los ecologistas conocemos a la ciudad con todos sus vicios, pero también con todas sus virtudes.

La complejidad de la vida urbana exige según Park, la adopción de una pluralidad de perspectivas si se quiere estudiarla e interpretarla en todas sus facetas. Así pues, son igualmente legítimos los estudios geográficos, los económicos y los ecológicos. No se puede pretender alcanzar la comprensión de la ciudad limitándose al estudio de la organización física. Otros fenómenos, como por ejemplo las profesiones y la cultura urbana constituirán el objeto imprescindible de análisis si queremos algo más que una visión parcial y deformada del ambiente urbano.<sup>47</sup>

Desde el punto de vista ecologista la ciudad aun cuando se humaniza con la cultura de sus habitantes como sostiene Park, llega a convertirse en un factor explicativo que da cuenta de conductas sociales específicas.

Burgess intenta expresar en su modelo circular, las ideas esenciales para un estudio de la expansión de la ciudad como producto de un proceso que se desarrolla en varias fases. Una serie de cinco círculos concéntricos representaría, simultáneamente, las fases sucesivas de expansión en un determinado territorio y la diversidad sociocultural de las áreas determinadas por el desarrollo urbano.

El centro representa el asentamiento originario. Contiene en sí mismo, como un microcosmos, la ciudad que se irá enucleando sucesivamente en una serie de zonas diferenciadas; cada una de ellas cumple funciones particulares e indispensables al conjunto.

### *1.6.2.2 La Escuela Francesa de la Sociología Urbana<sup>48</sup>*

La construcción del objeto de estudio, para esta escuela, lo constituye el elemento territorial, considerándosele como el elemento constitutivo de un conjunto particular de conductas o problemas urbanos.<sup>49</sup>

Para Lefebvre, el dato central del problema urbano contemporáneo consiste en que la crisis de la ciudad es mundial, motivada por varios factores como

<sup>47</sup> Bettin, Gianfranco. *Los Sociólogos de la Ciudad*. Editorial Gustavo Gili, Madrid, 1982, pág. 75.

<sup>48</sup> Representada por Lefebvre y Castells.

<sup>49</sup> Lezama, José Luis. *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, 1993, pág. 294.

políticos, económicos, culturales, entre otros, que conducen a un efecto único: la disolución morfológica de la ciudad<sup>50</sup>, porque todas las sociedades están implicadas en una crisis de transformación.

Hacia el final de la primera mitad del siglo xx e inicios del presente, se alcanzó un consenso académico que considera a la urbanización como un requisito indispensable para el desarrollo. En la discusión se utilizan criterios geográficos, históricos, económicos y sociales que en una inusual empresa colectiva alcanzan un acuerdo más o menos definitivo,<sup>51</sup> lo que fortalece la necesidad de que la materia urbana se allegue de diversas opiniones y disciplinas para elaborar un marco urbano integral.

### 1.6.2.3 *La Escuela Culturalista*

Es la primera en considerar que la ciudad debe representar un estilo de vida que conlleva una serie de valores, por lo que las conductas pueden desembocar en un nuevo orden social que pretende ser más eficiente y pragmático. Sin duda, esta corriente urbanística le brinda un lugar preponderante al razonamiento con el propósito de optimizar esfuerzos dentro del contexto citadino.

De acuerdo con esta escuela<sup>52</sup> los valores pueden definirse como:

*“La sustitución de las relaciones frontales, que definen a la comunidad tradicional por vínculos secundarios.*

*La sustitución de las relaciones de parentesco por relaciones contractuales.*

*La sustitución de las formas de cohesión social que derivan del principio de autoridad y de la tradición por otras provenientes del contrato y la coerción.*

*La sustitución de las relaciones afectivas por las utilitarias.*

*La pérdida del sentido de pertenencia y compromiso con el grupo, así como el surgimiento de actitudes de indiferencia, superficialidad y de una mentalidad basada en el cálculo”.*

<sup>50</sup> Bettin, Gianfranco. *Op. cit.*, pág. 128.

<sup>51</sup> Brambila Paz, Carlos. *Expansión Urbana en México*. El Colegio de México, México, 1992, pág. 43.

<sup>52</sup> Sánchez García, Verónica y Rocha Santos, Luis Antonio. *Introducción al Derecho Urbanístico en México*. Editorial Trillas, México, 2011, pág. 112.

Entre los más destacados representantes de esta Escuela se pueden mencionar a Ferdinand Tönnies, Georg Simmel, Oswald Spengler, Louis Wirth y Robert Redfield.

Ahora bien, en la actualidad la ordenación de una ciudad desde la óptica urbanística se encuentra íntimamente relacionada con el aprovechamiento y conservación de los recursos materiales con los que cuenta una urbe por lo que resulta indispensable analizar dicho entorno para complementar el ámbito de este capítulo inicial.

### 1.7 Desarrollo Sustentable

El Desarrollo Sustentable propicia un entorno urbano eficiente, que desde antaño se encumbraba como una prioridad, tal y como aconteció con las Ordenanzas de Poblaciones emitidas por Felipe II<sup>53</sup> en 1573, las cuales señalaban: *“Ordenamos que habiéndose resuelto de poblar alguna provincia ó comarca de las que están á nuestra obediencia, ó despues descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia á que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión, disposición y color; si los animales y ganados son sanos y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes, y de tierras á propósito para sembrar y coger; si se crian cosas ponzoñosas y nocivas; el cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno, el aire puro y suave, sin impedimentos y alteraciones, el temple sin exceso de calor ó frio (y habiendo de declinar á una ú otra calidad, escojan el frio); si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para la leña, materiales de casas y edificios; muchas y buenas aguas para beber y regar; indios y naturales á quien se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; y hallando que concurren estas, ó las más principales calidades, procedan á la población, guardando las leyes de este libro”*.

El concepto de desarrollo sustentable como lo conocemos hoy día, fue presentado en 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas como una alternativa al desenvolvimiento socioeconómico tradicional.

---

<sup>53</sup> [www.revistas.ucm.es/index](http://www.revistas.ucm.es/index)

Para la Secretaría de Economía<sup>54</sup> mexicana el desarrollo sustentable implica *“la administración eficiente y racional de los recursos, de tal manera que sea posible mejorar el bienestar de la población sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras”*.

Por su parte el Programa de Naciones Unidas<sup>55</sup> para el Desarrollo, manifiesta que: *“la energía y el medio ambiente son indispensables para el desarrollo sustentable”*.

Bajo este contexto, el desarrollo sustentable representa un entorno globalizado que conlleva un auténtico reto a nivel mundial, vinculado indefectiblemente con el desenvolvimiento de las ciudades.

Para acometer este reto de manera eficiente, resulta indispensable contar con proyectos sobre la materia que son entendidos como aquellos elementos de planificación que tienen como objetivos primordiales la prosperidad económica, la integridad del medio ambiente y la equidad social.

## 1.8 Desarrollo Sostenible

El desarrollo sostenible se refiere a la diversidad de procesos y medios para lograr el desarrollo sustentable.

Existen principalmente cuatro dimensiones del desarrollo sostenible:

- Sociedad;
- Medio Ambiente;
- Cultura, y
- Economía.

Según la Unesco<sup>56</sup>, *“Las ciudades están en el primer plano del cambio socioeconómico mundial. La globalización y la democratización son una parte importante del Desarrollo Sostenible. La mitad de la población mundial vive actualmente en zonas urbanas y la otra mitad depende cada vez más de las ciudades para lograr el progreso económico, social, cultural y político.*

<sup>54</sup> [www.promexico.gob.mx](http://www.promexico.gob.mx)

<sup>55</sup> [www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)

<sup>56</sup> [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

*En las ciudades, las políticas educativas deben responder a las necesidades de poblaciones muy diversas. Proporcionar educación para todos incluyendo niñas personas discapacitadas, migrantes, pobres y marginados es una tarea compleja que requiere servicios públicos eficaces y la participación de muchos colaboradores.*

*Aprender a vivir juntos de manera sostenible es uno de los desafíos más grandes de la educación en nuestra época. Este desafío requiere centrarse en:*

- *Crear un ambiente educativo de calidad que promueva la sostenibilidad;*
- *Ofrecer oportunidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida en las ciudades;*
- *Enseñar la tolerancia y el entendimiento mutuo en las sociedades urbanas;*
- *Capacitar a los niños para aprender a vivir y participar en la vida urbana;*
- *Mejorar la enseñanza para crear sociedades inclusivas en ciudades inclusivas;*
- *Desarrollar el aprendizaje en sus distintas formas.*

*La escuela es una institución única que establece una conexión entre los problemas del mundo y la vida local, posibilita el cambio y facilita la adquisición del conocimiento y las destrezas necesarios para convertirse en ciudadanos activos y responsables. Las autoridades locales desempeñan un rol estratégico para asegurar que este espacio de aprendizaje, capacitación y desarrollo personal esté disponible para todos los ciudadanos. Al mismo tiempo, la capacidad de vivir juntos se adquiere a través de muchas modalidades de aprendizaje no formal e informal. El reto de la sostenibilidad es aprender a cambiar, y no hay lugar donde esto sea más necesario que en las zonas urbanas”.*

Con la finalidad de que el medio ambiente urbano sea más sostenible para las futuras generaciones, la UNESCO promueve la “*Educación para el Desarrollo Urbano Sostenible*” como un tema transversal en todos sus sectores”. Asimismo, la UNESCO utilizó el tema “*Construir sociedades sostenibles, inclusivas y creativas*” para la Exposición Universal del 2010 en Shanghái, “*Mejores ciudades, mejor vida*” y para conmemorar el “*Año Internacional de Acercamiento de las Culturas*” (2010), así como el “*Año Internacional de la Biodiversidad*” (2010).

Se ha señalado dentro del desarrollo sostenible y el proceso de urbanización la tendencia a transformar los asentamientos humanos con categoría de rurales a urbanos, mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado o a la introducción de servicios básicos en un terreno.

Cuando dicho proceso de urbanización se realiza de manera ordenada, regulada y planeada se transforma el simple crecimiento (que en la mayoría de los casos es natural y anárquico) en un desarrollo urbano racional e inducido que propicia el ordenamiento del territorio y la dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección del ambiente.

Asimismo, implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asiento al hombre, su familia y su comunidad, para realizar sus funciones vitales y las actividades económicas en el menor tiempo y costo.

Cabe destacar que los criterios para distinguir los asentamientos humanos rurales y urbanos son muy variados y diferentes a nivel internacional. Desde una óptica demográfica se utiliza generalmente el de 15,000 habitantes para considerar un centro de población como urbano.

En México, por las características en la distribución de la población en el territorio nacional y por las más de 200,000 localidades existentes se considera como urbano a los centros de población con más de 2,500 habitantes independientemente de su categoría político-administrativa de conformidad con la legislación respectiva (ciudad, pueblo, villa, comunidad o ranchería).

Ahora bien, resulta conveniente precisar que hoy día existe la imposibilidad de escindir tajantemente lo urbano de lo rural. En efecto, no se puede afirmar rotundamente que el primero se refiere en exclusiva a las ciudades y el segundo en particular al campo, puesto que la fenomenología urbanística los ha emparentado y fusionado existiendo una abierta coexistencia e interdependencia entre ellos.

En este orden de ideas, es dable afirmar que lo urbanístico se encuentra ubicado dentro del plano globalizado en abierta conjunción tanto con el desarrollo sustentable como con el sostenible que implica de suyo una mixtificación de elementos.

## 1.9 Urbanismo y Sustentabilidad

Con base en el desarrollo anterior, resulta evidente la correlación existente entre el plano urbanístico y el contexto de sustentabilidad. En efecto, tanto el urbanismo, la planificación, la regulación en dicha materia y en general la utilización del suelo se encuentran vinculados de manera indefectible con la sustentabilidad entendida en su doble aspecto de desarrollo sustentable y sostenible.

De esta forma, las políticas públicas en la materia deberán tomar en cuenta el compromiso de instrumentar elementos de planificación que acometan la solución problemática del entorno urbano de manera eficiente y eficaz, al tiempo de velar que dichas fórmulas solventadoras no comprometan los recursos intrínsecos y extrínsecos de la ciudad tanto en el presente como en el desenvolvimiento futuro y al unísono tomen en cuenta la participación de la sociedad en la implementación de las mismas.

También resultará esencial que se lleve a cabo una correcta e idónea ejecución de las soluciones propuestas que permitan por un lado acometer los aspectos finalísticos propuestos y por otro, utilizar al máximo los recursos con los que cuenta el Estado para generar de manera progresiva, generalizada y exhaustiva las actividades urbanísticas centrales y periféricas.

Por otro lado, es indispensable que del diagnóstico realizado, así como del adecuado análisis del problema urbanístico, se perfilen tres líneas de acción:

- Erradicación;
- Prevención, y
- Combate.

La erradicación persigue como objetivo principal eliminar aquellos elementos nocivos para el correcto desarrollo urbano y social, lo cual supone atacar de manera directa a las causas y no a los efectos.

La prevención conlleva una previsión, una tarea de anticipación a la problemática que se avecina previamente a la generación de sus efectos, lo cual debe encontrarse inserto en el ámbito de la planificación.

El combate tiene el propósito de atacar los problemas que se presentan en el contexto urbanístico. Su función es básicamente de naturaleza terapéutica y trata de atenuar al máximo los efectos que se han producido dentro de un contexto social.

Así, el Derecho Urbanístico que sirve como marco regulatorio a todo este entorno, debe estar siempre en constante evolución, bajo los mismos lineamientos arriba apuntados, con el propósito de adecuar la realidad social urbanística al contexto jurídico y permitir que la teleología de las políticas públicas en la materia con inclusión de la participación social, culminen un desenvolvimiento adecuado de dicho contexto.

**CAPÍTULO II**

**ANTECEDENTES  
HISTÓRICO-URBANÍSTICOS DE LA  
ZONA METROPOLITANA DEL  
VALLE DE MÉXICO  
(1325-2014)**



## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICO-URBANÍSTICOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (1325-2014)

#### 2.1 La Fundación de la Gran Tenochtitlán

La Ciudad de Tenochtitlán fue fundada en el año 2 caña (1325 de la era cristiana), por los aztecas o mexicas en un islote del lago de Meztliapan o Texcoco bajo el dominio de Tezozómoc, señor de Azcapotzalco después de salir 234 años antes de Aztlán<sup>57</sup>.

En la cuenca de México existían asentamientos con importancia previa como Xochimilco, Iztapalapa, Chalco y Culhuacán ubicados en la ribera de un rico sistema lacustre cuyo fondo cubría alrededor de 1,500 kilómetros cuadrados. Se formaba con cinco lagos: en el norte Tzompanco y Xaltocan, en el sur Chalco y Xochimilco y en el centro el lago de Texcoco que era el más bajo y que recibía los escurrimientos de agua de las laderas de los cerros de toda la cuenca antes de evaporarse.

En este territorio funcionaba ya, un modo de producción hidroagrícola con asentamientos organizados en señoríos, sucesores del esplendor de Teotihuacán y Tula que practicaban la agricultura, la caza y la pesca.

**Imagen 1**  
**MÉXICO-TENOCHTITLAN 1519**



<sup>57</sup> Así lo describe Alfonso Caso en su obra *El Águila y el Nopal*. Memorias de la Academia Mexicana de Historia, Tomo V, Número 2, abril-junio, México, 1964, pp. 102-104.

Los aztecas establecieron en 1434, una unión política y militar con los reinos de Tacuba y Texcoco formando la Triple Alianza<sup>58</sup>, mediante la cual lograron expandirse sometiendo a otros reinos o señoríos como Coyoacán y Xochimilco a los que impusieron tributo.

Más adelante, se desplazaron al Señorío de Culhuacán<sup>59</sup> y dominaron el sur de la cuenca desde Churubusco a Iztapalapa y por el norte desde Tenayuca hasta Ecatepec. Posteriormente, los mexicas se expandieron hacia Toluca, Michoacán, el centro de Oaxaca y por la costa central de Veracruz hasta La Huasteca.

Asimismo, producto de los bienes que recibían por tributo, según documentos indígenas compilados en el *Códice Mendocino*<sup>60</sup> hacia 1519 había un total de 38 provincias o entidades económicas, más que políticas, sujetas al pago de impuesto o tributo a los aztecas.

Tenochtitlán tuvo un desarrollo favorable debido a diversos factores como su localización en la cuenca y encontrarse cerca del descenso al trópico, poseer un clima templado, disponibilidad de agua potable surtida por manantiales y llevada por acueductos, así como por gravedad desde Chapultepec y Churubusco al centro de la ciudad. También, es de destacarse la existencia de medios de transporte acuático que eran ahorradores de energía en relación con los “tamemes” o cargadores, quienes reemplazaban la carencia de animales de carga. Resalta igualmente desde la óptica urbana, la evidente planificación para lograr la proximidad de tierras dedicadas a los cultivos agrícolas, así como la práctica localizada en relación con las actividades de caza y pesca.

La ciudad central de esta civilización lacustre acumuló riqueza y se extendió físicamente dominando sus riberas mediante la construcción de chinampas, acueductos, albarradones, acequias y calzadas, lo que permitió el cultivo mediante un sistema agrícola intensivo y altamente productivo con campos elevados, en una red de canales dragados sobre el lecho del lago que regulaban el nivel del agua.

<sup>58</sup> Tal y como lo describe Alfredo López Austin. *Constitución Real de México-Tenochtitlan*. UNAM, 1961, pp. 33-34.

<sup>59</sup> Narrativa de Miguel León Portilla en su obra *Toltecóyotl*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pág. 34.

<sup>60</sup> *Códice Mendocino*. San Ángel Ediciones, S.A., México, 1971.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la ciudad presentaba una traza cuadrangular de algo más de tres kilómetros por lado. En el centro se construyeron templos<sup>61</sup> y palacios de piedra, así como casas habitación reales con grandes patios interiores.

La ciudad se unía por medio de tres calzadas principales y un acueducto doble el cual llevaba agua dulce desde Chapultepec, ya que el lago era salado.

Hacia el norte se encontraba el camino al Tepeyac, hacia el sur Iztapalapa y Coyoacán y hacia el oeste estaba el camino a Tlacopan (Tacuba) y Chapultepec.

Además, había una red de canales que se cruzaban entre sí en ángulos rectos, dividiendo la ciudad en cuatro cuadrantes aparte del centro que era el recinto sagrado (simbolizando el cosmograma mesoamericano de los cuatro puntos cardinales y el centro).

Cada cuadrante estaba a su vez subdividido en cuatro direcciones con un centro y su propio recinto ceremonial. La ciudad seguía el trazado de cuadrícula urbana de la antigua ciudad de Teotihuacán, las pirámides y plazas eran una metáfora de las formas de las montañas volcánicas de su alrededor y de la meseta del lago<sup>62</sup>.

Existió una división territorial-demográfica en cinco fracciones. Tomando como punto de partida, en la periferia vivía el pueblo en *calpullis* o tierras comunales y a su vez en manzanas, delimitadas por calles y avenidas trazadas con simetría radial desde el núcleo donde se situaba el Templo Mayor y otros 78 edificios y *teocallis* menores. Un segundo elemento urbano, lo constituían las casas reales o *tecpán*, en el tercero se situaba el mercado, el cuarto era el *calmécac* y por último el área del juego de pelota.

Tenochtitlán tenía tres tipos de calles: caminos de tierra para caminar, canales de agua que requerían del uso de canoas y canales de agua terrosa en los que se podía caminar o se navegaba en canoa. Debido a que la ciudad se encontraba encima de un lago, muchas calles se cruzaban con canales de aguas profundas flanqueados por puentes hechos con vigas de madera.

<sup>61</sup> [www.famsi.org/spanish/research/aguilar/Aguilar](http://www.famsi.org/spanish/research/aguilar/Aguilar)

<sup>62</sup> La descripción es realizada por Manuel Aguilar Moreno en su artículo "Arquitectura Azteca". *Revista de Antropología y Cultura*, Número 7, Editorial Miramar, México, 1985, pág. 76.

A partir de las islas unidas entre Tenochtitlán y Tlatelolco se construyeron tres calzadas: hacia el occidente se comunicaban con Tacuba y Azcapotzalco, hacia el Norte con el Tepeyac y por esa ruta con Ecatepec y hacia el sur con Iztapalapa y Coyoacán.

Respecto de la Gran Tenochtitlán el conocido cronista español Bernal Díaz del Castillo<sup>63</sup> expresó: “*Y desde que vimos tantas ciudades y villas pobladas en el agua, y en tierra firme otras grandes poblaciones, y aquella calzada tan derecha y por nivel cómo iba a Méjico, nos quedamos admirados, y decíamos que parecía a las cosas de encantamiento que cuentan en el libro de Amadís, por las grandes torres y cúes y edificios que tenían dentro en el agua, y todos de calicanto. Algunos de nuestros soldados decían que si aquello que veían, si era entre sueños, y no es de maravillar que yo lo escriba aquí de esta manera, porque hay mucho que ponderar en ello que no sé como lo cuente: ver cosas nunca oídas, ni vistas, ni aún soñadas, como veíamos*”.

La ciudad era realmente magnificente a grado tal, que un poeta azteca cuya identidad no se ha podido determinar proclamó orgullosamente. “*Mientras permanezca el mundo no acabará la gloria de México-Tenochtitlán*”<sup>64</sup>. Ante este panorama los españoles quedaron impresionados por la belleza y el orden de la ciudad.

Ahora bien, en la medida en que los españoles fueron conociendo la riqueza intrínseca de las nuevas tierras, la maravillosa condición climática del valle, así como la abundancia de objetos preciosos y oro que poseían los aztecas, su intención conquistadora se acendró. Poco a poco se ubicaron en puntos estratégicos con el propósito de lograr el control militar y cercar a los mexicas.

Es de apuntarse que la población azteca sobrepasaba en mucho a la ibérica, sin embargo, el poderío del armamento de los peninsulares, el conocimiento que paulatinamente fueron adquiriendo del territorio mexica, así como una adecuada planificación militar que pusieron en marcha y ejecutaron en forma sigilosa, se convirtieron en factores determinantes que finalmente les brindaron el triunfo. Asimismo, Cortés centró su estrategia final en el emperador azteca por lo que la captura de Cuauhtémoc el 13 de agosto de 1521, provocó el cese

<sup>63</sup> Díaz del Castillo, Bernal. *La Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España*. Editorial Porrúa, México, 2012, pág. 36.

<sup>64</sup> Moreno, Roberto. *Historia de México*. Salvat Editores, México, 1974, Tomo V, pág. 278.

de la lucha y la consecuente caída de la gran urbe prehispánica ante la falta del líder del imperio mexicana.<sup>65</sup>

## Imagen 2 MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO-TENOCHTITLÁN QUE SE ATRIBUYE A HERNÁN CORTÉS

MAPA DE LA CIUDAD PREHISPÁNICA  
MÉXICO-TENOCHTITLÁN  
QUE ATRIBUYIMOS A HERNÁN CORTÉS



### INTERPRETACION

- 1 Capotzaco.
  - 2 Calzada de Huipulcan.
  - 3 Puente de Xilic.
  - 4\* 5\* Casas y jardines de Motecuzoma, Jefe de la Ciudad.
  - 6 Plaza, hoy de la Constitución.
  - 7 Palacio de Motecuzoma, hoy Palacio Nacional.
  - 8 Jardín de Palatinos.
  - 9 Casa de calceles o Museo Zoológico.
  - 10 Calahuatlalli o Miró de las Calderas, con sus cuatro puentes encima de los canales sobre los estanques y cerca de la Plaza.
  - 11 Palacio de Axayacatl.
  - 12 Palacio de Tlacuahuacan.
  - 13 Mercado de Tlacuiloban (Purucas).
  - 14 Calzada de Nauacalco, para Tlaxcala.
  - 15 Calzada hacia Tenayuca.
  - 16 Calzada de Tlaxcala, en este cantón. El canalizo que pasa en la finca de Chapultepec, sigue por lo que hoy es Calzada de la Verónica, luego y entra a la Calzada de Tenayuca y el lugar a la orilla de la Ciudad, se llama hoy Terece y así pasará hasta el centro de la Ciudad.
  - 17 Puente de Chapultepec.
  - 18 Puente de Chapultepec.
  - 19 Puente que correspondió a Tlacuahuacan y Tlacuiloban con la Lancha de Axayacatl.
  - 20 Punto donde está el puerto de las cuevas que hacían el tráfico con Tlacuahuacan y Tlacuiloban. El canalizo que pasa del agua de piedra. Allí se construyeron después los Almacenes.
  - 21 Dique construido para cortar las inundaciones en la Ciudad.
  - 22 Calzada que sale de la Puerta N. del Calahuatlalli, llamada Axayacatl y en la orilla de la Ciudad se bifurca en una calzada hacia Tenayuca, y otra hacia la parte del Cerro o Tepayacaco.
  - 23 En las orillas de agua están señaladas las maderas, como puentes, que correspondían una casa con una.
- En el centro es posible identificar dos Templos o lugares donde se exponían las cruces de los sacrificios.
- El Templo Mayor, hoy muy destruido, quedó frente a la calzada de Tlaxcala.
- Sobre el muro Sur del Calahuatlalli se ve el nombre de Tlacuiloban, una mansión.
- En la parte de abajo, se ve el nombre de Tlacuiloban, una mansión.
- En la parte de abajo, se ve el nombre de Tlacuiloban, una mansión.
- En la parte de abajo, se ve el nombre de Tlacuiloban, una mansión.

Escrito para el croquis del Mapa de México - Cien leguas. Cada espacio entre dos líneas grandes representa diez leguas y media.

La leyenda gráfica es propia del Mapa, la cursiva y los números son nuestras.

Dr. I. Alcocer

México, D. F. 1934.

<sup>65</sup> Al efecto se recomienda la bella narrativa de Francisco González Rul, consultable en la página [www.inah.gov.mx/especiales/5177-agosto-13-no-se-olvida](http://www.inah.gov.mx/especiales/5177-agosto-13-no-se-olvida)

## 2.2 La Fundación de la Ciudad de México

En lo que inicialmente fue la capital del Virreinato de la Nueva España y con posterioridad de la de la República Mexicana, se propició el crecimiento de la Ciudad de México.

Hernán Cortés, decidió erigir la nueva ciudad en el mismo sitio que la Gran Tenochtitlán con el propósito evidente de materializar literalmente la conquista, para lo cual, se derribaron los edificios que quedaban y se rellenó de tierra el espacio. De esta manera la capital virreinal se localizó exactamente en el mismo sitio que la prehispánica debido, en parte a razones políticas, pero también a condiciones urbanísticas.

Al esfuerzo de reparación y de limpieza siguió la demolición de templos, el repliegue de los aborígenes hacia el norte de la isla y la construcción de nuevos edificios como el Palacio de Cortés que ya iba avanzado hacia 1523 sobre una nueva traza dispuesta por uno de los conquistadores de nombre Alonso García Bravo.

Por otro lado, se estableció el cabildo de la ciudad como autoridad política, el cual comenzó a sesionar en una casa de la vieja Tenochtitlán el 8 de marzo de 1524. En esta época la ciudad conservaba todavía casas y templos prehispánicos.

Debido a las precarias condiciones económicas, el cabildo se apresuró a nombrar procuradores que emprendieron el viaje a España y presentaron las demandas de la ciudad ante la Corte, hasta obtener del Rey la cédula expedida en Valladolid el 4 de julio de 1523, mediante la cual se reconocía la existencia de la “*Gran Ciudad de Tenochtitlán-México*”, *tan insigne y Noble, y el más principal Pueblo que, hasta ahora, en la dicha Tierra, por Nos, se ha hallado Poblado*”<sup>66</sup>.

En 1539, la Corona española decretó que la Ciudad de México tuviera una extensión superficial de 15 leguas, y con ello, se inició una forma de segregación socio-espacial al dividirla en dos partes: la interior ocupada por los españoles y unas cuantas familias de la realeza indígena y la exterior,

<sup>66</sup> Texto de la Cédula Real citada, localizada en León Pinelo. *Recopilación de Indias*. Imprenta Cádiz, Tomo III, pág. 2035.

para los indios y después, de la conquista también, por colonos europeos propiciando la construcción de grandes y lujosos edificios.

El diseño de la nueva ciudad partió del modelo renacentista instaurado para América, el cual, en ocasiones se podía modificar debido a las condiciones del terreno. Dicho modelo partía de un damero o traza rectilínea con una plaza mayor en el centro, flanqueada por una iglesia y un edificio de gobierno civil que respectivamente representaban las dos potestades por un lado la eclesiástica y por el otro el poder real.

Bajo ese paradigma, el trazado de la ciudad realizado por el referido Alonso García Bravo, decidió plantear el modelo antes descrito y trazar las líneas sobre las cuales debían estructurarse las nuevas casas. Sin embargo, se enfrentó con obstáculos, ya que en los primeros años subsistieron la mayoría de las edificaciones mexicas, especialmente las pirámides del Templo Mayor y la de Tlatelolco que no se encontraban tan bien situadas de acuerdo con el paradigma español.

El nuevo modelo se realizó en forma reticular, porque tenía que sujetarse a los elementos que quedaban de la anterior ciudad como edificios, las principales avenidas y las acequias que no podían quitarse de golpe al tiempo que los dos palacios de Moctezuma<sup>67</sup> fueron apropiados por Cortés y se hicieron inamovibles.

Por ende, es viable concluir que la “traza”, es decir, la delimitación de los terrenos y construcciones se realizó considerando elementos de planificación, y en los mapas de la época, se notan claramente los dos ejes principales compuestos por las calles o calzadas de Tlacopan (hoy Tacuba) y de Iztapalapa y en el centro el recinto del Templo Mayor constituyendo un enorme cuadrángulo circundado por una valla no muy elevada. Por otro lado, los cuatro rumbos estuvieron demarcados por la cruz que dividieron a la ciudad en cuatro barrios.

Las acequias impusieron los límites y así, por el poniente la que seguía el actual Eje Central, marcó el lindero definitivo, dividiendo el espacio comprendido

<sup>67</sup> Respecto de la planificación prehispánica consultar el magnífico artículo de Roberto Weitlaner y Juan Leonard en la espléndida obra *Esplendor del México Antiguo*. Edición de la SHCP, México, 1959, Tomo II, pp. 933 a 952.

entre las viejas casas de Moctezuma (en donde se encuentra actualmente el Nacional Monte de Piedad). Por el lado del oriente la calzada de Iztapalapa marcó la dirección y el palacio viejo de Moctezuma fue el módulo de referencia. Tomando otra medida igual delimitó su paralela a la calzada de Iztapalapa y de esta forma fijó su límite en la actual calle de Jesús María.

La acequia corría media distancia más al oriente (calle de Roldán), pero venía inclinada. Otro tanto ocurría por el lado norte, en que la acequia de la calle del Apartado obligó más tarde a desviar esa vía en relación con el resto. Por ello, el alarife toma el punto en que la acequia cruza el actual Eje Central y desde allí dibujó la perpendicular hasta unirla con su límite oriental tal y como describe Roberto Moreno<sup>68</sup>.

Por el sur, de acuerdo con la misma narrativa, tomó una distancia igual a la que había de las casas nuevas de Moctezuma a su límite norte, y por allí, cerró su cuadro (calle de San Miguel). En el interior quedaba una acequia inclinada que duró siglos, pues todavía figuraba en planos de 1700, pero que corría atravesando los grupos de casas sin formar calle. Así, logró el alarife trazar una ciudad de forma regular sujetándose a las condiciones preexistentes. Sobre esta planta se fundó la nueva ciudad que muy pronto rebasó los límites de la traza.

Debe hacerse notar que en las primeras construcciones prevaleció el interés defensivo al estético. Los predios se alzaron como “fortalezas” pegadas unas con otras para evitar un posible ataque y las calles se hicieron amplias para facilitar la visión. A mediados del siglo XVI, los habitantes de la Ciudad de México, se enorgullecían de ella y los recién llegados se sorprendían ante el carácter bélico de las casas. Así, ante la falta de una muralla, la acequia que separaba Tlatelolco de Tenochtitlán cumplió la función de barrera inicial entre indios y españoles.

Por tales motivos, la traza de la ciudad había partido también de un “principio de separación” que fue expresado sencillamente por el conquistador Bernal Díaz del Castillo<sup>69</sup>: era necesario decidir “*en qué habían de poblar los indios y qué parte habían de dejar desembarazada para qué poblásemos nosotros*”.

<sup>68</sup> Descripción hecha por Roberto Moreno. *Op. cit.*, pág. 279.

<sup>69</sup> *Ob. cit.*, pág. 165.

Resulta conveniente pensar que en el diseño de la nueva ciudad igualmente se tomó en cuenta la Cédula Real expedida en 1573 por Felipe II<sup>70</sup>, en la cual se establecieron las normas para las ciudades españolas en el continente americano, en aspectos como la traza urbana, la disposición de plazas y edificios importantes como iglesias, mercados y ayuntamientos mismas que se convirtieron en los espacios centrales para la coexistencia de las culturas prehispánica y española.

### 2.3 La Ciudad de México en la Época Virreinal

Francisco Cervantes de Salazar<sup>71</sup> profesor de la Real y Pontificia Universidad de México, latinista y autor de muchos trabajos interesantes como *La Crónica de la Nueva España* y el *Túmulo Imperial*, publicó en 1554 un libro en latín con los célebres diálogos de Juan Luis Vives a los que añadió comentarios y adicionó con otros diálogos de su propia invención, en los cuales presenta una descripción muy exacta de la ciudad, mediante un recorrido que realizó con dos acompañantes de apellidos Zuazo y Zamora.

Las mencionadas personas partieron de un punto intermedio de la calle de Tacuba rumbo al centro de la plaza, la rodearon y salieron por la actual calle de Argentina. Transcribimos brevemente una parte de su recorrido:

*“La calle es recta, larga, plana y empedrada para evitar que en tiempo de aguas se hagan lodos y se vea sucia. Por en medio de la calle, sirviendo a ésta de adorno y al mismo tiempo de comodidad a los vecinos, corre descubierta el agua, por su canal, para que sea más agradable. Respecto a las casas que están en esa misma calle, cabe señalar que todas son magníficas y hechas a gran costa, tanto que parecían fortalezas, pero siempre cuidando de no exceder determinada altura, con el fin de que los terremotos no las dejaran en ruina y también para que todas recibieran el sol por igual, sin hacerse sombras unas de otras; pero lo principal era que el hecho de que con casas bajas la ciudad sería más salubre”.*

Con una digresión sobre las formas de techar las casas en España, llegan a un costado del Palacio, que eran las casas viejas de Cortés que habían sido

<sup>70</sup> Acerca del valor de las Cédulas Reales, consultar la obra en 5 tomos de la *Recopilación de las leyes de los Reynos de las Indias*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, Tomo I, pág. 131.

<sup>71</sup> *Ídem.*, Moreno Roberto, pág. 285.

las casas viejas de Moctezuma y para 1554 se encontraban ocupadas por el gobierno virreinal. Actualmente el Monte de Piedad ocupa una parte de ese terreno. El gobierno se instaló poco después en 1562, en el edificio de las casas nuevas de Cortés, donde actualmente se encuentra el Palacio Nacional y Cortés ocupó de nueva cuenta sus viejas casas.

### 2.3.1 La Inundación de 1555

A su llegada, el segundo Virrey de la Nueva España Luis de Velasco quien tuvo un prolongado gobierno por espacio de 14 años (1550-1564), realizó un análisis de la ubicación de la misma y escribió al Rey Carlos I lo siguiente: *“Fue gran yerro a mi ver fundarla en este sitio, porque había otros mejores a dos y tres leguas de aquí. Demás de esto edificaron las casas más bajas que las plazas y calles, y así toda el agua llovediza entra en las casas, y no tiene desagadero”*<sup>72</sup>. Cabe señalar que este Virrey obtuvo en su época un gran reconocimiento de la población por su labor en pro de la ciudad.

Durante este periodo, tanto la dinámica urbana como la llegada continua de peninsulares afectaron a los barrios en los cuales se ubicaba la población indígena que se encontraba a las orillas del lago, afectación que se incrementaba en tiempo de estiaje y se multiplicaba exponencialmente en época de lluvias. Así, de 1553 a mediados de 1555 las lluvias fueron escasas, sin embargo, en octubre de ese año narra Andrés Cavo<sup>73</sup> *“parecía que el cielo se venía abajo”*; *“México y cuántas ciudades y lugares estaban a las orillas de aquellas lagunas, con todo aquel valle, se cubrieron de tal manera de agua, que por tres o cuatro días sólo en canoa se podía caminar”*.

La inundación originó en primer término la muerte de centenares de indígenas que se encontraban en las márgenes del lago, hubo decesos por ahogamiento, así como por enfermedades al estancarse el agua por varias semanas y no existir un desagüe adecuado.

Ante ello, el ayuntamiento realizó medidas para atemperar los efectos de la misma, pero no resolvió de fondo la problemática al continuar la precaria infraestructura hidráulica.

<sup>72</sup> Texto consultable en la página electrónica [www.mexicomaxico.org/zocalo/zocalo.htm](http://www.mexicomaxico.org/zocalo/zocalo.htm)

<sup>73</sup> Su obra se intitula *Los Tres Siglos de México durante el Gobierno Español, hasta la entrada del Ejército Trigarante*. México, 1836, Libro IV, Capítulo XII, pág. 162. Consultable en la página electrónica [www.Books.google.com.mx/books](http://www.Books.google.com.mx/books) ISBN 9681613570

Superada la contingencia, la ciudad retomó paulatinamente su rostro y su ritmo de vida. La calle de Tacuba<sup>74</sup> estaba ocupada hasta la plaza en ambas aceras, por toda clase de artesanos y menestrales, como son carpinteros, herreros, cerrajeros, zapateros, tejedores, Barberos, panaderos, pintores, cinceladores, sastres, borceguineros, veleros, torneros, sin que sea admitido hombre alguno de otra condición y oficio.

### Imagen 3 INUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO OCURRIDA EN 1555



Por referencias de la época, la Plaza es majestuosa debido a la regularidad de los altos y magníficos edificios que la rodean por los cuatro vientos en la que se celebran las ferias o mercados. En ese sitio se llevaban a cabo las almonedas y se encontraba toda clase de mercancías acudiendo todo tipo de mercaderes. La Plaza se encontraba adornada por los portales. Arriba de estos portales se encontraba el cabildo y enfrente la casa de la fundición.

Según Zamora<sup>75</sup>: “El terreno en que ahora está fundada la Ciudad todo antes era agua y por lo mismo, los mexicanos fueron superiores a todos los demás

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 286-287.

<sup>75</sup> *Ibidem*, pág. 288.

*indios. Como habitaban en la Laguna, hacían excursiones contra los vecinos y de regreso podían recogerse a sus casas, resguardados por la propia laguna”.*

Hacia 1596, se va perdiendo el ambiente austero de la ciudad. Adicionalmente a las construcciones de la Plaza que eran las céntricas, existía ya un gran número de iglesias. De igual forma, se localizaba el Archivo de Indias, las casas del Cabildo, destacando también la Real y Pontificia Universidad en el propio centro de la ciudad.

#### Imagen 4

### CÉDULA REAL POR LA QUE SE FUNDÓ LA UNIVERSIDAD DE MÉXICO



De esta forma resulta concluyente que la expansión de Nueva España y el notable auge económico de las últimas dos décadas del siglo XVI, se reflejaron en la Ciudad de México para edificar y mejorar los edificios existentes.

Para entonces, era una ciudad muy distinta de la prehispánica, al menos desde la perspectiva del cronista franciscano Fray Juan de Torquemada<sup>76</sup> quien llegó

<sup>76</sup> Torquemada, Juan de. *Monarquía Indiana*. Editorial Porrúa, México, 2010, Tomo I, Libro Tercero, Capítulo XXVI, pág. 299.

a afirmar que si “*por ordenación de Dios, resucitaran los nuestros, y aun los naturales, que en sus primeros tiempos la vieron (digo en los de su conquista) no pudieran decir con verdad que era aquella Ciudad, aunque conocieran su sitio*”. Sin duda las calles anchas y hermosas, las casas de cal y canto, altas y con muchas ventanas, las rejas de hierro y sus diversos edificios de gran prestancia, hicieron de México una ciudad monumental.

Para el siglo XVII, la población se había diversificado con el mestizaje, calculándose la existencia de aproximadamente 50,000 habitantes siendo la más numerosa la de origen indígena. Uno de los más bellos testimonios sobre la ciudad es el de Juan Gómez de Transmonte<sup>77</sup> realizado en 1628.

Se trata de una visita en perspectiva que muestra toda la ciudad y parte de sus alrededores. Arriba, correspondiendo al oriente, se ve la laguna de Tetzaco y en su medio el Peñón. Defiende la ciudad contra las aguas el albaradón de San Lázaro la gran calzada que sale de abajo (el poniente) y cruza toda la ciudad es la de Tacuba. En el centro se marcan la plaza mayor con una fuente en medio, el palacio real, la catedral y a su lado este, las casas arzobispales localizándose frente al templo la Universidad; abajo al poniente, la Alameda.

A la izquierda de la calle de Tacuba al norte se muestra el pueblo de Santiago Tlatelolco, entre éste y la calle de Tacuba un sector interesante que contiene tres iglesias importantes: el Carmen, Santo Domingo, y San Pedro y San Pablo. Al sur de Tacuba y a la derecha de la vista se representa en primer plano la Alameda, que es donde termina el largo acueducto de Chapultepec, contra esquina de la Alameda un solar por medio por la calle que va al sur hacia el templo de San Francisco y destacando entre todos se ve el templo de San Agustín.

Además, había, 8 hospitales: El Hospital de Jesús es el más antiguo y éste fue fundado por Hernán Cortés, también, estaban el Hospital Real de los Indios, el Hospital del Amor de Dios o de las Bubas fundado por el arzobispo Zumárraga, el del Espíritu Santo, el Hospital de San Juan de Dios, el Hospital de la Misericordia y finalmente el de San Hipólito para ancianos y dementes.

Asimismo, enunciaremos los Colegios de San Juan de Letrán de primeras letras fundado en tiempo del Virrey Antonio de Mendoza, el de Santa María

<sup>77</sup> *Ibidem*, pág. 289.

de Todos los Santos establecido en 1573 para becar estudiantes distinguidos de escasos recursos, el Colegio de Niñas que albergaba principalmente a infantes mestizas y el Colegio de Cristo que dejó de funcionar a principios del siglo XVII.

Un estudio detenido de la vista de 1628 convence de los enormes progresos que había generado la primigenia ciudad fortaleza. Basándose en este testimonio Francisco de la Maza<sup>78</sup> apunta acerca de la transformación de la Ciudad: *“Si la traza resultó moderna, el alzado fue antiguo, porque las primeras casas fueron poco menos que pequeños castillos feudales con torres, almenas y fosos. Así duró la Ciudad hasta principios del siglo XVII, en el que fue cambiando su rudo aspecto por el más amable de casas renacentistas, platerescas o mudéjares, y templos con bóvedas y cúpulas”*.

### **2.3.2 La Crisis de 1629**

Desde su fundación el gran protagonista geográfico de la ciudad había sido el lago, tanto porque era esencial para el abastecimiento y comercio local como por los riesgos que implicaba. Después, de la inundación de 1555 y gracias al albarradón de San Lázaro, la Ciudad de México resistió las épocas de lluvia aunque en varias ocasiones sus calles se anegaron y en algunas de ellas fue preciso trasladarse en canoa.

A principios del siglo XVII dos inundaciones importantes una en 1604 y otra en 1607 obligaron a incrementar los proyectos hidráulicos. Contratado por la Corona, el ingeniero alemán Heinrich Martin, mejor conocido como Enrico Martínez, emprendió la construcción de un gran canal de desagüe en el que invirtió mucho dinero, además, de un intenso trabajo indígena. Sin embargo, se originó una controversia respecto de la mejor manera de enfrentar el problema y al final se optó de manera equivocada por cancelar la obra y cerrar el canal.

En 1629 la ciudad ya no fue capaz de resistir el embate de las torrenciales lluvias septembrinas. La laguna creció tanto que el viejo dique o albarradón cedió ante la presión. La ciudad se anegó por completo y los barrios quedaron destruidos. De algunas narraciones se desprende que miles de indios murieron ante el embate de las aguas que arrasaron sus jacales de adobe y madera al encontrarse en una zona cercana al lago.

<sup>78</sup> Maza, Francisco de la. *La Ciudad de México en el Siglo XII*. UNAM, 1968, pág. 27.

## Imagen 5 LA INUNDACIÓN DE 1629



Hacia 1635, las aguas volvieron a su nivel habitual y la ciudad a su vida cotidiana. Para ello, fue necesario hacer obras de desagüe, reparación de edificios, nuevas construcciones y reasignación de solares.

Puede afirmarse que el siglo XVII se caracterizó por la estabilización del entorno citado, tanto en lo político como en lo social e igualmente en lo urbano. Se asentó todo lo que se removió con la conquista y los intentos de establecer una administración permanente se cristalizaron. Asimismo, se definieron los grupos sociales que permanecerían durante toda la Colonia.

En 1695, Fray Agustín de Betancourt<sup>79</sup> describió a grandes rasgos la ciudad, *“La planta es cuadrada, con tal orden y concierto, que todas las calles quedaron parejas, anchas de a catorce varas, y tan iguales, que por cualquiera se ven los confines de ella, quedó de acequias en cuadro cercada, con otras tres que atraviesan de oriente a poniente la ciudad, para la comunicación del bastimento que entra por canoas; los barrios y arrabales quedaron para la vivienda de los indios, con callejones angostos y huertecillos de camellones con acequias, como los tenían en su gentilidad, donde siembran flores y plantan sus arboledas... Los edificios tienen altos y bajos, con vistosos balcones y ventanas rasgadas de rejas de hierro labradas con primor... por las calles donde hay acequias tienen puentes de calicanto fuertes, para pasar del ancho de las calles siendo éstas las más empedradas, y con ser que todo el año no cesan los empedradores de aderezarlas, es tanto el concurso de las carrozas, que no acaban de componerlas... tiene tres plazas donde no cesa el contrato, así de las casas del comercio de ropas como de bastimentos y de comidas: la principal y mayor al poniente del Palacio (actualmente llamada*

<sup>79</sup> Betancourt, Agustín de. *Teatro Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1956, pág. 55.

“Zócalo”); la del Volador, que es de las Escuelas (la Universidad, Plaza que ya no existe) y la del Marqués (tampoco existe, quedaba en la calle de Monte de Piedad)...los montes dan su leña y maderas, las sierras piedras diferentes; de Santa Marta la piedra liviana como de piedra pómez (tezontle); la de los Remedios de cantería; la de Tziluca piedra dura para casas y la blanda para cornisas y capiteles y la de Calpulalpan piedra de jaspe blanco y de alabastro...Hay mesones y hospitales para caballeros y plebeyos; bodegones donde comen, garitas en las plazas, donde hay quien bata el chocolate y cocineras que venden sus guisados...si el año de 1607 se apreció (el valor de la ciudad) en veinte millones y el año de 1637 en cincuenta millones, después acá habrá crecido en valor, en que se han labrado más de veinte suntuosos templos y millares de edificios, que apenas hay calles donde no se labren o aderecen casas”.

Mientras tanto en el plano político-administrativo en 1697 el visitador real, el Marqués de Gálvez, impuso un sistema de 12 intendencias. Una de ellas, era la de México que comprendía los territorios de los actuales Estados de Hidalgo, Morelos, Guerrero, México y el Distrito Federal. En esta gran unidad administrativa existía una división espacial del trabajo donde predominaba la encomienda<sup>80</sup> como forma de propiedad y producción. Asimismo, originó la creación de múltiples ordenamientos jurídicos cuyos alcances no se encontraban bien determinados<sup>81</sup>.

Por su parte, el desarrollo urbano se vio influido por el contexto económico ante la necesidad de implementar un nuevo modo de producción que incluyera medios de transporte como los caballos y los carruajes, el establecimiento de solares y erradicar los graves efectos en la salud de los habitantes derivados de las inundaciones.

Bajo estas condiciones, los peninsulares iniciaron la desecación del valle lo que permitió contar con suelo urbanizable y se dieron a la tarea de construir calles elevadas para movilizar sus carruajes. Igualmente, se desplazaron las chinampas del centro de la ciudad hacia la periferia lo que agudizó los problemática de inundaciones por el descontrol de las aguas sin que se ejecutaran obras con el propósito de resolver en forma definitiva la misma.

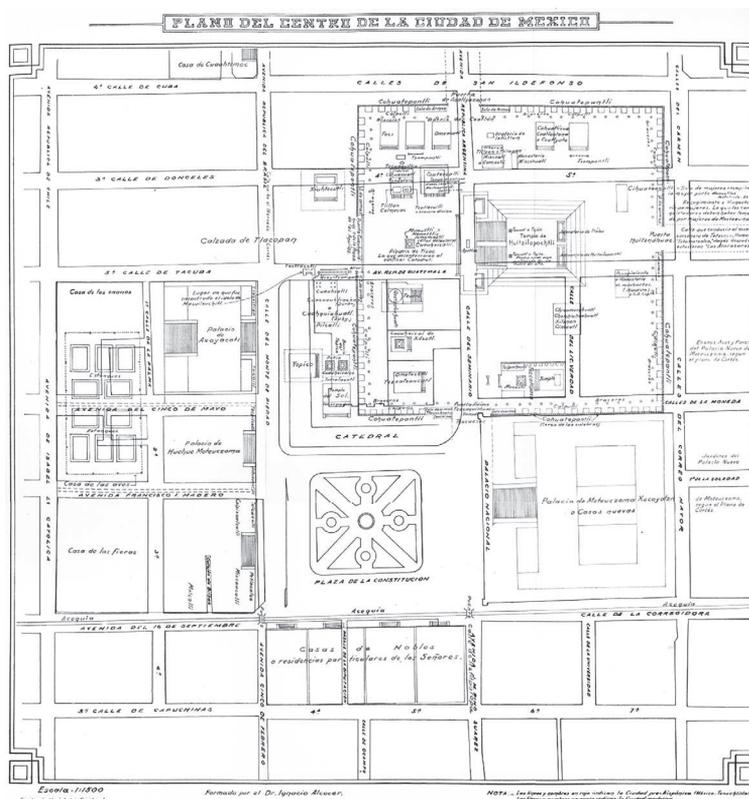
<sup>80</sup> Acerca de esta temática consultar la excelente obra de Agustín Rivera y Sanromán. *Principios Críticos sobre el Virreinato de la Nueva España y sobre la Revolución de Independencia*. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1963.

<sup>81</sup> Sobre el particular se recomienda la obra de Juan N. Rodríguez de San Miguel *Pandectas Hispano-Mexicanas*, edición facsimilar en tres tomos, UNAM, 1980.

En esta época, resulta conveniente mencionar que el Ayuntamiento de la Ciudad de México entró en una crisis de carácter político y financiero. En efecto, hacia 1678 existió un pacto con la Corona española mediante el cual el gobierno de la ciudad recibiría aproximadamente 200,000 pesos, sin embargo, únicamente contó con cerca de 30,000 pesos.

La crisis se agudizó con la llegada del Conde de Baños en su calidad de Virrey, al haber dispuesto indebidamente de cantidades pertenecientes al erario de la ciudad, tal y como narra Pazos<sup>82</sup>. El Ayuntamiento mostró cierta recuperación hacia 1680 gracias a la administración del Conde de Calimaya (1680-1683), aunque cabe señalar que los cargos resultaron mal remunerados, decayendo el interés por lograr un adecuado servicio en favor de la ciudad.

**Imagen 6**  
**PLANO DEL CENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**



<sup>82</sup> Pazos Pazos, María Luisa. *El Ayuntamiento de la Ciudad de México en el Siglo XVII*. Editorial Lanús, Sevilla, 1999, pág. 768.

Cabe señalar que a principios del siglo XVIII la Ciudad de México era por mucho, la más grande de América en población y en dimensiones. El dinamismo de sus 100,000 habitantes sorprendía a los europeos, tanto por la belleza de sus principales edificios como por la fortaleza de su economía. Sin duda, destacaba la “fiebre” por continuar construyendo palacios y templos heredada de las últimas dos décadas del siglo anterior. A pesar de los contratiempos de la guerra, nacieron nuevos edificios en especial los conventos para monjas.

Por otra parte, a partir de la administración del conde de Fuenclara (1742-1746) el gobierno citadino trató de poner en práctica una nueva idea de la política urbana en la cual la delimitación del territorio constituyó el punto de partida.

La reforma de 1744 intentó establecer con claridad los límites jurisdiccionales de la autoridad. En esta ocasión, la Ciudad de México fue dividida en cuatro cuarteles, pero la nueva división sirvió para tomar una serie de medidas a las que genéricamente se les llamo “de policía”, como organizar la recolección de basura, planear la desaparición de muladares o tiraderos en distintos puntos, organizar la nivelación y el empedrado de las calles y arreglar el desagüe de las casas.

Las instrucciones giradas por el Rey a Fuenclara se centraron en atender la reparación de caminos, así como en intensificar la construcción de obras públicas lo que cumplió a cabalidad. Puede afirmarse que durante su gobierno se repararon múltiples edificios y se ordenó al regidor encargado de arquerías que procediera a restaurar los arcos que conducían el agua a la ciudad.

Además, como el virrey Fuenclara llegó a la capital cuando ésta se encontraba anegada por una inundación moderada en 1742, pronto entendió la importancia y urgente necesidad de realizar las obras de desagüe a cuyo cargo quedó el oidor Domingo Fernández Trespalacios.

Lo novedoso de estas obras consistió en imponer una contribución a los hacendados que poseían ricas tierras de cultivo beneficiadas por la presa, así como a subvencionar la reparación de los albarradones.

A pesar de las severas y frecuentes inundaciones, la Ciudad de México no dejó de transformar su apariencia durante la primera mitad del siglo XVIII. En las tres

primeras décadas el arquitecto Pedro de Arrieta construyó templos, portadas, fuentes y edificios y tras su fallecimiento se concluyó el imponente Palacio de la Inquisición, que ha sido considerado como su obra más ambiciosa.

De todas las obras arquitectónicas sobresalía la Catedral cuya construcción había abarcado todo el siglo anterior y en éste se le seguían realizando arreglos e innovaciones en su interior. El altar de los reyes construido en 1718 por el arquitecto Jerónimo de Balbás, había inaugurado el uso de la columna estípite, que a partir de entonces fue incorporada a portadas, nichos y retablos, algunas veces en sustitución de las columnas salomónicas.<sup>83</sup>

El desarrollo de la capital se apreciaba también en la arquitectura civil, así como en los nuevos edificios institucionales como la Casa de Moneda y la Real Aduana, además, los edificios eran continuamente remozados y ampliados. Sin embargo, a pesar del crecimiento de la población y de las continuas obras en edificios, la planta urbana se mantenía más o menos igual a como se encontraba a principios del siglo anterior. La explicación de la aparente paradoja era sencilla: *“aunque ha crecido el número de sus habitantes, se ha acomodado en menos recinto el cuerpo formal, por ocuparse el aire con sus altos, ciñéndose a menos ámbito lo muy lucido de la Ciudad”*<sup>84</sup>.

En otras palabras, la Ciudad había subido un piso.

Para mediados del siglo XVIII se calculó que la ciudad contaba con una superficie aproximada de 210 hectáreas y se creó el plano de la ciudad en el que se observa a la catedral sin torres. El Virrey Francisco de Güemes y Horcasitas ordenó a José de Villaseñor la elaboración de un nuevo plano catastral al tiempo de que se extendió de la Alameda al poniente sobre los terrenos que eran de la Inquisición.

Hacia 1762 ante los peligros de asaltos derivados de la oscuridad nocturna, se ordenó que en cada balcón, puertas de las casas y en los establecimientos mercantiles se colocaran faroles pagados por los dueños para iluminar las calles.

<sup>83</sup> Para mayores detalles, consultar la página [www.catedralmetropolitanademexico.mx/apps/publications](http://www.catedralmetropolitanademexico.mx/apps/publications)

<sup>84</sup> Así lo señalaba el cosmógrafo de la ciudad citado por José Antonio de Villaseñor y Sánchez en su obra *Theatro Americano*. México, 1986, edición facsimilar.

En 1769 el Virrey Marqués de La Croix introdujo el alumbrado público y en 1778 se inició la construcción del Castillo de Chapultepec.

Cabe señalar, que bajo la influencia de las ideas de la *Ilustración* se introdujo como nuevo estilo arquitectónico el neoclásico que sustituyó al barroco. Estas acciones financiadas con algunos impuestos aduanales aplicados a productos importados de España o nacionales enviados para su venta en la ciudad permitieron reducir los riesgos para los habitantes, de tal suerte, que estimularon un nuevo crecimiento demográfico y económico en la ciudad.

**Imagen 7**  
**PLANTA Y DESCRIPCIÓN DE LA IMPERIAL CIUDAD DE**  
**MÉXICO EN EL AÑO DE 1769**  
**(VISTA PARCIAL)**



**PLANTA Y DESCRIPCIÓN DE LA IMPERIAL CIUDAD DE MEXICO EN EL AÑO DE 1760 (VISTA PARCIAL)**

Corresponde a una parte del plano original que fue pintado por Carlos López y que se cree fue grabado por Diego Franco en 1760. El original se encuentra en el Museo Nacional de Historia del Castillo de Chapultepec en la Ciudad de México.

Es de mencionarse, que para 1779 se sustituyó el canal de agua potable proveniente de Chapultepec por un acueducto de 904 arcos que terminaba en la fuente del Salto del Agua. Para 1780, el oidor Baltasar Ladrón de Guevara emprendió un nuevo proyecto de demarcación de la capital. La ciudad fue dividida en ocho cuarteles mayores, subdivididos en cuatro cuarteles menores cada uno. La división se hizo en 1783 y las “ordenanzas” que definían las

obligaciones de los encargados de las 32 demarcaciones fueron aprobadas por la Corona en 1786. El proyecto de división territorial y administrativa sólo logró completarse con la publicación de la Real Ordenanza de Intendentes para Nueva España.<sup>85</sup>

Hacia 1790 se introdujo el drenaje en la Plaza Mayor al tiempo que se inició el servicio de limpia. Cabe destacar, igualmente, que se instaló la nomenclatura de las calles, así como la numeración de casas y edificios.

Además, José Antonio Alzate como regidor se encargó de elaborar un plano y un cuidadoso registro de las jurisdicciones eclesiásticas existentes para proponer un nuevo plan de distribución de territorios parroquiales, el cual consistió en considerar a trece parroquias en lugar de las diez existentes.

### ***2.3.3 El Virrey Revillagigedo***

Probablemente, el más reconocido virrey que gobernó en la Nueva España fue Juan Vicente de Güemes mejor conocido como el II Conde de Revillagigedo, quien con mente visionaria ordenó y proyectó admirablemente la Ciudad de México bajo el prurito de disminuir el número de contribuciones, depurar la administración y constituirse en ejemplo de honestidad para ejercer un cargo público al tiempo de ser absolutamente intolerante con la corrupción. Asimismo, Revillagigedo dirigió sus esfuerzos en crear reservas de alimentos de primera necesidad para evitar hambrunas.

En lo atinente al contexto urbano, desde el inicio de su administración empezó a modificar la fisonomía de la ciudad consiguiendo que las calles y plazas se convirtieran en el centro de la dinámica urbana. De igual forma, mediante disposiciones jurídicas, los vecinos se vieron precisados a adornar balcones, rejas, antepechos, ventanas y huecos de las tapias de sus respectivas casas.

En esa época se acostumbraba celebrar en forma anual el tradicional desfile del pendón, festividad con gran arraigo popular. El virrey colaboró con el Ayuntamiento ante la sorpresa de la sociedad.

---

<sup>85</sup> Acerca de las ordenanzas y otros instrumentos jurídicos de la época, resulta muy conveniente para su consulta la obra editada por la UNAM en 1981, edición facsimilar de la compilación realizada por Eusebio Ventura Beleña. *Recopilación Sumaria*. Impresa en México por Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1787.

Una vez que los festejos terminaron, la horca, la fuente, la vieja estatua de Fernando VII y los puestos que se ubicaban entre el Parián y el Palacio desaparecieron. Por bando del Conde de Revillagigedo se instauró el servicio de limpieza de calles y recolección de basura y para 1791 se inició la construcción de la torres de la Catedral.

En 1792, Revillagigedo<sup>86</sup> envió a la Corona un *Compendio de Providencias de Policía* con la intención de mostrar su dedicación al beneficio, decoro y buen gobierno de esta capital, al tiempo que se encargó de mejorar amplia variedad de ramos: reparación de arcos, de cañerías, canales y alcantarillas, limpieza de fuentes y acequias, instalación de nuevas pilas de agua, disposiciones para las rondas de vigilancia, nuevo alumbrado, medidas para garantizar la asistencia médica, prohibición de animales, construcción de calzadas, reparación de puentes, ampliación del teatro o coliseo, arreglo de empedrados, reforma y limpia de barrios, trabajo de presos en obras públicas, modificaciones en las procesiones, prevenciones para evitar contagios, disposiciones para evitar la desnudez y la vagancia, plantación de árboles en caminos y calzadas. A estas providencias se sumaba una multitud de reglamentos: de carnicerías, de mercados, de incendios, de coches de alquiler, de guardafaroles, de campanas, de pulquerías y vinaterías, entre otros.

Revillagigedo puso especial énfasis en evitar las graves inundaciones que históricamente aquejaban a la ciudad, por lo que decidió introducir desagües y atarjeas en todas las calles al tiempo que logró reducir el nivel de la Laguna de Zumpango.

### **2.3.4 La Ciudad de México a Finales del siglo XVIII**

A finales de esta época se realizó una nueva remodelación de la Plaza Mayor con un pedestal al centro sobre el que cabalgaba el Rey Carlos IV. Los festejos de diciembre de 1796 fueron muy vistosos y el virrey Branciforte tuvo gran empeño en que se presentara al público la estatua aunque fuera una provisional y de madera.

En otro orden de ideas, a finales del siglo XVIII concretamente, en 1791, el Barón Von Humboldt a quien se atribuye la frase que identifica a la Ciudad

<sup>86</sup> Respecto de la obra de Revillagigedo consultar la enciclopedia *Historia de México. Ídem.*, Tomo 6, pp. 81, 82, 144 y 151 a 155.

de México como la “*Ciudad de los Palacios*”<sup>87</sup>, estimó que la población de la capital de la Nueva España contaba con cerca de 113,000 habitantes y para 1803 mencionaba alrededor de 137,000 personas distribuidas en un radio de 7 kilómetros cuadrados de área urbana, sin considerar a los vecinos residentes en los más pequeños asentamientos del Valle de México.

### Imagen 8 MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1800



Para esta época, la ciudad se dividía en 32 cuarteles: ocho mayores y dentro de cada uno de éstos cuatro menores, resultando que éstos últimos se dividían en manzanas. Es de mencionarse que en Coyoacán se fundó el Primer Ayuntamiento de la Ciudad de México.

Durante los primeros años del siglo XIX destacaban en materia urbanística la inauguración de la Glorieta del Caballito en 1803, en tanto que en 1804 Von Humboldt<sup>88</sup> inspeccionó las obras hidráulicas de la ciudad y apuntó la necesidad de abrir un canal directo al lago de Texcoco como se establecía en el plan original de Enrico Martínez, todo ello, con el propósito de drenar

<sup>87</sup> Frase que también se proclama en favor de José María Roa Bárcena.

<sup>88</sup> De gran interés resultan dos fragmentos de Humboldt sobre la Nueva España, consultables en la enciclopedia *Historia de México. Ibídem*, Tomo 6, pág. 216.

artificialmente la cuenca y reducir los riesgos de inundaciones. En otras palabras, se buscaba construir el canal de desagüe que se terminaría un siglo después de esa advertencia. Entre 1810 a 1815 se realizaron diversas obras de contención por los posibles ataques de los insurgentes como zanjas, reforzamiento de muros y atalayas.

### **2.3.5 El Golpe de Estado de 1808**

A partir de 1808, se inició el proceso de independencia de la mayor parte de las posesiones españolas. Éstas habían aportado buena parte de los recursos financieros y sin duda la Nueva España fue una de las más afectadas ante las exigencias de la Corona.

De los préstamos y donativos gratuitos, se pasó a los préstamos forzosos, y a partir de 1804, la Real Cédula de consolidación de vales reales por la que se ordenaba enajenar o incautar los fondos propiedad de las instituciones eclesiásticas fue ejecutada.

La decisión del virrey Iturrigaray de aplicar la referida Cédula hasta sus últimas consecuencias lo enfrentó con todos los afectados, en especial con los propietarios criollos, los peninsulares radicados en las nuevas tierras y por supuesto con el clero.

El descontento generalizado culminó, finalmente con el golpe de Estado en contra del virrey José de Iturrigaray, así como del encarcelamiento y posterior asesinato de algunos miembros del Ayuntamiento. El síndico del Ayuntamiento Francisco Primo de Verdad<sup>89</sup> un conocedor de los enciclopedistas franceses, empezaba a hablar de la soberanía de los pobladores de la Nueva España respecto de la Corona Española.

Hasta agosto de 1811, la seguridad interior de la capital dependió del Ayuntamiento por medio de los batallones patrióticos, de los del comercio y de los soldados del resguardo, pero a raíz de la segunda conspiración descubierta en tan sólo cuatro meses para deponer al virrey, esta vez, no por los peninsulares más conservadores, sino por el grupo de notables criollos que encabezaba Mariana Rodríguez del Toro de Lazarín.

<sup>89</sup> Tal y como narra Ignacio Burgoa en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 567.

El nuevo plan de seguridad estableció la policía de barrios, la cual bloqueó la mayor parte de los accesos a la ciudad, se inició la construcción de la “zanja cuadrada”, se incrementó el número de militares en las garitas y se estableció el sistema de pasaportes. Con ello, se limitó el libre tránsito de personas al tiempo que se prohibió dormir fuera del domicilio, cambiar de residencia y arrendar cualquier propiedad sin la autorización del teniente de barrio.

### ***2.3.6 La Guerra en el Valle de México***

La segunda amenaza insurgente sobre la ciudad se dio con la insurrección de los pueblos circunvecinos<sup>90</sup>.

La defensa de la capital no fue una actividad exclusiva de las fuerzas acantonadas en su recinto sino que igualmente tuvo que ver con un plan militar que se extendió más allá de sus garitas y del que formaban parte las poblaciones del Valle de México. Los pueblos correspondían a la jurisdicción de los partidos de Ecatepec, Texcoco, Tacuba, Coyoacán, Mexicaltzingo, San Agustín de las Cuevas (Tlalpan), Xochimilco, Teotihuacán, Tula, Tulancingo, Toluca, Cuautitlán y Apam.

En octubre de 1816 el virrey Apodaca<sup>91</sup> informó que la capital y sus inmediaciones se hallaban en entera quietud abastecidas de frutos, ganados y efectos de consumo, los cuales llegaban libremente de todas partes desde que se habían batido las gavillas que antes les asediaban por los destacamentos y puestos militares situados en su extenso valle.

En su interior la ciudad era vigilada día y noche por los alcaldes del barrio, por los encargados de expedir pasaportes, por las patrullas de caballería e infantería, por los guardias del alumbrado público y por los guardias de prevención.

Dicha situación prevaleció en México, hasta que las fuerzas insurrectas conjuntamente con Agustín de Iturbide pactaron el Plan de Iguala replicado en los Tratados de Córdoba y lograron entrar triunfantes a la capital de la hasta entonces Nueva España.

<sup>90</sup> Esquivel Obregón, Toribio. *Prolegómenos de la Historia Constitucional de México*. UNAM, 1980, pág. 89.

<sup>91</sup> Narrativa de Ciro González Blackaller. *Historia de México*. Editorial Limusa, México, 1987, pág. 187.

## 2.4 La Ciudad de México a partir de la Independencia

Una vez consumada la Independencia el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del ejército trigarante al mando de Iturbide, así como su formalización jurídica el 28 del mismo mes y año mediante la emisión del Acta de Independencia del Imperio Mexicano se inició la vida independiente de nuestro país.

Iturbide erigido como Emperador duró un breve lapso en el poder hasta que fue derrocado por las fuerzas liberales, quienes empezaron a levantar la vista hacia el vecino país del norte, con la clara intención de instaurar la nueva y exitosa forma de Estado denominada Federalismo<sup>92</sup>.

Bajo estos designios, se convocó a un Congreso Constituyente, el cual,<sup>93</sup> decidió adoptar dicha forma de Estado en el documento conocido como Acta Constitucional de 20 de noviembre de 1823.

Asimismo, el 31 de enero de 1824 el propio órgano constituyente emitió el documento denominado Acta Constitutiva, en la cual, se fincaron las bases de la primera Constitución Mexicana. En el citado documento se determinó la existencia de 16 entidades federativas, entre ellas el Estado de México cuya capital era la Ciudad de México.

Por tal razón, el General Melchor Múzquiz entonces gobernador, estableció sus oficinas en la capital de la República, concretamente en el edificio que había sido de la Inquisición, convertido después, en la Escuela de Medicina, mientras que el Congreso Constituyente del Estado se reunía en una casa de las calles del Indio Triste denominadas con posterioridad como Correo Mayor.

No obstante, en el Congreso Constituyente Nacional algunos diputados no estuvieron de acuerdo en que la Ciudad de México fuera la capital de un solo Estado, debido a su enorme extensión territorial, por lo que resultaba una entidad federativa demasiado poderosa en relación con otros Estados del país.

Bajo esta tesitura, el 18 de noviembre de 1824 el Congreso Nacional decretó que la Ciudad de México fuera la sede de los Poderes Federales y se

<sup>92</sup> Véase al respecto la obra de Madison, Hamilton, Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

<sup>93</sup> Consultable en la obra conmemorativa *Primer Centenario de la Constitución de 1824*. Cámara de Senadores, Talleres Gráficos Soria, México, 1924, pp. 251-254.

independizara del Estado de México, lo que motivó que el 20 de noviembre de ese año entrara en vigor el Decreto de creación del Distrito Federal con un radio no mayor de dos leguas (aproximadamente 8,800 metros) a partir de la Plaza de la Constitución.

En ese mismo año es de mencionarse que la población de la ciudad se estimó en 169,000 habitantes que residían en alrededor de 3.7 kilómetros cuadrados de área urbanizada.

Para 1836 y conforme a la Sexta Ley Constitucional<sup>94</sup> el territorio nacional se dividió en Departamentos. En la legislación secundaria se creó el Departamento de México el cual se integraba por 13 distritos, uno de ellos era el Distrito Federal conformado por tres partidos: la Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla y cada uno seccionado en municipalidades, lo que dio más responsabilidades a los gobiernos locales.

En lo atinente al contexto urbano del Distrito Federal, resulta conveniente señalar que hacia 1842 se realizaron escasas transformaciones en su superficie y estructura, pues los primeros y más significativos cambios en la forma urbana, así como la expansión física de la ciudad se asociaron con los procesos de secularización, desamortización y nacionalización de la propiedad de la antigua capital novohispana, así como al impacto de la inversión (especulación) inmobiliaria y el fraccionamiento de la propiedad, cuyos efectos se perfilaron con mayor claridad de los años sesenta en adelante.

Esta población estuvo asentada dentro de un espacio constituido por 245 manzanas, por lo menos hasta la década de 1850 y se integró por la zona de traza regular con sus calles anchas y rectas, constituida por la parte de la antigua traza española que en principio se asignó como lugar de residencia para la población hispánica, así como por la parte más irregular de la ciudad, integrada por los barrios y tierras de las parcialidades de San Juan Tenochtitlán y Santiago Tlatelolco, agregadas al gobierno de la Ciudad desde 1820.

El paisaje urbano no contaba con límites claramente definidos respecto de las zonas rurales, en especial en las partes que rodeaban el casco de la Ciudad,

<sup>94</sup> En la primera Ley se determinaba dicha forma de organización. El texto de las Leyes Constitucionales se puede consultar en la obra publicada por el Senado de la República *Documentos de las Fuerzas Armadas Mexicanas*. Editorial Stylo, México, 1965, Tomo I, págs. 225-274.

por lo que resultaba difícil especificar sus colindancias con otros territorios contiguos.

Asimismo, puede apreciarse en esta época el fenómeno que hoy se conoce como transmigración, tanto de los habitantes de la Ciudad de México hacia la periferia como de la periferia hacia la ciudad capital.

### **Imagen 9**

#### **VISTA DEL CENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1843**



#### ***2.4.1 La Lucha entre Liberales y Conservadores en el Marco de la Ciudad de México***

En 1843 el grupo conservador expidió una segunda Constitución centralista denominada *Bases Orgánicas* que reiteró dicha forma de Estado.

En lo atinente a la división territorial continuaron previniéndose los departamentos conforme al numeral 4º de dicho ordenamiento supremo, sin que se hiciera una mención expresa de la Ciudad de México.

No obstante, este Distrito se integró junto con los de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla al Departamento de México.

Cabe señalar que durante esta etapa así como en los años venideros, dentro del ámbito urbanístico se edificaron pocas construcciones y aunque existieron diversos proyectos para ordenar el espacio urbano, los mismos se quedaron en esa condición.

Bajo este contexto histórico, puede aseverarse que la expansión de la Ciudad, así como la ordenación y apertura de nuevas calles estuvieron vinculadas con la efectiva aplicación de la Ley de Desamortización de 1856 propugnada por Lerdo de Tejada y más tarde con la Ley de Nacionalización expedida en 1859,<sup>95</sup> marco normativo que sentó las bases para que en los siguientes años en especial entre 1864 y 1870, se avanzara de forma significativa en la “modernización” del paisaje urbano, mediante la construcción de nuevas calles y predios en su mayoría de particulares.

Con el transcurso del tiempo el bando liberal fue adjudicándose importantes batallas, tanto militares como ideológicas, por ello, dicho bando logró emitir un valioso documento que sentó las bases de la *Lex Supremae* de 1857: el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 en la cual se determinó que la Ciudad de México sería el Distrito Federal.<sup>96</sup>

Cabe señalar que durante esta época se acrecentó la lucha entre los liberales y los conservadores, los primeros propugnando por brindar a México una solidez tanto interna como externa a fin de mejorar las condiciones del país y de la población; en tanto que en la facción adversa rondaba la idea de recuperar sus bienes y privilegios al grado de querer derrocar al gobierno encabezado por Juárez y establecer un Imperio bajo el mando de príncipe extranjero que congeniara con su ideología.

Finalmente los liberales lograron triunfar sobre los conservadores.

Para fortalecer el entorno jurídico y político, la facción liberal expidió la Constitución de 1857<sup>97</sup> ordenamiento supremo ejemplar que, además de restaurar el Federalismo, contempló en su parte dogmática los derechos del hombre e igualmente el juicio de amparo como medio garante de protección constitucional, así como de los referidos derechos públicos subjetivos.

En lo atinente al plano territorial el numeral 46 de la *Lex Fundamentalis* de 1857 textualmente contemplaba: “*El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero*

<sup>95</sup> Consultable en la obra *Recopilación de Leyes, Decretos, Bandos formada por el Licenciado Basilio José Arrillaga*. Imprenta de Vicente G. Torres, México, 1861, pág. 42.

<sup>96</sup> *Documentos Históricos de las Fuerzas Armadas Mexicanas*. Ob. cit., Tomo I, pág. 314.

<sup>97</sup> Instituto de Estudios Constitucionales. *Constitución de 1857*, Edición Facsimilar náhuatl-español, Talleres Gráficos del Estado de Querétaro, 1994, s/p.

*la erección sólo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes federales se trasladen a otro lugar”.*

De esta forma la Carta Suprema en comento, prevenía la posibilidad jurídica y territorial de que el Distrito Federal se convirtiera en una entidad federativa con la misma extensión que tuviera el Distrito Federal, en caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar.

Esta previsión ha trascendido hasta nuestra vigente Constitución cuyo numeral 44 señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal y capital de la República Mexicana, al tiempo de albergar a los poderes federales y en caso de que éstos se trasladen a otro lugar del territorio nacional, el área que abarque la Ciudad de México se convertirá en el Estado del Valle de México.

**Imagen 10**  
**PLANO GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1858**



Por lo que corresponde al entorno urbanístico, es de mencionarse que en 1858 se inauguró el sistema de trenes suburbanos México-Tacubaya y 10 años más tarde se abrió al público el camino de acceso a la Ciudad a través del llamado Paseo del Emperador (hoy Paseo de la Reforma) a partir de 1872. Asimismo, debe destacarse el inicio de la construcción del Palacio de Lecumberri y la del Palacio Legislativo en el centro de la ciudad.

El 6 de mayo de 1861 se decretó la reducción de los límites territoriales establecidos en 1854 por lo que el Distrito Federal estaría conformado por las secciones de la Municipalidad de México.

En marzo de 1865 se ordenó la creación del Departamento del Valle de México con capital en la Ciudad y establecieron sus límites. Cabe apuntar que para estas fechas, la Ciudad de México contaba con una población cercana a los 170,000 habitantes.

#### ***2.4.2 Los Liberales Recuperan la Ciudad***

Con motivo de la guerra nacional en 1867, la Ciudad de México sufrió el sitio impuesto, por las tropas liberales tutelados por la egregia figura de Juárez. Dicho sitio ocasionó padecimientos graves a la población entre los que destacó la escasez de alimentos, por lo que la Ciudad se rindió por hambre.

El 21 de junio de 1867, Porfirio Díaz entró a la Ciudad de México sellando con ese acto simbólico la derrota de Maximiliano de Habsburgo y el fin de su breve imperio.

La reorganización inmediata del gobierno se convirtió en tarea prioritaria del Distrito Federal, territorio fundamental para apuntalar las pretensiones del Ejecutivo Federal y su residencia en la Ciudad de México.

Para tal fin, Díaz se dio a la tarea de organizar la administración local por lo cual nombró un jefe político del Distrito del Centro, un jefe de policía y una comisión municipal. Con estas medidas Díaz buscaba asegurar un mínimo de paz y estabilidad que garantizara al Presidente Benito Juárez el control de la situación.

Igualmente en ese año se recuperó la división político-administrativa del Distrito Federal que había sido definida a través del Decreto de 1861 y el bando de 1862<sup>98</sup> misma que seccionaba el territorio de la siguiente manera:

- Municipalidad de México;
- Partido de Guadalupe Hidalgo con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco;
- Partido de Xochimilco con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán;
- Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco, y
- Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

Bajo este contexto en las prefecturas, distritos o partidos, los prefectos cumplían las mismas funciones que el gobernador en la municipalidad de México, puesto que fungían como presidentes de los ayuntamientos y eran los responsables de aplicar y hacer cumplir las leyes.

Esta división territorial consolidó el ámbito superficial de la Ciudad de México, se combinaba la entidad municipal con los partidos generando una adecuada coordinación de actividades y competencias que se traducía en una dinámica apropiada para la capital de la República Mexicana, que continuaba como asiento de los poderes federales, lo que favoreció sin duda la estabilidad del gobierno encabezado por Benito Juárez.

### ***2.4.3 La Ciudad de México Durante el Gobierno de Porfirio Díaz***

A partir de 1876, año en el que tomó el poder Porfirio Díaz y bajo la influencia de la Revolución Industrial, se fortaleció el centralismo de la Ciudad de México, pues la capital se consolidó como sede de los poderes federales con un fuerte aparato administrativo, se construyó una amplia red ferroviaria con una traza que la favorecía y la comunicaba con centros urbanos y áreas agrícolas, se impulsaron las fábricas y los negocios que multiplicaron la nueva clase empresarial rica, junto con una pequeña burguesía residente en la Ciudad.

El principal objetivo durante los primeros años del Porfiriato fue el de lograr una estabilidad política, después de la intrincada problemática interna que culminó con la muerte del Benemérito de las Américas y que generó una

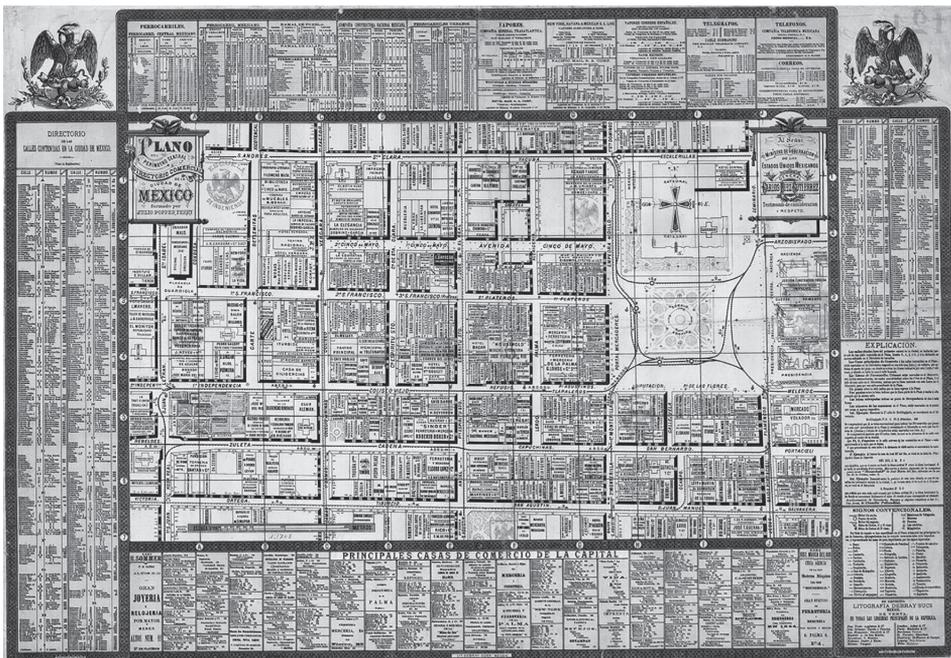
<sup>98</sup> Bando consultable en la página electrónica [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

lucha por el poder no solamente entre las facciones antagónicas liberal y conservadora sino entre las clases militar y civil, especialmente entre Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz quien a la postre ocupó la Presidencia por espacio de 34 años.

Debe mencionarse que para 1898 se decretaron los límites administrativos del Distrito Federal con una superficie total de 1,483 kilómetros cuadrados. En 1899 se determinó que su división política fuera la municipalidad de México y seis distritos o prefecturas que contenían 21 municipalidades; contaba con un área urbana de aproximadamente 12 kilómetros cuadrados, donde residían alrededor de 369,000 habitantes.

Al finalizar 1899 mediante un nuevo Decreto se reformuló el ordenamiento interno quedando el Distrito Federal compuesto de una municipalidad y seis prefecturas, de esta forma crecía el control del poder federal al aumentar el número de las prefecturas.

### Imagen 11 PLANO DEL PERÍMETRO COMERCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1882



Sin embargo, cuatro años más tarde en 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, reorganizó de nuevo el territorio dividiéndolo en trece municipalidades y eliminando las prefecturas en virtud de que el control del territorio y de su administración municipal ya no representaba un problema al quedar garantizado con la nueva estructura estipulada en la Ley que convertía a los ayuntamientos en meros órganos consultivos.

No obstante, un punto controvertido fue la creación de los Jefes Políticos, funcionarios de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, se trataba de un plano local.

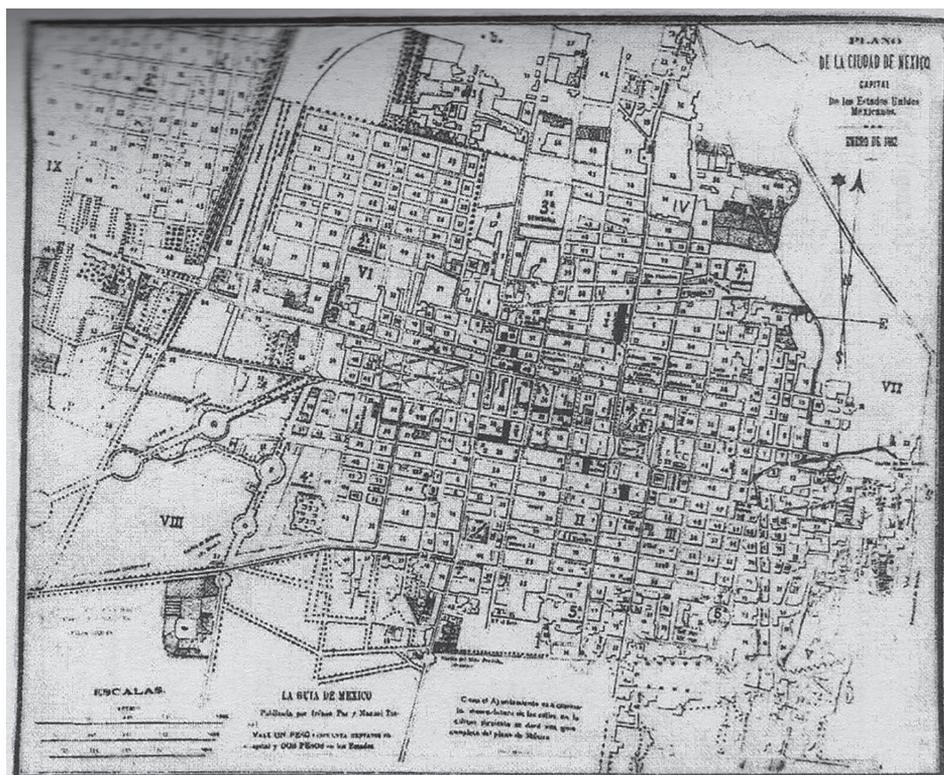
Respecto de la municipalidad de México, se puede decir que pese a su pequeña extensión territorial, la Ciudad constituía el eje de la vida política de la República, era el lugar de residencia de sus construcciones y era también uno de los lugares con mayores diferencias en las condiciones de vida de sus habitantes. En un lapso de poco menos de 30 años la Ciudad de México se extendió más de 25%, transformó su apariencia y casi duplicó su población.

Contaba con abultados sectores populares que se desarrollaban alrededor de las fábricas y los talleres, lo que acarreó diversas formas de integración desde las mutuales hasta el asociacionismo, adquiriendo así importantes experiencias. Asimismo, concentraba las principales escuelas de educación superior.

En esos tiempos, uno de los problemas constantes de la Ciudad fue el gran contraste socio-urbano, la situación de desigualdad social que prevalecía en la Ciudad se traducía en el fraccionamiento de zonas de abundancia y de pobreza.

En efecto la Ciudad de México pretendía buscar aires de modernidad como las principales capitales europeas, porque contaba con espléndidas avenidas, suntuosas construcciones, elegantes zonas residenciales, pero también, zonas de marginación y de pobreza.

## Imagen 12 MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1882



En 1910, el Distrito Federal contaba con un total de 730,000 habitantes que vivían en un área urbanizada de alrededor de 13.7 kilómetros cuadrados lo que arrojaba una densidad de 34,384 habitantes por kilómetro cuadrado, la cifra más alta en todo el siglo asociada a una ocupación del espacio altamente concentrada.

En el plano político resulta conveniente señalar que mientras los asuntos de la administración se decidían por el Ayuntamiento, el gobernador del Distrito Federal tuvo una creciente presencia política durante los últimos años del Porfiriato.

Dentro de los asuntos relacionados con el plano urbanístico que con mayor frecuencia se discutían en el Ayuntamiento, se pueden mencionar los inherentes

a la nomenclatura, la numeración y la aprobación de nuevas vías públicas, así como la apertura, ampliación y alineación de calles.

Bajo este contexto, durante esta época también se dio paso a la construcción de monumentos y edificaciones que hasta la fecha resultan representativos de la Ciudad de México como es el caso del Palacio de las Bellas Artes.

### **Imagen 13**

#### **VISTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PORFIRIATO**



Con las características anteriores arribó la Ciudad de México al siglo xx. Era el Centro Urbano más importante en un país predominantemente rural y orientado, sobre todo, hacia las actividades agrícolas.

### **2.5 Perfiles Histórico-Políticos de la Ciudad de México en el siglo xx**

Durante el Porfiriato se gestaron condiciones de descontento social que desembocaron en el levantamiento armado popular y al movimiento de la Revolución Mexicana, que tuvo como referente obligado a la capital del país.

A la caída del régimen de Díaz, los jefes revolucionarios decidieron retomar el crecimiento económico y definir el rumbo ideológico de la Revolución

otorgando el poder a una clase dominante. La política de desarrollo que promovieron líderes como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón fue de carácter liberal, de modernización e industrialización con especial énfasis en el comercio y los servicios, acompañado de un proceso de urbanización creciente cuyo punto focal sería la Ciudad de México al constituirse como el principal centro político y económico del país.

La Constitución de 1917 ratificó la superficie del Distrito Federal, al tiempo que en la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales se mantuvo su división administrativa municipal con elección popular, pero se señaló que sus municipalidades deberían tener una superficie y población suficiente para subsistir con sus propios recursos, así como contribuir a los gastos comunes del gobierno central. Más adelante, se otorgó la facultad al Presidente de México para designar al gobernante de la Ciudad de México, así como a las autoridades del municipio central o de la misma.

Con estas medidas se centralizó el poder para enfrentar los conflictos políticos urbanos con una administración más controlada.

Para la década de los años veinte del siglo pasado, el país entró en una fase de estabilidad política principalmente bajo la Presidencia de Plutarco Elías Calles iniciada en 1924. La Ciudad recuperó su proceso de industrialización asociado con el crecimiento del sistema de transportes, la expansión de la mancha urbana y una mayor concentración en el contexto nacional.

En 1928 por Decreto Presidencial, se suprimió la organización municipal con elección popular y el Gobierno del Distrito Federal se encomendó al Presidente de la República.

En la Ley Orgánica se creó el Departamento del Distrito Federal y la figura del Jefe de éste, que sería nombrado y removido por el Ejecutivo Federal. El territorio se dividió en un departamento central y 13 delegaciones.

La autoridad responsable del gobierno de la Ciudad de México recibió en un inicio la denominación de Jefe del Departamento Central y a partir de 1931 se le llamó Jefe del Departamento del Distrito Federal, suprimiendo la figura del gobernador del Distrito Federal que estuvo vigente hasta 1928.

Asimismo, se infería que el gobierno del Distrito Federal era parte de la Administración Pública Federal, lo cual fue establecido jurídicamente en la Ley de Secretarías de Estado y Dependencias del Ejecutivo Federal expedida en 1934.

Esta reforma urbana tuvo la intención de centralizar completamente el poder y enfrentar la atomización político-administrativa, pero con la idea principal de que los interlocutores políticos del gobierno fueran las organizaciones populares susceptibles de control por los jefes revolucionarios.

En 1930, se dio a conocer la Ley de Planeación General que otorgaba facultades al Consejo Consultivo de la Ciudad para desarrollar la planificación urbana. En la capital de la República, la protección y restauración de los edificios coloniales del centro se manifestó con el desalojo de los pequeños artesanos, productores industriales, vendedores ambulantes y la liberación de las calles para el movimiento del transporte público, decisiones que implicaban un alto costo político y social ante las necesidades de empleo e ingreso de la población.

Asimismo, destacaron las medidas de redistribución de la riqueza nacional que favorecían a los campesinos, promovidas durante la Presidencia de Lázaro Cárdenas que incluyeron el reparto agrario y el apoyo a la producción agrícola mediante la inversión pública, la creación de instituciones financieras, la construcción de obras de infraestructura carretera y de gran irrigación, así como el control de los energéticos.

Estas medidas propiciaron el repoblamiento del campo, redujeron la presión demográfica sobre las ciudades y colocaron los cimientos para el crecimiento industrial en las grandes urbes.

Para 1933, se introdujo la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, en la cual se establecía la creación de una Comisión de Planificación para la Ciudad de México, encargada de elaborar la política urbana con delegados representantes de los empresarios, dueños de inmuebles urbanos, el gobierno y especialistas técnicos.

En 1936, se creó el Consejo Consultivo del Distrito Federal como un espacio de control ciudadano, alternativo a las desaparecidas estructuras democráticas

municipales locales, mediante el cual se trató de dar cauce a los conflictos políticos y a las diversas demandas sociales.

El Consejo se enfrentó a la dificultad de tomar decisiones, debido a que en él, participaban grupos sociales con diferentes intereses; éstos grupos ilustraban el mosaico social de la Ciudad y reflejaban con distinta fuerza los intereses de los habitantes urbanos, destacando, una clase media liberal emergente con empleados, comerciantes, profesionistas, pequeños propietarios de inmuebles y fábricas que debatían el futuro de la Ciudad.

Entre los problemas más importantes se encontraba el servicio de transporte (tranvías y autobuses) la escasez de vivienda, la pavimentación de las calles, el suministro de agua, el drenaje, la localización de los mercados vecinales, los impuestos locales, así como la regulación del comercio callejero, otro tema de recurrencia histórica en la Ciudad.

En el Distrito Federal, el General Lázaro Cárdenas también expropió tierras y convirtió más de la mitad de la superficie en propiedad ejidal o comunal, decretó Parques Nacionales “El Desierto de los Leones” y “Cumbres del Ajusco” para disminuir la deforestación en las laderas de la cuenca, dio prioridad a la infraestructura para el desarrollo industrial y a los obreros sindicalizados, por encima del comercio y los servicios, aunque le redujo los recursos públicos a la Ciudad para fortalecer el presupuesto nacional.

Los programas nacionales atendieron necesidades de salud y educación, así como vivienda para los trabajadores y empleados de gobierno en terrenos expropiados donde surgieron colonias proletarias.

Asimismo, promovió obras públicas en el centro de la Ciudad con la finalidad de atraer capital industrial y tuvo resultados positivos, y varias empresas se localizaron en las delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco.

Esta política urbana significó el desplazamiento de inquilinos, artesanos, tenderos y pequeños comerciantes no asalariados frente a las nuevas industrias y sus trabajadores. La lucha social y política se expresaba entre los antiguos residentes, muchos de ellos descendientes de españoles que controlaban el comercio y los servicios urbanos y los nuevos avecindados.

En 1941, se ratificaron los límites de 1898 y se modificaron divisiones internas para conformar 12 delegaciones y la Ciudad de México (sede del Departamento Central).

Hacia 1945, uno de los impulsores de la autonomía del Distrito Federal respecto del Ejecutivo Federal, Javier Rojo Gómez solicitó al Presidente Manuel Ávila Camacho, que la autoridad política de la Ciudad de México recuperara la denominación de Gobernador lo cual fue aceptado, sin embargo, un par de años después, durante la Presidencia de Miguel Alemán se retornó a la anterior denominación de Jefe del Departamento.

Cabe destacar que a partir de 1946, el entonces Jefe del Departamento, Fernando Casas Alemán inició una serie de obras urbanísticas y viales de gran importancia como la apertura de avenidas y construcción de vías rápidas, el entubamiento de ríos y la ejecución de obras hidráulicas para la provisión de agua, obra conocida como el sistema del Río Lerma, así como su desalojo, lo que evitó importantes inundaciones.

Otro destacado regente fue Ernesto P. Uruchurtu, quien combatió con mano dura la ocupación ilegal del territorio urbano al tiempo que propició obras de importancia para la Ciudad de México.

En 1970, se emitió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que en el plano político confirmó la dependencia del llamado Regente respecto del Ejecutivo Federal, quien nombraba directamente al Jefe del Departamento.

Asimismo, debe destacarse la propuesta de reorganización territorial con la existencia de 16 delegaciones, al tiempo que el Consejo Consultivo daba paso a las Juntas de Vecinos.

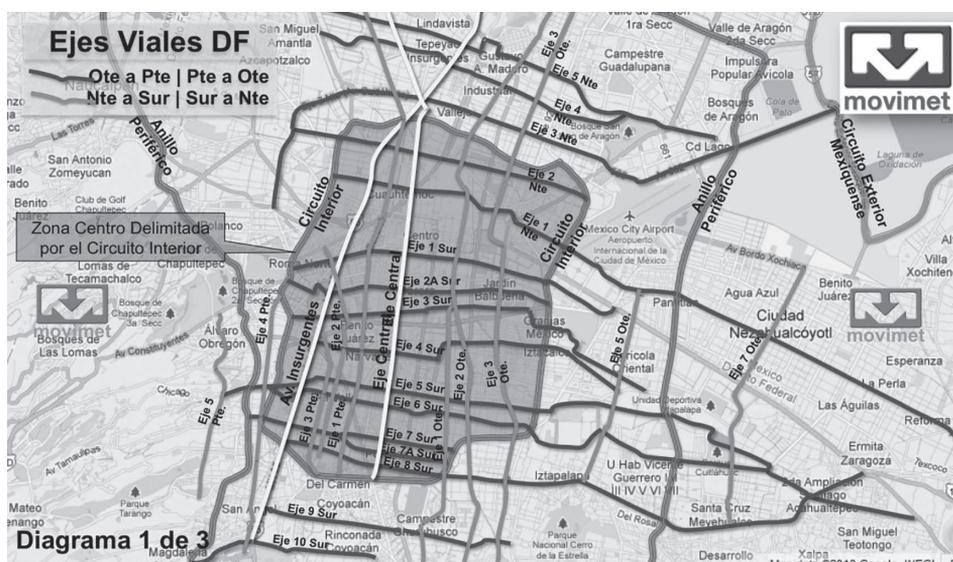
Para 1972 se creó la Procuraduría de Colonias Populares cuyo propósito principal era evitar la invasión ilegal de predios e impulsar la regularización de los ya ocupados de manera ilegal al tiempo que en 1973 se creó el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano y en 1976 destaca la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

No obstante todo lo anterior, los denominados asentamientos irregulares proliferaron como la “forma más popular de urbanización” debido en gran

parte al incremento poblacional y a la inmigración de un gran número de personas hacia la Ciudad de México, con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida.

Sin duda, 1978 representó un paradigma urbanístico con la construcción de los Ejes Viales a instancia del Jefe del Departamento Carlos Hank González, obra sumamente controvertida por las afectaciones que sufrieron los particulares respecto de sus propiedades, así como al entorno ecológico.

**Imagen 14**  
**DIAGRAMA PARCIAL DE LOS EJES VIALES**  
**DE LA CIUDAD DE MÉXICO**



En 1985, la Ciudad de México se vio afectada por un terremoto devastador que marcó para siempre al Distrito Federal tanto por la pérdida de una gran cantidad de vidas humanas como por las afectaciones materiales en edificios y casas. Este acontecimiento natural generó el replanteamiento de las políticas de desarrollo urbano que giró en torno a la reconstrucción de espacios frente a la tradicional expansión de la Ciudad.

En 1987, se aprobó el nuevo Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal como un nuevo intento por controlar y ordenar el crecimiento,

mediante la implementación de una zonificación primaria en la que se establecieron áreas de desarrollo urbano, así como el área de conservación, para lo cual, se estableció una línea de 156 kilómetros de longitud.

La zona de conservación identificaba 36 poblados que habían tenido un crecimiento demográfico de más de 90% en la década anterior y debían ser controlados.

Respecto al área de desarrollo urbano se establecieron 8 zonas denominadas centros urbanos para el desarrollo comercial y de servicios.

Asimismo, se proponía rescatar el centro histórico y se introdujo el concepto de Zona Especial de Desarrollo Urbano para regular con mayor énfasis el crecimiento de lugares con valor patrimonial o histórico que tenían mayores presiones del capital inmobiliario para modificar los usos y el entorno.

En 1986, se inició la democratización de la capital de la República con la creación de un órgano legislativo para el Distrito Federal denominado Asamblea de Representantes integrada por 66 miembros electos mediante voto popular y cuya primera elección tuvo lugar en 1988.

Para 1993, se consolidó una nueva reforma política que culminó con la implementación de un Consejo de Ciudadanos encargado de supervisar, evaluar y en su caso aprobar los programas de la administración pública distrital en cada demarcación.

En 1996, se determinó la finalización de la figura del denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal cuyo nombramiento corría a cargo del Presidente de la República como uno más de sus colaboradores. La modificación constitucional previno que en la Ciudad de México el Poder Ejecutivo se depositaría en un Jefe de Gobierno electo mediante votación popular, llevándose a cabo la primera elección en 1997.

## **2.6 La Metrópoli Incipiente Durante el Milagro Económico**

En los inicios del siglo xx, la Ciudad de México contaba con una población de 354,000 habitantes que se asentaba en una superficie urbanizada de 12 kilómetros cuadrados por lo que existía una densidad promedio de 28,727 habitantes por kilómetro cuadrado.

Durante el movimiento revolucionario aumentó la migración hacia la capital por la incertidumbre y la destrucción de haciendas y pueblos. Entre 1910 y 1921 la tasa de crecimiento de la población de la Ciudad fue de 3.1%, cifra superior de la población urbana nacional que se elevó en 1.5% mientras que la nacional se redujo drásticamente a -0.5% como resultado de la mortalidad y la emigración internacional derivadas de la lucha armada.

En 1921, la población de la Ciudad llegó a 662,000 habitantes que residían en una superficie urbanizada que creció a 46.4 kilómetros cuadrados reduciendo la densidad a 14,000 habitantes por kilómetro cuadrado.

En el censo de 1930, la Ciudad de México reportaba 1'049,000 habitantes y se estimaba su superficie urbana en casi 63 kilómetros cuadrados por lo que la densidad alcanzó alrededor de 17,000 habitantes por kilómetro cuadrado.

La importancia industrial de la Ciudad de México aumentó constantemente, el Producto Interno Bruto (PIB) de su sector secundario pasó de representar 8% del total nacional en 1900 a 35% en 1940, sobre todo por la creación de empresas manufactureras.

Asimismo, la participación del Producto Interno Bruto (PIB) de la capital en el total nacional aumentó del 9 al 30%, de tal suerte que la población de la Ciudad había crecido hasta reportar en el censo de 1940 un total de 1'560,000 habitantes distribuidos en un área urbanizada de casi 118 kilómetros cuadrados con lo que la densidad disminuyó a poco más de 13,000 habitantes por kilómetro cuadrado dando paso a una fase de expansión física.

Por otro lado, el período proteccionista de importancia o de crecimiento hacia adentro que se conoce como “Milagro Mexicano”, se desarrolló principalmente en dos fases.

La inicial entre 1935 y 1954, con la primera acumulación industrial que se había instalado desde el siglo XIX dentro de la cual predominaban la pequeña y mediana empresas de industria ligera, conectadas con el consumo directo más o menos generalizado y con exigencias tecnológicas mínimas.

Hacia 1945, principió la contra reforma agraria que provocó la concentración de la propiedad rural y del ingreso, lo que se combinó con el aumento de la

inversión extranjera haciendo más dependiente la economía nacional de las conmociones mundiales.

Sólo en el periodo 1945-1955, el PIB Nacional creció a una tasa anual del 6% y el agropecuario al 5.8%. En estas condiciones repuntó la migración campo-ciudad, siendo la Ciudad de México el principal destino, porque en ella se localizaba una parte muy importante del aparato productivo y del mercado.

La Segunda fase del “Milagro Económico” fue la del Desarrollo Estabilizador (1955-1965), con alto crecimiento económico, con estabilidad de precios y del tipo de cambio, pero con una acelerada concentración del ingreso, deterioro de salario y contracción del mercado interno para los productos de la industria ligera lo que propició la desaparición o absorción de pequeñas y medianas empresas.

Durante el referido período, los gobiernos ampliaron la infraestructura al construir una red de ejes carreteros troncales paralelos a los ferroviarios, lo que privilegió el ciclo automotor y reforzó el patrón urbano regional concentrador del país, con lo que se perdió la oportunidad de establecer redes complementarias para lograr una organización del territorio diferente que facilitaría la accesibilidad rural.

En este contexto, la Ciudad de México se consolidó como el principal polo de desarrollo industrial y de servicios en el país y en la región central, lo que estimuló la concentración de las actividades económicas y la atracción de población.

Así también, se desarrolló un proceso de metropolización asociado a un elevado crecimiento económico y demográfico, con un mayor uso del automóvil y los autobuses que, contribuyeron a ampliar las distancias en la transportación de los habitantes y con ello su expansión física.

En las periferias se impulsaron actividades asociadas a la provisión de materias primas, alimentos y servicios para el aparato productivo y la población de la Ciudad Central.

Las características de los subsecuentes modelos económicos se expresaron territorialmente en procesos de metropolización con concentración centro-periferia y redes de conurbación extendidas.

En los años cincuenta la actividad industrial de la Ciudad se extendió hacia el Estado de México, impulsando la producción de bienes de capital e intermedios integrados a las cadenas productivas y al mercado de la Ciudad.

La terminal de pasajeros y la de ferrocarril se reubicaron hacia el norte del Distrito Federal. Las obras de infraestructura vial como el Viaducto Miguel Alemán y la Avenida Insurgentes favorecieron la movilidad de la población.

De manera combinada la prohibición del Gobierno del Distrito Federal de construir vivienda formal masiva provocó la expansión física de la mancha urbana fuera de sus límites y surgieron las primeras “ciudades dormitorio” donde pernoctan los trabajadores que se transportan cotidianamente al centro a distancias y costos cada vez más elevados.

La construcción de urbanizaciones populares en colonias como el pueblo de Atzacolco y Nueva Atzacolco, ubicados a las orillas de la carretera a Pachuca contribuyeron a conurbar la Delegación Gustavo A. Madero con el Municipio de Tlalnepantla.

Asimismo, se fueron integrando físicamente algunas áreas de las Delegaciones Miguel Hidalgo y Azcapotzalco con Naucalpan para conformar la incipiente zona metropolitana del Valle de México. Éste proceso de expansión física del espacio construido redujo la densidad de población a un poco más de 11,000 habitantes por kilómetro cuadrado.

Luego entonces, las fuerzas de atracción de la Ciudad de México se tradujeron en un rápido crecimiento de sus habitantes y su consecuente expansión física, inicialmente sobre los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec y la porción de Chimalhuacán que luego se dividió para crear Nezahualcóyotl, donde se alcanzó una tasa de crecimiento demográfico de hasta 19% anual, frente a cifras de 3.5% en la Ciudad.

Este proceso se expresó en un mercado inmobiliario emergente de dos grandes tipos: uno menor y predominantemente formal hacia Ciudad Satélite y otro masivo e informal con el surgimiento de asentamientos irregulares carentes de servicios públicos.

Para 1960, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) se conformaba con la denominada Ciudad de México o Ciudad Central Consolidada

(integrada por lo que después serían las cuatro delegaciones centrales) más 11 delegaciones (con excepción de Milpa Alta) más los cuatro municipios del Estado de México antes mencionados, sujetos a procesos de maduración.

La población residente en el área urbanizada se estimó en 5'155,000 habitantes que residían en un área urbanizada de 417 kilómetros cuadrados, lo que generó una densidad de 12,366 habitantes por kilómetro cuadrado.

En 1970, la Ciudad de México quedó integrada por 16 unidades administrativas. La Zona Metropolitana ya se había expandido sobre 11 municipios del Estado de México, los cuatro citados más Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, La Paz, Nezahualcóyotl, Tultitlán y Huixquilucan, este último es el territorio que une físicamente las zonas metropolitanas de la Ciudad de México con la de Centro.

En ese año, residían 8'657,000 habitantes en la zona metropolitana, en una superficie urbanizada de 722 kilómetros cuadrados con una densidad de 11,983 habitantes por kilómetro cuadrado.

En la década de los ochenta, el país dio un giro hacia un modelo de apertura comercial y de economía global con medidas de desregulación, privatización y apoyo a las exportaciones, lo que significó nuevas necesidades de transportación.

En el territorio mexicano se inició la construcción de autopistas para consolidar enlaces interurbanos largos y favorecer la integración urbano-regional. El proceso de urbanización en la Región Centro de México se enfrentó a diversos cambios, se observaron formas de concentración ampliada mediante sub-centros regionales complementarios al funcionamiento del núcleo metropolitano y donde se relocalizaron inicialmente algunos procesos productivos, sobre todo de industria pesada o contaminante (cemento, automotriz o química).

Los flujos de personas y bienes comenzaron a ser entre sub-centros periurbanos, aunque todavía predominó el patrón centro-periferia.

## 2.7 La Expansión Urbana de la Ciudad de México desde la Perspectiva Poblacional

En términos generales a mediados del siglo xx la población mexicana mostró una marcada inclinación de abandonar las pequeñas localidades rurales y concentrarse en las zonas urbanas. De 1950 a 2010 dicha población se cuadruplicó y pasó de ser predominantemente rural<sup>99</sup> (57.3% del total nacional) a ser mayoritariamente urbana (76.5% del total nacional).

Bajo esta tendencia nacional en el último tercio del siglo xix y principios del xx la Ciudad de México tuvo un acelerado crecimiento. Aumentó cinco veces la superficie construida y duplicó su población.

A partir de una política de industrialización (el llamado “Milagro Mexicano” o el modelo de “El Desarrollo Estabilizador”)<sup>100</sup> el crecimiento económico del país a partir de las décadas de 1940 y 1950 (los años de la posguerra mundial) generó el desarrollo de los nuevos centros fabriles preponderantemente en lo que ha sido el centro político y económico del país por antonomasia provocando flujos migratorios hacia él, particularmente de población rural que se incorporaba a los procesos de urbanización.

Paralelamente se originaron cambios estructurales en lo económico y en lo social. La industrialización, la expansión económica, la migración y las mejoras en la salud incrementaron la población de 1.6 millones en 1940 a 13 millones de habitantes en 1980. La urbanización rebasó los límites definidos para el Distrito Federal extendiéndose a municipios del Estado de México.

Para 2003, la zona metropolitana del Valle de México contaba con 18 millones de habitantes lo que la hacía la segunda ciudad más grande del mundo, después de Tokio-Yokohama, Japón.

Según los resultados del censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 2010, esta zona contaba con una población de poco más de 20 millones de habitantes. Tan sólo en el Distrito Federal eran 8'851,080 habitantes.

<sup>99</sup> Una localidad rural está definida como aquella con menos de 2,500 habitantes. En este sentido, la localidad urbana es la que cuenta con una población mayor de 2,500 habitantes.

<sup>100</sup> Aguilar Camín, Héctor. *Después del Milagro*. Cal y Arena, México, 1989.

De conformidad con datos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2012, es a la par de Nueva York, la tercera aglomeración humana más poblada del mundo.

## CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA ZONA METROPOLITANA

### 2.7.1 Crecimiento de la Población en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)

**Cuadro 1**  
**CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO ZMVM**

AÑO	POBLACIÓN
1990	15,563,795
2000	18,396,677
2010	20,137,152

Fuente: Censos del INEGI.

Sin embargo, a partir de la década de 1980 la población mexicana empezó a experimentar un proceso paulatino de descentralización. De 2000 a 2005 la tasa anual promedio de crecimiento de la Ciudad de México resultó la cuarta más baja incluyendo a las entidades federativas del país con tan sólo 0.2%.<sup>101</sup>

Aun así la capital de la República Mexicana continúa siendo la más poblada del país, mientras que la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es una de las diez conurbaciones más habitadas del planeta.<sup>102</sup>

No obstante lo anterior, para el 2000, la densidad de población fue de 3,608 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>103</sup> De hecho el Distrito Federal no sólo ha disminuido de manera cada vez más marcada su participación en la población de la ZMVM, sino también en relación al país en su conjunto.

En la última década los flujos migratorios han revertido la tendencia de incremento neto a la Zona Metropolitana. Por ejemplo, a la pregunta ¿Dónde

<sup>101</sup> <http://www.inegi.org.mx>,

<sup>102</sup> <http://www.demographia.com/db-worldua2015.pdf>

<sup>103</sup> INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000. [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

ha residido en los últimos cinco años? formulada en el levantamiento del XI Censo General de Población y Vivienda (1990) reveló que 423,897 personas las cuales vivían en el Distrito Federal o en el Estado de México habían residido durante el último lustro en otra entidad federativa mientras que 677,300 que antes residían en la Zona Metropolitana del Valle de México vivían para entonces en otras poblaciones del país, es decir se aprecia una emigración neta de la zona de 153,000 personas en el último quinquenio.

### ***2.7.2 Estadísticas Poblacionales de la Zona Metropolitana del Valle de México***

La tasa de crecimiento medio anual fue en el periodo 1990-2000 de 1.7%, mientras que en la década de 2000-2010 fue de 0.9%. La reducción en la tasa de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México sugiere que para algunos sectores de la población, emigrar hacia ciudades medias resultó una alternativa ventajosa.

Es necesario enfatizar que la disminución de las cifras de natalidad no implica necesariamente un descenso en las demandas de servicios públicos para la nueva población, pues ésta ha crecido en términos absolutos. Además, en términos urbanísticos, la superficie del área habitada también ha tenido un aumento importante, lo que implica, sin lugar a dudas, un aumento en las demandas de infraestructura y de servicios públicos.

A continuación se presentan dos interesantes cuadros que ilustran el desarrollo poblacional de la Zona Metropolitana del Valle de México, así como del Distrito Federal.

**Cuadro 2**  
**POBLACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA**

Zona Metropolitana	Entidades Federativas	Número de Municipios	Población en 2005	Población en 2010	Porcentaje de crecimiento	Densidad de población
ZMVM	DF México Hidalgo	76	19'239,910	20'137,152	4.7%	2,564

*Fuente:* Datos de los censos del INEGI.

### Cuadro 3 POBLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL DE 2006 A 2011

2006	2007	2008	2009	2010	2011
8'822,349	8'829,423	8'836,045	8'841,916	8'846,752	8'850,343

Fuente: CONAPO. Indicadores demográficos básicos 2000-2011.

Así, en términos comparativos se observa un desequilibrio evidente entre el Distrito Federal y los municipios del Estado de México, como consecuencia de un crecimiento poblacional más rápido en el caso del segundo y de las desigualdades en los montos de inversión federal entre una y otra entidad. Estas circunstancias se han actualizado en virtud de que la población del Distrito Federal pasó de 250,000 habitantes a más de 8 millones que actualmente tiene en un período de 500 años en tanto que la población del Estado de México tuvo un crecimiento equivalente en tan sólo 50 años<sup>104</sup>.

Lo anterior, se produce en un contexto mundial en el que los espacios metropolitanos se han convertido en el hábitat de millones de personas en el siglo XXI: cerca de la mitad de la población mundial vive en la actualidad en zonas urbanas.

Ahora bien, hacia los primeros años del siglo XXI, la metrópoli extendió sus dominios en aproximadamente 1'600 kilómetros cuadrados de urbanización<sup>105</sup> debido a un desmesurado y poco ordenado crecimiento urbanístico. Resulta conveniente hacer notar que en 1920 sólo contaba con 46 kilómetros cuadrados y una población de 950,000 habitantes.

En 1953, se extendía sobre 240 kilómetros cuadrados y albergaba a 3'500,000 de habitantes. Hoy día, estos números no aparentan mayor espectacularidad, pero en su momento causaron un enorme impacto en los estudios socio-poblacionales<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Aboites Aguilar, Luis. *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México, México, 2004, pág. 132.

<sup>105</sup> INEGI. *Anuario estadístico del Distrito Federal 2012*. INEGI-GDF, México, 2013.

<sup>106</sup> [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

## 2.8 Construcciones Destacadas de la Ciudad de México Durante el siglo XX y Principios del siglo XXI

Al principio de esta centuria se inauguró el sistema de desagüe mediante el Gran Canal, iniciándose también varias líneas electrificadas de tranvías como la México-Peralvillo.

En 1904, se iniciaron los trabajos para la construcción del Palacio de Bellas Artes y un año después se abrió la Universidad Nacional de México. En 1910 con motivo del centenario del inicio de la Independencia se inauguran los monumentos del Ángel y el Hemiciclo a Juárez.

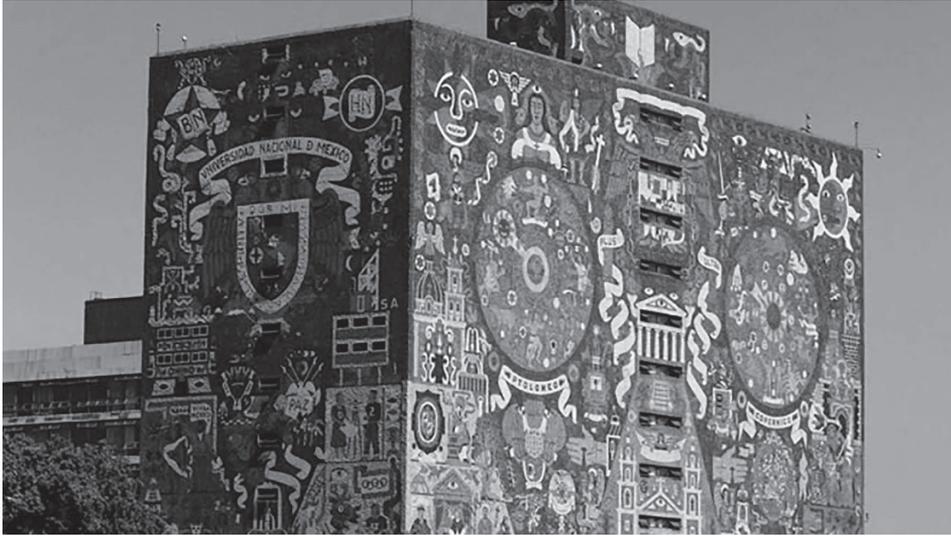
### Imagen 15 MONUMENTO A LA REVOLUCIÓN



Hacia 1930 dio principio la construcción de la refinería por la empresa “El Águila” e igualmente el Monumento a la Raza y un año después se inauguró el Aeropuerto de la ciudad. En 1933 se erigió el Palacio Legislativo y en 1938 se concluyó el Monumento a la Revolución.

En 1947 se edificó el conocido multifamiliar Miguel Alemán en la Delegación Coyoacán para que en 1949 se principiara con la obra de Ciudad Universitaria inaugurada en 1952.

## Imagen 16 CIUDAD UNIVERSITARIA



Para 1956, se culminó la construcción de la Torre Latinoamericana, entonces la más elevada en la región continental y para 1958 se entregaron los primeros lotes para la edificación de la aldea Ciudad Satélite.

## Imagen 17 TORRE LATINOAMERICANA



Hacia 1961, se instalaron los primeros semáforos. También, se inició el tramo de Insurgentes centro y la primera etapa del Anillo Periférico. En el transcurso de 1967 principiaron los trabajos de la línea 1 del Sistema de Transporte Colectivo mejor conocido como *Metro*, que hasta el día de hoy cuenta con doce líneas, generando una movilidad diaria de cerca de 5'000,000 de personas.

**Imagen 18**  
**COLUMNA DE LA INDEPENDENCIA**



En 1975, se culminó con la primera etapa del drenaje profundo con extensión de 68 kilómetros de túneles y colectores y cuatro años más tarde se crearon 4 estaciones centrales de autobuses, distribuidas de manera estratégica en los puntos cardinales de la Ciudad.

Para 1980, se inició la construcción del Acuaférico y en 1982, se inauguró el Sistema Troncal de Transporte contemplando a los municipios conurbados del Estado de México, también inicia sus servicios la Central de Abasto al tiempo de principiar los denominados ejes viales para permitir un mejor flujo de vehículos.

Durante 1989 iniciaron los trabajos de construcción de la Torre Mayor en tanto que para 1991 se cerró la refinería de Azcapotzalco por motivos de

contaminación ambiental y tres años más tarde se inauguró el *World Trade Center*.

Hacia el 2000 se delimitó la zona metropolitana contemplando municipios del Estado de México y de Hidalgo, en 2003 se inauguró la *Torre Mayor* y en 2005 se creó la Coordinación de la Zona Metropolitana.

### Imagen 19 MUSEO SOUMAYA



En 2011 abrió sus puertas el *Museo Soumaya*, uno de los centros culturales de mayor importancia en la actualidad, en 2012 se apertura la *Arena Ciudad de México* y en 2014 el *Centro Operativo BBVA Bancomer*.

Como puede apreciarse, nuestra ciudad capital cuenta con monumentales edificaciones, tanto de las denominadas clásicas como de corte contemporáneo, que brindan un paisaje icónico al Distrito Federal reconocido a nivel mundial, brindándole en el plano urbanístico un enorme atractivo y un equilibrio indudable, mediante la compaginación de ambos elementos.

**CAPÍTULO III**

**MARCO JURÍDICO Y  
CONCEPTUAL DEL ENTORNO  
URBANÍSTICO FEDERAL Y EL  
DE LA CIUDAD DE MÉXICO**



## CAPÍTULO III

### MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL DEL ENTORNO URBANÍSTICO FEDERAL Y EL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

#### 3. MARCO JURÍDICO FEDERAL EN MATERIA URBANÍSTICA

Resulta conveniente precisar que la materia urbanística comprende diversos ámbitos legales como asentamientos humanos, desarrollo urbano, ámbito poblacional entre otros.

Asimismo, son partícipes de un ámbito de competencia legislativa concurrente en el que confluyen: la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal.

Por ello, es necesario tomar como punto de partida al plano federal, porque su órbita competencial establece las bases originarias que permiten ubicar el entorno jurídico de la Ciudad de México.

#### 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El orden jurídico de un Estado debe ser por un lado, el reflejo de las condiciones reales de una entidad social y por otro el elemento rector y regulador de la cotidianidad social<sup>107</sup> cuyo punto de partida es el ordenamiento supremo denominado Constitución.

##### 3.1.1 Artículos 25 y 26 Constitucionales

Estamos ciertos que un verdadero parteaguas en el ámbito de la planificación y la planeación en México, fueron las reformas realizadas en 1982 a los numerales 25 y 26 del ordenamiento supremo federal.

En el primero de los citados preceptos se sentaron las bases de la rectoría y planeación económica del Estado así, como su confluencia con los sectores privado y social.

<sup>107</sup> Al efecto el iusfilósofo mexicano Eduardo García Máynez lo ha expresado magistralmente en su obra *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 133. Igualmente consultar a Luis Recaséns Siches. *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 282.

Por lo que corresponde al artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se contempló la implementación de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional para imprimir solidez al crecimiento económico.

Sin duda, destaca del último dispositivo en cita lo siguiente: “*los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación*”. De la transcripción anterior se advierte que el párrafo segundo del precepto en comento, se enfoca a la definición y eventual regulación de la planeación<sup>108</sup> a nivel nacional, lo cual representa uno de los elementos distintivos de las sociedades contemporáneas.

En diciembre de 1982, a iniciativa del entonces Presidente Miguel de la Madrid, fue promovida la adecuación e incorporación de los principios normativos del desarrollo económico y social a la Constitución<sup>109</sup>. Con base en este numeral y en su Ley Reglamentaria se han expedido los Planes Nacionales de Desarrollo 1982-1988, 1988-1994, 1994-2000, 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018 en los términos y dentro del plazo fijados por la Ley de Planeación.

Bajo este contexto, el Sistema de Planeación Democrática se refiere a un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, Organismos Constitucionales Autónomos, así como a los vínculos con los Sectores Social y Privado.

De esta forma, se identifican las distintas obligaciones y responsabilidades en lo concerniente a la toma de las decisiones además de formalizarse los procedimientos para la elaboración del Plan Rector e igualmente implementarse los Programas y Proyectos Generales y Especiales, consolidándose así los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales; fortaleciéndose las relaciones internas en la Administración Pública Federal, mismas que se adecúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> La Ley de Planeación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

<sup>109</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. “Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988” en *Revista de Administración Pública*, núms. 55 y 56, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, pp. 117-122.

<sup>110</sup> Montemayor, Rogelio. “El Sistema Nacional de Planeación Democrática” en *Revista de Administración Pública*, núms. 55 y 56, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983, pp. 21-33.

No obstante lo anterior, resulta conveniente considerar que la complejidad problemática es sin duda un elemento que caracteriza a las sociedades contemporáneas, lo que implica el replanteamiento de objetivos concretos y la redefinición de los mecanismos de aplicación.

Por ello, al hablar de Planeación Democrática se hace referencia a uno de los grandes temas de nuestra época, cuyo propósito es el de organizar a las enormes colectividades que se encuentran en las zonas metropolitanas, mediante la precisión de las metas y cometidos finalísticos, así como la implementación de los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

De esta manera el artículo 26 constitucional<sup>111</sup> contempla a la planificación estatal como el elemento rector que organizará un eje sistémico en aras de lograr solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad respecto del crecimiento de la economía para permitir la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

De la previsión constitucional cabe destacar, el establecimiento de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos se consideran oficiales y que se encuentra a cargo de un organismo constitucional autónomo administrativo denominado Instituto Nacional de Estadística y Geografía mejor conocido por sus siglas como INEGI.

### 3.2 Marco Legislativo Federal

Dentro del orden jurídico mexicano las leyes en todas sus modalidades y manifestaciones<sup>112</sup>, han representado históricamente el núcleo fundamental del quehacer legislativo interno, por lo que podrían ser calificadas como emblemáticas y esenciales.

Bajo este prurito, se analizarán las principales leyes federales relacionadas con el entorno jurídico urbanístico.

---

<sup>111</sup> Reformado recientemente mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de junio del 2013.

<sup>112</sup> Federales, Generales, Reglamentarias, Orgánicas entre otras.

### 3.2.1 Ley de Planeación

Este ordenamiento jurídico resultó fundamental para la implementación de los objetivos planteados por el artículo 26 del ordenamiento supremo federal. La ley en comento previene en su artículo inicial los objetivos de la misma, que consisten básicamente en el establecimiento de las normas y principios fundamentales para lograr el desenvolvimiento de la Planeación Nacional del Desarrollo.

Asimismo, pretende sentar las bases de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática e igualmente lograr la coordinación con las entidades federativas, grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas, para alcanzar los objetivos del Plan y los Programas respectivos.

Por otro lado, se determina en el numeral 3º el concepto de Planeación Nacional del Desarrollo entendido como *“la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”*.

Es dable señalar que de la concepción anterior, la planeación representa una actividad del Estado que se centra en una ordenación de doble vertiente: racional y sistemática en aras de lograr el desenvolvimiento de diversos entornos que coadyuven al cumplimiento de objetivos previamente establecidos, por lo que las políticas de desarrollo, como sus estrategias, juegan un papel determinante para su correcta ejecución.

Para ello, la ley en estudio previene un instrumento central en el que se deben insertar dichos elementos, lo cual lo convierte en el principal aliado del Ejecutivo Federal para acometer los objetivos trazados. Dicho instrumento se denomina Plan Nacional de Desarrollo<sup>113</sup> cuya elaboración corresponde

<sup>113</sup> Para entender la trascendencia de dicho instrumento referimos la obra *Derecho Urbanístico* de Federico Spantigati, Editorial Reims, Buenos Aires, 1971. El autor italiano analiza el contexto urbanístico de su país con base en el denominado Plan Regulador General equivalente de nuestro Plan Nacional de Desarrollo.

a cada una de las dependencias, conforme a lo dispuesto por el artículo 16° del ordenamiento en cita, debiendo generarse igualmente una participación social. Concluida la elaboración del Plan, el Presidente de la República deberá remitirlo al Congreso de la Unión dentro de los primeros 6 meses de su mandato para su análisis y observaciones.

Por otro lado, debe enfatizarse que la categoría de Plan es exclusiva del Plan Nacional de Desarrollo el cual: *“precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”*.

Ahora bien, conforme a la Ley de Planeación existen varios tipos de Programas que deben estar previstos en el Plan Nacional de Desarrollo siendo éstos los siguientes:

- Sectoriales;
- Institucionales;
- Regionales, y
- Especiales.

Los Programas **Sectoriales** deben especificar los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo al tiempo de contener estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Los Programas **Institucionales** se realizan por las entidades paraestatales y se sujetan a las previsiones contenidas en el Plan y en el Programa Sectorial correspondiente.

Los Programas **Regionales** hacen referencia a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales especificados en el Plan y cuya extensión territorial rebasa el ámbito que corresponda a la jurisdicción de una entidad federativa.

Los Programas **Especiales** se vinculan a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el Plan o se relacionan con las actividades entre dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Es conveniente señalar que para la ejecución del Plan y los Programas precitados, las dependencias y entidades tienen la obligación de elaborar programas anuales que incluirán los aspectos administrativos, así como, de política económica, social, ambiental y cultural.

Dichos programas anuales sirven de base para la integración de los anteproyectos anuales de presupuesto, que las propias dependencias y entidades elaboran. Una vez aprobados el Plan y los Programas, resultan obligatorios para las dependencias.

Como puede apreciarse la Ley de Planeación resulta de enorme trascendencia para la implementación y ejecución del Plan y los Programas respectivos, permitiendo al unísono que la actuación de las autoridades tenga plena legitimación.

### ***3.2.2 Ley General de Asentamientos Humanos***

Una de las manifestaciones primarias de la falta de planeación urbanística, es el fenómeno denominado asentamientos humanos, el cual implica la existencia de un grupo o grupos de personas que localizan un entorno territorial sin las condiciones de urbanización adecuadas y, sin embargo, se sitúan de manera permanente, por lo que se requiere su regularización.

#### ***3.2.2.1 Ley de 1976***

Con un sólido fundamento constitucional se emitió la Ley General de Asentamientos Humanos, así también, las leyes locales de Desarrollo Urbano, que establecieron las bases jurídicas para la planeación urbana.<sup>114</sup>

Este ordenamiento como todos los de su denominación, permite la confluencia legislativa de las tres esferas de gobierno tal y como lo expresa su fundamento

---

<sup>114</sup> Sánchez Luna, Gabriela. “Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, 1993, año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre, pp. 952-953.

constitucional localizado en el artículo 73 fracción XIX-C. Asimismo, dicha materia se complementó con las modificaciones constitucionales a los artículos 27 y 115.

La originaria Ley General de Asentamientos Humanos, fue expedida en 1976 y su ámbito regulatorio resultó novedoso, se encontraban previstas diversas definiciones respecto de fenómenos urbanísticos como asentamiento humano, conurbación, ordenación territorial entre otros.

De igual forma podríamos señalar que el objetivo primordial de este ordenamiento especializado, se diversificó en dos vertientes, la primera de índole terapéutica para tratar de regular y ordenar los fenómenos de tipo urbano que habían aparecido y la segunda de carácter preventivo para evitar que los mismos fenómenos continuaran extendiéndose y se crearan otros diversos.

Debe especificarse que esta ley, empezó a delimitar la vocación de las zonas territoriales mediante los denominados usos de suelo y los elementos de zonificación que se implementaron para que las autoridades en especial las administrativas, impidieran la proliferación de actividades zonales incompatibles entre sí.

### 3.2.2.2 Ley de 1993

Esta ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 abrogó a la de 1976, apreciándose los cambios más significativos en el Capítulo III, concerniente a la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

Asimismo, destacan diversas modificaciones en el Capítulo VII, inherente a la participación social; en el Capítulo VIII, relativo al fomento al desarrollo urbano y en el Capítulo IX, referente al control del desarrollo urbano. Algunas de estas disposiciones ya se encontraban en la ley anterior, no obstante, la nueva legislación los sistematizó de manera más precisa.

De igual forma, se trastocó el ámbito de la Planeación respecto de la materia de Asentamientos Humanos, con el cometido de adecuarla a la Ley de Planeación publicada en 1983, especialmente en lo relativo a los objetivos y funciones del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que redefinió a la Administración Pública de los distintos ámbitos de gobierno.

La ley en análisis determinó que la planeación regulada por dicha normatividad formaría parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia “*en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo*”.

Este ordenamiento reguló el Desarrollo Urbano de los centros de población, así como el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos (artículo 1º, fracción II) es decir, el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población, y de las actividades económicas en el territorio nacional (artículo 2º, fracción XIV).

Al respecto, Andrés Alarcón Segovia apuntó, que la definición legal de la planeación territorial trasciende los “*límites municipales y las políticas estatales, para inscribirse en el marco de la problemática nacional*”.<sup>115</sup>

De conformidad con la Ley en comento: la Federación, las entidades federativas y los municipios tienen facultades concurrentes en materia de ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (artículo 1º, fracción I). Gran parte de esas atribuciones se realizan por conducto de los mecanismos de coordinación, concertación o inducción, según corresponda.

También previenen los diversos tipos de Planes y Programas existentes en materia de Desarrollo Urbano tales como:

- Programa Nacional de Desarrollo Urbano;
- Programas Estatales de Desarrollo Urbano;
- Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas;
- Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano;
- Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población, y
- Programas de Desarrollo Urbano derivados de los anteriores.

En otro orden de ideas, se consideran como Programas **Sectoriales** al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano.

Son Programas Regionales los de Ordenación de Zonas Conurbadas.

<sup>115</sup> Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Togno, Alberto. *Hacia un derecho urbanístico: el caso de México*. Comercio Exterior, vol. 26, núm. 12, dic., México, 1976, p. 1393.

Se consideran Programas **Locales** a los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano, los Programas de Desarrollo Urbano de Centros de Población y en algunos casos Programas de Desarrollo Urbano derivados de los anteriores.

Ahora bien, resulta evidente que en el campo normativo pareciera paradójico encontrar definiciones o conceptos que más bien corresponden al terreno doctrinario o científico del Derecho.

Sin embargo, en esta ley podemos localizar diversas definiciones de los fenómenos urbanos contemplados por la misma, al tiempo que varias de ellas se encuentran muy bien estructuradas por lo que creemos conveniente transcribir algunas definiciones.

Por **Conurbación** se entiende la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población (artículo 2º., fracción IV).

Por **Zona metropolitana** concibe el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población (artículo 2º., fracción XX) con lo cual la ley permite diferenciar los diversos y complejos escenarios urbanísticos.

De igual forma se determinan las atribuciones de la federación, de las entidades federativas y de los municipios en materia de zonas conurbadas (artículos 7º., fracción XIV, 8º., fracción V, y 9º., fracción VI, respectivamente).

Cabe señalar que varios de los contextos urbanísticos se planean y regulan de manera conjunta y coordinada por la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos tal y como lo dispone el artículo 20º, contemplando así, una facultad de naturaleza concurrente entre las tres esferas de competencia.

Asimismo, resulta conveniente apuntar que la Ley General de Asentamientos Humanos, remite a otras leyes que influyen en forma directa o indirecta en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y en el desarrollo urbano de los centros de población, tales como la Ley Agraria, la Ley Federal de Vivienda, la Ley de Planeación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la Protección del Ambiente.

Uno de los fenómenos del Urbanismo que se presenta con mayor incidencia es el de conurbación. Al respecto la ley determina que las conurbaciones tendrán

la delimitación convenida por la Federación, las entidades federativas y los municipios. El convenio se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*, mismo que determinará la integración y organización de la Comisión de Conurbación respectiva, la cual formulará y aprobará el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México<sup>116</sup>.

Como se aprecia, esta ley tiene una enorme trascendencia en la ordenación del contexto urbanístico y su objetivo puntual regulatorio se centra sin duda, en la ordenación de índole territorial.

### 3.3 Ley General de Población

En 1936, se promulgó la Ley General de Población acoplada sin duda a las necesidades de la época. No obstante, al resultar obsoleta fue sustituida por una nueva ley publicada el 7 enero de 1974, en el *Diario Oficial de la Federación*, en el marco de una nueva política de población cuyo *desideratum* era el de correlacionar los fenómenos demográficos con una estrategia de desarrollo integral.

Como complemento de tal estrategia se creó en el artículo 5º de la ley en estudio, el llamado Consejo Nacional de Población (CONAPO), estructurado como un organismo de coordinación interinstitucional para la planeación demográfica de México. Además, de otorgarle la función de promover programas orientados a propiciar el desarrollo integral, se le brindó competencia para atender los movimientos poblacionales y los factores migratorios más relevantes. Cabe mencionar que en complemento a las disposiciones normativas plasmadas precitadas se expidió el Reglamento de la Ley General de Población.

En congruencia con todo lo anterior, se le confirieron atribuciones a la Secretaría de Gobernación para aplicar estas disposiciones con el auxilio de las demás dependencias del ámbito federal, los ejecutivos locales, los ayuntamientos, las autoridades judiciales, así como las instituciones y organismos de los sectores público, social y privado.

Bajo este contexto, la referida dependencia centralizada cuenta con competencia para adecuar los programas de desarrollo económico y social a

<sup>116</sup> La Ley de Planeación, de 1983, en su artículo 21, párrafo tercero, establece que: “La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo”. Las leyes de planeación de las entidades federativas “crean nuevas figuras, tales como los planes estatales y municipales de desarrollo, que son las réplicas locales del Plan Nacional de Desarrollo”.

las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población de conformidad con el numeral 3º.

De igual manera puede realizar programas de planeación familiar, a través de los servicios educativos y de salud pública, los cuales deberán realizarse con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre, además de preservar la dignidad de las familias con el propósito de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población.

También busca promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional, destacando respecto de nuestra temática la atribución que le confieren las fracciones IX, X XI y XII, del referido precepto para procurar la planificación de los centros de población urbanos, asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran, estimular el establecimiento de núcleos de población nacional en los lugares fronterizos que se encuentren escasamente poblados e igualmente procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República, con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional en atención de los programas especiales de asentamiento de dicha población, además, para promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.

Como se deriva de lo anterior, el cometido básico de esta Ley es el de llevar a cabo la regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios que conlleva el desarrollo económico y social.

### **3.4 El Estado Mexicano y los Instrumentos Internacionales en Materia Urbanística**

En la actualidad, los instrumentos internacionales constituyen un elemento jurídico de enorme trascendencia, debido en buena medida a la denominada globalización jurídica.

Nuestro país ha llevado a cabo la incorporación de múltiples instrumentos internacionales que forman parte de su orden jurídico y desde luego es respetuoso de sus compromisos internacionales, los cuáles de manera adicional nos muestran el desarrollo histórico de las ciudades más conglomeradas.

En el plano urbanístico existen varios convenios que México ha asumido y que de manera significativa complementan dicho entorno, por lo que resulta necesario efectuar su análisis.

### ***3.4.1 Declaración de Vancouver en Materia de Asentamientos Humanos<sup>117</sup>***

Esta Declaración nació de una reunión de diversos países en la Ciudad de Vancouver, Canadá<sup>118</sup> en la que se realizó un diagnóstico de las condiciones que rodeaban a las grandes urbes al tiempo de proponerse diversas soluciones.

De su contenido se desprende el siguiente **diagnóstico**:

- Se reconoce que las circunstancias de vida para un vasto número de personas con respecto a los asentamientos humanos son inaceptables, particularmente en los países en desarrollo;
- El crecimiento económico desequilibrado es lo que condena a millones de personas a vivir en la pobreza, sin satisfacer los requerimientos básicos de alimentación, educación, servicios de salud, comodidad, higiene ambiental, agua y energía;
- Las tendencias de crecimiento de la población mundial indican que el número de seres humanos en los próximos 25 años se duplicará;
- Una incontrolada urbanización y las consecuentes condiciones de sobrepoblación, contaminación, deterioro y problemas psicológicos son condiciones de las regiones metropolitanas, y
- La dispersión rural, ejemplificada por pequeños asentamientos esparcidos y aislados en granjas, inhibe las provisiones de infraestructura y servicios, particularmente de aquellos relacionados con el agua, salud y educación; la migración involuntaria, motivada por razones políticas, de raza, de economía, provoca la reubicación y expulsión de personas de sus países de origen.

Por otro lado, debe señalarse que la Convención reconoce que la necesidad de establecer un justo y equitativo orden económico mundial, mediante la implementación de los cambios necesarios en las áreas de los Tratados Internacionales, de los sistemas monetarios, de la industrialización, de la

<sup>117</sup> Conferencia celebrada en Vancouver, Canadá del 31 de mayo al 11 junio de 1976. Organizada por Hábitat en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)

<sup>118</sup> Esta Declaración fue adoptada por México el 11 de junio de 1976.

transferencia de recursos, de la transferencia de tecnología y del consumo de los recursos mundiales, es esencial para el desarrollo económico-social y el incremento de asentamientos humanos, particularmente en los países en desarrollo.

Como **acciones** que permitan incrementar el conocimiento y la responsabilidad de la actividad de los gobiernos se determinaron:

- La adopción de significativas y efectivas políticas referentes a los asentamientos humanos, así también, estrategias de planeación espacial que se adapten a las condiciones locales;
- La creación de asentamientos más atractivos y eficientes los cuales reconozcan la escala humana, la herencia y la cultura de las personas y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, especialmente la niñez, las mujeres y los ancianos, con el fin de asegurar la provisión de salud, servicios, educación, alimentos y empleo en un marco de justicia social, y
- La generación de posibilidades para la efectiva participación de todas las personas en la planeación, construcción y dirección de sus asentamientos.

### 3.4.2 Conferencia Mundial sobre el Hábitat<sup>119</sup>

Durante esta conferencia se elaboró un Plan de Acción Mundial: el Programa de Hábitat en el que se recogieron las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población, entre otros temas.

Durante la conferencia se reconoció la **problemática** siguiente:

- Los desafíos que plantean los asentamientos humanos son de escala mundial, pero los países y las regiones encaran también problemas concretos que requieren soluciones concretas;
- Se tienen que intensificar los esfuerzos y potenciar la cooperación para mejorar las condiciones de vida en las ciudades y pueblos de todo el

<sup>119</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II. Celebrada en Estambul, Turquía, del 2 al 14 de junio de 1996. [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)

mundo, en particular en los países en desarrollo, donde la situación es especialmente grave, y en los países con economías en transición, y

- El desarrollo rural y el desarrollo urbano son interdependientes, por lo que resultó importante ampliar adecuadamente la infraestructura, los servicios públicos y las oportunidades de empleo en las zonas rurales, con el fin de hacerlas más atractivas, y de construir una red integrada de asentamientos para reducir al mínimo la migración de las zonas rurales a las urbanas, lo que provoca graves consecuencias sociales y económicas, prestando particular atención a los pueblos medianos y pequeños.

Para lograr lo anterior, los países participantes se comprometieron a mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos de forma compatible con las necesidades y realidades locales, reconociendo que es preciso tener en cuenta las tendencias mundiales económicas, sociales y ambientales con el fin de garantizar la creación de un entorno mejor para todos.

Asimismo, las naciones se acordaron además, lograr la participación plena de mujeres y hombres y la participación efectiva de los jóvenes en la vida política, económica y social, propiciando el acceso sin restricciones de los discapacitados y la igualdad entre los hombres y mujeres en la política, los programas y los proyectos de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos sostenibles, en especial para aquellos hombres y mujeres que viven en condiciones de pobreza absoluta y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Para tal fin, se solicitó la activa participación de los sectores público y privado y de las organizaciones no gubernamentales, para brindar a todas las personas y a sus familias garantías jurídicas con respecto a la tenencia, la protección frente a la discriminación y la igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada.

**Otros puntos** importantes tratados en la conferencia fueron la conservación del medio ambiente mundial y el mejoramiento de la calidad de vida de los asentamientos humanos, con tal finalidad los participantes se comprometieron a adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos; a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar para que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras.

Los **objetivos y principios** de esta reunión se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- Asentamientos humanos equitativos en que todas las personas tengan igual acceso a la vivienda, espacios abiertos, servicios de salud y educación;
- La erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible;
- La importancia para la calidad de vida de las condiciones físicas y las características espaciales de las aldeas, pueblos y ciudades, y
- La necesidad de fortalecer la familia como célula básica de la sociedad.

### 3.4.3 Conferencia Hábitat 96+5<sup>120</sup>

Los principios de la Agenda Hábitat fueron ratificados durante la *Conferencia Hábitat 96 + 5*, celebrada en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos, en junio del 2001. En ella se acordó continuar con la construcción del marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros.

Se emitió la Declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, en la cual se asumieron diversos compromisos para fortalecer los mecanismos financieros existentes, así como elaborar enfoques innovadores adecuados para financiar el desarrollo de vivienda y de asentamientos humanos a todos los niveles con base en:

- Erradicar la pobreza alentando políticas urbanas, culturales, socioeconómicas y financieras que permitan a las familias y a sus integrantes la plena integración a condiciones de desarrollo;
- Aumentar la sensibilidad de la población con respecto a los retos y soluciones de los asentamientos humanos:
- Facultar a las autoridades locales y a las organizaciones sociales, con base en el régimen jurídico, para desempeñar un papel más eficaz en la provisión de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles:
- Llevar a cabo una descentralización eficaz de responsabilidades:
- Gestiones en materia de políticas:
- Facultades para la adopción de decisiones, y

<sup>120</sup> Realizada en New York, USA en junio de 2001. [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)

- Otorgar recursos suficientes y cuando sea posible, facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales, mediante la participación y la democracia locales, así también a través de la cooperación y la asociación internacional.

En dicha Declaración se instó a las autoridades de las áreas metropolitanas a efectuar las **acciones** que a continuación se describen:

- Elaborar mecanismos y fomentar, según proceda, instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, de planificación y de coordinación, con el fin de lograr ciudades más equitativas, ordenadas y funcionales;
- Crear capacidades y redes que permitan a todos los asociados desempeñar un papel eficaz en la oferta de vivienda y en el desarrollo de asentamientos humanos;
- Consolidar instituciones públicas sólidas y responsables capaces de proporcionar un marco eficaz en el que todas las personas tengan acceso a los servicios básicos;
- Fortalecer el papel de las comunidades, y
- Mejorar las capacidades de prevención, preparación, mitigación y respuesta con el fin de reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos con respecto a los desastres naturales y artificiales y aplicar programas eficaces después de los desastres en los asentamientos afectados.

#### ***3.4.4 Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad<sup>121</sup>***

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad adoptada el 3 de abril del 2009, es un instrumento dirigido a contribuir con las luchas urbanas y con el proceso de reconocimiento en el sistema internacional de los derechos humanos, del derecho a la ciudad, que se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social.

Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos marginados, vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización basada en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho en un patrón de vida adecuado.

<sup>121</sup> [www.bibliojuridicas.unam.mx](http://www.bibliojuridicas.unam.mx)

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad señala los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, los parlamentarios y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades.

La Carta se conforma por 23 artículos clasificados en cinco apartados: 1) Disposiciones generales; 2) Derechos relativos a la gestión de la ciudad; 3) Derechos civiles y políticos de la ciudad; 4) Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las ciudades, y 5) Disposiciones finales.

#### *3.4.4.1 Principios del Derecho a la Ciudad:*

**Gestión democrática de la ciudad.** Todos los ciudadanos tienen derecho a participar, a través de formas directas y representativas, en la elaboración, definición y fiscalización de políticas públicas en las ciudades, priorizando el fortalecimiento, la transparencia, la eficacia y la autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

**Función social de la ciudad**<sup>122</sup>. Consiste en garantizar a todas las personas el usufructo pleno de la economía y de la cultura de la ciudad, la utilización de los recursos y la realización de proyectos e inversiones en su beneficio, como parte de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica y respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica.

Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los ciudadanos deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental; aunado a que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables, así también, en la formulación y ejecución de las políticas urbanas en las que se debe promover el uso socialmente justo, con equidad entre los géneros y ambientalmente equilibrado del espacio y suelo urbano en condiciones seguras.

**Ejercicio pleno de la ciudadanía.** Las ciudades deben ser un ámbito de realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia, así como el pleno respeto a

<sup>122</sup> Dicho concepto se encuentra presente en la Constitución Mexicana vigente.

la producción social del hábitat. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

**Igualdad.** No discriminación. Los derechos enunciados en la carta serán garantizados a todas las personas que habiten en forma permanente o transitoria en las ciudades, sin discriminación de edad, género, orientación sexual, idioma, religión, opinión, origen étnico o racial, grupo social, nivel de renta, nacionalidad o situación migratoria.

De igual forma, se determinó que las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos con respecto a las políticas públicas para alcanzar la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, así como los acuerdos de las conferencias de Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996).

Por otro lado, deberán asignar recursos de los presupuestos gubernamentales para llevar a cabo y hacer efectivas dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.

**Protección especial de grupos y personas en situación vulnerable.** Se establece que tienen derecho a medidas especiales de protección e integración a los servicios esenciales y a la no-discriminación.

De igual forma se contempla que mediante políticas de afirmación positiva de los grupos vulnerables, las ciudades deben suprimir los obstáculos de orden político, económico y social que limiten la libertad, la equidad y la igualdad de los ciudadanos e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación política, económica, cultural y social en la ciudad.

Respecto de los derechos relativos a la gestión de la ciudad señala que las mismas se comprometen a impedir la segregación y la exclusión territorial y a priorizar la producción social del hábitat y el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad privada, para lo cual se obligan a adoptar medidas de desarrollo urbano, en especial de rehabilitación de hábitats degradados o marginales.

Se acordó igualmente que la planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales deberán integrar el tema de la seguridad urbana como

un atributo del espacio público. Además, las ciudades se comprometieron a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con la participación de los ciudadanos en la gestión y fiscalización, los que deberán ser tratados con un régimen jurídico de bienes públicos que impida su privatización.

Se adoptó el compromiso para que las ciudades establezcan sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de calidad y determinación de las tarifas de prestación de servicios.

### ***3.4.5 Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*<sup>123</sup>**

Vinculado con el proceso anterior, el Foro Mundial de las Mujeres, Barcelona 2004, elaboró una primera propuesta de la *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*, en el que se expresa la preocupación de un proceso acelerado de urbanización en el que las ciudades, si bien presentan el potencial cultural, tecnológico, de bienes y servicios, producto del desarrollo y la creatividad humana, capaz de garantizar el bienestar colectivo de la humanidad, al mismo tiempo manifiestan que la naturaleza y los recursos no renovables del planeta son fuertemente amenazados y la exclusión y fragmentación social son de las heridas más lacerantes que muestra el territorio de las ciudades.

A su vez, se reconoció en este documento que las mujeres son las principales afectadas por un modelo económico que las excluye de sus beneficios y que erosiona sus derechos al considerarlas como mano de obra barata para el funcionamiento de la economía global, al mismo tiempo que asumen el costo social de la privatización de los servicios públicos que eran responsabilidad de los Estados.

La *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*, justifica su existencia debido a que las mujeres y el feminismo han protagonizado uno de los cambios culturales más significativos del siglo xx, mediante una nueva interpretación del mundo y de la sociedad, al cuestionar la subordinación de las mujeres como sustento de las relaciones sociales y otorgar así nuevos contenidos a conceptos como democracia, ciudadanía y participación.

<sup>123</sup> [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)

En este sentido, la Carta en análisis propone enfatizar los desafíos pendientes para lograr la existencia de ciudades equitativas y democráticas a las que todos los individuos aspiran. Retoma la *Carta Europea de la Mujer en la Ciudad* (1995) y las declaraciones del encuentro *Construyendo Ciudades por la Paz y la Declaración de Montreal sobre la Seguridad de las Mujeres* (2002).

En relación con el **derecho a una ciudad sustentable** se señala que las mujeres son las principales usuarias de los servicios y equipamientos urbanos, no obstante, su incorporación al trabajo remunerado, la división del trabajo en el hogar no se ha modificado y continúan siendo una de las principales responsables de las actividades domésticas, e intermediarias de las necesidades familiares. La incompatibilidad de la localización entre la vivienda, el empleo y las actividades urbanas, con sus consecuencias en el recurso tiempo es uno de los principales obstáculos de las mujeres para su autonomía y ciudadanía activa.

Las políticas urbanas y habitacionales asumen en la práctica, no obstante, las declaraciones y compromisos de los gobiernos, un concepto limitado de vivienda, sin considerar la interdependencia de la misma con el acceso al empleo, los servicios públicos, las redes de infraestructura, la calidad ambiental, con consecuencias para la vida de la población y especialmente para las mujeres.

Las mujeres piden a los gobiernos de las ciudades que cumplan con los compromisos contraídos, asignar recursos para que se realicen de manera efectiva y mostrar los avances a través de logros medibles cuantitativa y cualitativamente. Las peticiones, en términos generales, son las siguientes:

Para lograr una gestión democrática del territorio los Estados se comprometieron a:

- Integrar transversalmente la perspectiva de género en todos los sectores de definición de políticas y de gestión de los gobiernos locales;
- Crear legislaciones afirmativas, ley de cuotas o cupos, así como apoyar la formación de liderazgos femeninos;
- Reconocer formalmente a las organizaciones de mujeres y feministas como interlocutoras del gobierno local de las ciudades, e
- Institucionalizar en la estructura del gobierno local de las ciudades áreas de la mujer con presupuesto propio.

Para **construir ciudades sustentables como un derecho humano** asumieron los siguientes lineamientos:

- El derecho a la ciudad está ligado y es interdependiente a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos y concebidos integralmente;
- Acceso a la tenencia segura de la vivienda y a los servicios urbanos;
- Desarrollar políticas de vivienda que contemplen la inserción social diferenciada de las mujeres, fundamentalmente en la economía;
- Incorporar en las políticas públicas de vivienda las perspectivas de diversidad cultural y étnica, eliminando toda forma de discriminación para el acceso a la vivienda, y
- Llevar a cabo una política de descentralización funcional, que considere la distribución equitativa en el territorio de los servicios y equipamientos urbanos.

### 3.5 Teorías Urbanísticas y su Aplicación en Nuestro País

Uno de los elementos fundamentales en materia urbanística lo representa sin duda el contexto teórico, en virtud de que inicialmente estudia de manera metodológica las condiciones imperantes en un entorno, posteriormente realiza un diagnóstico del mismo y finalmente propone soluciones idóneas y apegadas al contexto real, razones por las cuales procederemos a enfatizar el caudal teórico más destacado en la materia, con el propósito de acometer los contextos anteriormente especificados.

#### 3.5.1 *Teoría del Desarrollo Regional y la Práctica de la Regionalización en México*

Pese a lo dispuesto por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 5 de febrero de 1917, en la que se proclama una forma de Estado eminentemente federalista, los poderes constituidos han auspiciado un proceso de centralización en todos los órdenes.

Resultaría entendible que en dicha época existiera de facto un poder centralizado fuerte para imponer los objetivos económicos y sociales que propalaba el movimiento armado. Igualmente es entendible la creación de un partido político que aglutinara las diversas corrientes revolucionarias que

en sus primeros tiempos fue único y después dominante, circunstancias que contribuyeron al reforzamiento del proceso centralizador.

Al arribar a la segunda mitad del siglo XX, el federalismo mexicano se hallaba constreñido a un deber ser jurídico plasmado en los textos constitucionales y objeto de especulación académica, pero sin relación con el acontecer político cotidiano. Era incipiente en su dimensión de autonomía política, fiscal, financiera y de desarrollo económico de los gobiernos locales.

Entre los argumentos esgrimidos para consolidar el centralismo, a través de una “Presidencia Imperial,”<sup>124</sup> sustentada en una auténtica “Biografía del Poder”<sup>125</sup> destacaban la imposibilidad de debilitar la cohesión interna de la Federación. Asimismo, la argumentación de que el rezago de una entidad frente al progreso de las que fueron dotadas por la naturaleza de mejores medios, conduciría a sentimientos disgregadores de la solidaridad nacional e igualmente la aseveración en el sentido de que la Federación cumplía la misión de mantener unidos a los desiguales y luchaba para erradicar dicho fenómeno.

Por otro lado, se refería como tesis, la debilidad de las administraciones locales y municipales que obligó al gobierno federal a ampliar su esfera de acción a tal punto, que ejecutaba acciones y programas al tiempo de edificar obras que eran atribución de la esfera estatal o municipal, mientras que éstas permanecían inactivas como simples espectadoras de los trabajos que les afectaban o beneficiaban directamente.

Comenzó entonces un movimiento en el sentido opuesto que desembocó en una descentralización gradual de recursos financieros, e igualmente de funciones y atribuciones delegadas. Estos mecanismos de devolución propios de un país de organización centralizada, no dejaban de ser paradójicos en un sistema constitucional de competencias federales explícitas y facultades estatales residuales. A este proceso se le denominó, en términos generales, descentralización de la vida nacional o fortalecimiento del Federalismo. Con cada nueva administración presidencial el proceso tomó un impulso más vigoroso<sup>126</sup>.

<sup>124</sup> Krauze, Enrique. *La Presidencia Imperial*. Tusquets, México, 2009.

<sup>125</sup> Krauze, Enrique. *Biografía del Poder*. Tusquets, México, 2009.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

A pesar de todo ello, las diversas políticas de descentralización de la Federación hacia los Estados y Municipios no se han plasmado de manera significativa. A la mayor complejidad y gravedad de los problemas urbanos en la zona, la respuesta ha sido la formulación de diferentes planes y programas, la promulgación de ordenamientos jurídicos y la creación o reestructuración de instituciones para controlar, financiar y planificar el desarrollo.

Por ello, la implementación de esta política marginalmente descentralizadora no ha originado resultados tangibles de mejoría ni se han establecido bases firmes para lograr una mayor justicia y equilibrio en la distribución de los beneficios de la urbanización.

### ***3.5.2 Teoría del Crecimiento Regional***

Los conceptos de industrialización y urbanización describen dos procesos que en términos generales y en una primera etapa, dan cuenta del crecimiento de las ciudades y de la expansión posterior de sus respectivas áreas urbanas, cuando la superficie geográfica original ha representado problemas de funcionamiento con mayores costos. Los dos procesos señalados, han generado un sistema económico que no solamente se asienta en un área territorial definida, sino que también adquiere dinamismo para extender su influencia, traspasando límites político-administrativos perfectamente definidos.

Aunque, entre los investigadores de los procesos de crecimiento de las ciudades, no exista un completo acuerdo sobre los elementos y factores que los determinan, las herramientas teóricas de la Escuela Ambientalista, constituyen hasta la fecha el planteamiento con mayores posibilidades de aplicación práctica, para explicar el fenómeno expansionista de las áreas urbanas y la simultánea concentración demográfica y económica que trae consigo.

### ***3.5.3 La Escuela Ambientalista***

Esta corriente doctrinaria surgió gracias a la existencia de principios generales, identificación y clasificación de los mismos problemas, puntos de vista similares para sustentar respuestas coincidentes y por último, el planteamiento de soluciones que muestran características de identidad.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> En torno a la solución integral de problemas mediante la transdisciplinariedad científica, consultar la obra *Bioderecho* de Fernando Flores Trejo, Editorial Porrúa, México, 2013.

Como generalmente ocurre en estas manifestaciones de la investigación científica, se presentan en el cuerpo de sus publicaciones diferencias de enfoque referidas al énfasis que individualmente hacen los analistas, pero en esencia se conserva el núcleo central de la teoría.<sup>128</sup>

Para presentar en forma resumida el fundamento de la Escuela Ambientalista, se hace referencia a dos principios básicos que proporcionan la estructura sobre la cual se levanta su razonamiento.

La ciudad y los procesos que existen en ella se explican mediante dos tipos de fórmulas teóricas:

- Se refiere a la emergencia “...de las fuerzas competitivas, generando la estructura territorial, la disposición funcional del espacio urbano acotado bajo el concepto de ciudad.”
- Alude a “...los fenómenos que derivan de las características más particulares del hombre ...todo aquello que tiene que ver con la comunicación simbólica, el llamado libre albedrío y el conjunto de las instituciones que originan una tradición, una cultura.”<sup>129</sup>

La identificación de estas dos abstracciones con fenómenos y procesos que se presentan en la realidad, utilizando los conceptos de comunidad y sociedad, permite construir un modelo funcional en el cual la comunidad corresponde al sustrato en el que se reproduce el orden vigente del mundo natural.

En este nivel las relaciones que se establecen entre los seres humanos son “... la expresión de una lucha intensa por la sobrevivencia en una sociedad y en un entorno natural connotado por la escasez de recursos y el afán incontenible de consumo que, aparentemente, caracteriza a los seres humanos. Bajo el condicionamiento de la escasez de recursos se desata una ardua batalla por la supervivencia en la que, de acuerdo con el esquema darwiniano, sobreviven los más aptos”.<sup>130</sup>

El concepto de sociedad se asimila al otro ámbito del individuo en el que priva el aspecto racional y el llamado libre albedrío. El hombre conforma

<sup>128</sup> Lezama, Jaime. *La Teoría Social Urbana y el Debate Actual, en Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México, Vol. 5, No. 1 (13) (enero-abril, 1990), pp. 103-126.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

así un orden moral que le otorga su especificidad humana, mismo que se sobrepone a los impulsos de su original voluntad irrestricta, sometiéndolo al grupo social del cual emerge. Al incorporar el aspecto social al paradigma en comento, se logra explicar la razón por la cual se obtiene la subordinación de los individuos a los fines sociales en la búsqueda de la estabilidad frente a las fuerzas que propician la desintegración.

Con el paso de la comunidad a la sociedad, el funcionamiento de este modelo da forma al proceso del cambio en las sociedades reales, por el hecho de que los individuos van contra las expresiones de su libertad e interés individual, es decir, de aquello que los enfrenta en el plano de la competencia y de la lucha por la vida.

Todo ello tiene como meta obtener sus fines a través de la cooperación que en última instancia impulsa la acción individual y colectiva.

Con la interrelación entre los niveles de intensa competitividad, como una manifestación del proceso de selección natural y los niveles de cooperación como expresión de la tendencia a la sociedad es que se efectúan las medidas para limitar y reglamentar las conductas consideradas nocivas, en aras de lograr el equilibrio social.

Alguno de los autores de la Escuela Ambientalista,<sup>131</sup> sitúan esta interrelación competitividad-cooperación como el factor desencadenante del tránsito de la comunidad a la sociedad, el cual se expresa en lo que denomina crisis ambientales. Tal es el caso de cuando se rompe el equilibrio existente entre recursos naturales y población.

La estructuración física y social del espacio urbano surge al situar el funcionamiento del modelo en el tiempo y en el espacio. De esta forma, Lezama<sup>132</sup> lo estima como *“...uno de los conceptos que explica la conformación del espacio y de los procesos urbanos es el de la diferenciación, con el que la biología alude a la manera como los organismos vivos se ven obligados a adecuarse a los cambios que tienen lugar en su medio ambiente”*.

<sup>131</sup> En relación con las diversas vertientes de la Escuela Ambientalista, consultar el artículo de Fernando Flores Trejo. “La competencia de los Tribunales Agrarios en materia ambiental” dentro de la obra *Diez años de Justicia Agraria Renovada*. Centro de Estudios Jurídico Agrarios Dr. Sergio García Ramírez, México, 2002, pp. 669-715.

<sup>132</sup> Lezama, José Luis. *Sociedad, Medio Ambiente y Política Ambiental*. El Colegio de México, México, 2001, Tomo IV, pág. 112.

Los ambientalistas asignan al comportamiento demográfico el papel originario del proceso de diferenciación dando lugar así al cambio social, hipótesis que se deduce del incremento de los miembros de la comunidad que rompe el equilibrio en el sistema social, al modificar la relación establecida entre población y recursos disponibles.

Esta alteración en las relaciones o vínculos de correspondencia, adquiere para los ojos el carácter de necesidad, porque propicia la elevación de los niveles de competitividad al tiempo que éstos a su vez, ponen en marcha el mecanismo de selección para la identificación de nuevos agentes sociales con el propósito de llegar a un nuevo y superior estado de equilibrio.

### ***3.5.4 Teoría del Desarrollo Económico***

Conforme a esta vertiente el desarrollo económico se hace patente a través del proceso de industrialización, para lo cual el avance tecnológico es una de las variables que al estimular la división del trabajo conforma, por una parte la distribución del espacio urbano destinado a ubicar las instalaciones industriales y por la otra, la diferenciación social que establece las divergencias mediante la separación de áreas urbanas específicas.

Igualmente, enfatizan que entre las décadas de 1980 y 1990, los estudios del crecimiento demográfico-ambiental atribuyeron los desequilibrios regionales existentes, a los países que implementaron un modelo de producción predominantemente capitalista.

### ***3.5.5 Teoría de la Convergencia***

Esta corriente de pensamiento contempla la eliminación de las disparidades interregionales de conformidad con el avance y desarrollo económicos, para lo cual se requiere una temporalidad a largo plazo que permita la igualdad interregional, respecto de los precios de los productos y con ello, una equiparación en los ingresos promedio de las regiones<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Hernández Laos, Ernesto. *La desigualdad regional en México*, en Cordera Rolando y Tello, Carlos. (Coordinadores) Siglo XXI, México, 1986, pp. 155-192.

### 3.5.6 Teoría del Predominio

En la postura contraria a la teoría de la Convergencia, destacan las interpretaciones que previenen el crecimiento de los desequilibrios interregionales en los países de escaso o mediano desarrollo capitalista. Bajo este contexto consideran como elemento preponderante la naturaleza de la relación entre las regiones atrasadas y las más adelantadas.

En general argumentan: si bien las regiones atrasadas pueden beneficiarse con la adopción de la tecnología moderna, que se genera o se adopta primero en las regiones avanzadas, hay una serie de fuerzas que tienden a polarizar ambos tipos de regiones fundamentalmente por la operación irrestricta de las fuerzas del mercado con el resultado de acentuar las desigualdades interregionales.

Al respecto, dos desarrollos independientes dieron origen a esta interpretación: la Teoría de la Causación Acumulativa postulada por Gunnar Myrdal<sup>134</sup> (1957) y la Teoría del Desarrollo Desbalanceado formulada por Albert Hirschman<sup>135</sup> (1958).

### 3.5.7 Teoría Dualista

Matizando la postura previamente analizada, surge esta teoría que apunta el surgimiento de las disparidades regionales en atención a la presencia de dos o más sociedades distintas:

- Una tradicional y atrasada, y
- Otra industrial o moderna.

La coexistencia de ambas en su expresión espacial, explica los contrastes interregionales los cuales tienden a desaparecer en la medida que el sector tradicional es eliminado y absorbido por el sector moderno.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Localizable en su obra *Teoría Económica y Regiones no Desarrolladas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

<sup>135</sup> Al respecto ver su libro *Economía Política*. Yale University Press, 1960.

<sup>136</sup> Esta interpretación tiene dos corrientes: la Sociológica y la Tecnológica. La interpretación sociológica subraya las diferencias de valores en ambos sectores de la sociedad en relación con actitudes, tipos de relación social en tanto que la versión tecnológica privilegia las diferencias en la tecnología que se utiliza.

### 3.6 El Entorno Urbanístico de la Ciudad de México

Sin duda existen múltiples aristas urbanísticas que permiten estudiar a la Ciudad de México. No obstante, en el presente apartado el objetivo se centra en establecer un basamento conceptual urbanístico propio de la gran urbe, al tiempo de generar un diagnóstico de la problemática en comento a fin de proponer una solución integral a la misma.

#### 3.6.1 Conceptualización Urbanística de la Ciudad de México

Como se puede derivar del capítulo anterior, la Ciudad de México ha enfrentado a varios y a la vez distintos procesos de urbanización, que bajo el contexto tradicional y la semántica de la palabra se refieren únicamente al entorno de la capital de la República Mexicana.

Sin embargo, a finales de la década de los años 50 se inició un proceso de metropolización y posteriormente entrados los años 70 otro de megalopolización que no tienen correspondencia con la delimitación material de los territorios del Distrito Federal, los estatales, municipales o delegacionales, lo cual dificulta sin duda su planeación y gobernabilidad integral.

Ahora bien, con el propósito esencial de lograr una precisión terminológica en las diversas expresiones que emplearemos en este capítulo, resulta conveniente determinar los siguientes conceptos básicos<sup>137</sup>:

- **CIUDAD DE MÉXICO.** En términos político-administrativos y constitucionales, la Ciudad de México coincide con los límites del Distrito Federal (que se precisan en el 4.2 del siguiente capítulo) o la suma territorial de las 16 delegaciones tal como se señala en el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México. Éste constituye un orden de gobierno reconocido en la Constitución junto con el Federal y el Municipal. Además debe señalarse conforme al artículo 44 de la Constitución Federal, que igualmente la Ciudad de México es reconocida como la capital de la República Mexicana.
- **ÁREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.** Es el espacio urbano construido, equivalente a la mancha urbana producto de la expansión física, básicamente desde el núcleo central hacia

<sup>137</sup> La mayoría de los conceptos pueden ser consultados en la página electrónica [www.inecc.gob.mx](http://www.inecc.gob.mx)

los municipios del Estado de México, o bien del crecimiento por conurbaciones en la periferia.

- **ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO.** Es la extensión de la superficie total de los municipios en los que se ubican las localidades urbanizadas del área metropolitana. Esta definición se acerca al concepto de región político-administrativa con un componente de homogeneidad geográfica. Incluye el territorio del Distrito Federal y de 34 municipios del Estado de México.
- **ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO (ZMVM).** De acuerdo con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, incluye el territorio del Distrito Federal, el de 58 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo (Tizayuca); integrados en forma material y funcional, mediante flujos cotidianos de personas y mercancías. También se define como el ámbito inmediato de influencia socio-económica y físico-espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México. La ZMVM incluye un número importante de municipios con características rurales, pero que con base en su localización se encuentran sujetos a fuertes presiones de poblamiento, es decir, se trata de una definición futurista acerca del proceso de expansión y conurbación metropolitana. También, se toman como base los límites político-administrativos municipales, indispensables en el proceso de planificación.
- **MEGALÓPOLIS DE LA REGIÓN CENTRO DE MÉXICO O CIUDAD REGIÓN.** También denominada Región de Conurbación del Centro del País o Región Megalopolitana. Comprende la integración física o funcional de dos o más zonas metropolitanas de la Región Centro conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y eventualmente Querétaro. En este territorio destaca la importancia de la ZMVM que establece una intensa relación con las ciudades de su periferia o corona regional: Zona Metropolitana (ZM) de Toluca, ZM de Cuernavaca-Cuautla, ZM de Puebla-Tlaxcala, ZM de Pachuca y ZM de Querétaro. En la delimitación de la megalópolis se aplica al concepto de Ciudad-Región, mismo que es útil para describir el espacio de interacción regional ZMVM con varios centros urbanos mediante redes de infraestructura como las de comunicaciones, transportes o hidráulica (elementos estructuradores) y flujos con origen y destino intra e interregionales (variables de funcionamiento). En este caso, entre los diferentes criterios de regionalización y de definición de

zonas metropolitanas, se enfatizan los relacionados con la idea de la integración funcional y la región nodal o polarizada.

- **REGIÓN CENTRO DE MÉXICO.** La ZMVM se localiza en esta región integrada por los territorios completos del Estado de México, Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Querétaro y el Distrito Federal. Principalmente bajo los supuestos de delimitación político administrativa-estatal y de la geografía económica nacional. Este nivel espacial no constituye un orden de gobierno.
- **SISTEMA URBANO NACIONAL (SUN).** Este ámbito se define como el conjunto de ciudades del país que funciona de una manera jerarquizada, estructurada y dinámica en diferentes escalas. Las ciudades cuentan con una jerarquía de acuerdo con la magnitud de variables socioeconómicas, demográficas, de infraestructura y servicios; son nodos estructuradores de las regiones y su funcionamiento se expresa mediante las interrelaciones que se generan entre ellas y sus territorios de influencia por los vínculos en forma de flujos de personas, bienes, información, comunicación y otros indicadores que reflejan los atributos dinámicos del sistema.

El SUN se divide en dos sistemas: **El primero** es el Sistema Urbano Principal que se conforma con 118 localidades de más de 50,000 habitantes, de las cuales 37 son zonas metropolitanas que abarcan 252 municipios y 81 son ciudades ubicadas en un municipio cada una.

Éstas constituyen el núcleo de la dinámica socioeconómica y demográfica del país y presentan una estructura jerárquica que refleja los procesos de concentración y dispersión característicos del territorio mexicano.

Los lugares centrales se clasifican en cinco grupos:

- En el rango 1 se ubica solamente la Zona Metropolitana del Valle de México;
- En el rango 2 se encuentran otras tres grandes zonas metropolitanas: Guadalajara, Monterrey y Puebla;
- En el rango 3 se localizan 16 ciudades como León y Ciudad Juárez;
- En el rango 4 otros 29 centros urbanos como Morelia y Cuernavaca, y
- En el rango 5 los 69 restantes.

**El segundo** es el Sistema Urbano Complementario integrado por 229 localidades de entre 15,000 y 50,000 habitantes que se encuentran distribuidas en 211 municipios.

El concepto de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es el más adecuado para el análisis que llevaremos a cabo en atención a que incluye los ámbitos de la Ciudad de México o Distrito Federal, Área Metropolitana de la Ciudad de México y Zona Metropolitana del Valle de México.

Asimismo, permite establecer su especificidad en la megalópolis de la Región Centro de México respecto a otras zonas metropolitanas y en el marco del Sistema Urbano Nacional.

### ***3.6.2 La Importancia del Fenómeno Metropolitano***

La llamada metropolización ha representado a lo largo de la historia un empalme natural del hombre. En efecto, desde los primeros tiempos el ser humano pasó de su calidad de nómada o errante a sedentario cuando localizó un entorno que le fuera favorable para establecerse de forma permanente y más adelante de manera definitiva en dicho espacio territorial.

Así, los primeros asentamientos humanos se agruparon a las márgenes de los ríos y empezó a desarrollarse el poblamiento de los mismos, hasta constituir verdaderas ciudades que poco a poco empezaron a ser dotadas de servicios elementales.

Bajo este contexto, las ciudades lograron un especial atractivo y se fue generando la planeación de los espacios urbanos con la finalidad de distribuir a los núcleos de población, las construcciones privadas, los edificios públicos y procurar un ordenamiento territorial adecuado.

No obstante, que se crearon y encauzaron políticas urbanísticas, se realizó su implementación, se generó el entorno jurídico en la materia como medidas terapéuticas para acometer el fenómeno metropolitano; dicho fenómeno ha rebasado en buena parte las previsiones formuladas.

Ante tal panorama, los gobiernos se encuentran hoy frente al enorme reto de resolver y prevenir la intrincada problemática que representa el devenir

metropolitano, de ahí que su importancia se haya incrementado y represente un renglón trascendente dentro de los programas y proyectos, en especial para la Administración Pública.

### ***3.6.3 La Delimitación de las Zonas Metropolitanas y la Ciudad de México***

El término “fenómeno metropolitano” se conceptualizó en los Estados Unidos de América a partir de la década de 1920. Es generalmente utilizado para aludir a una ciudad de grandes dimensiones cuyos límites establecidos son rebasados por los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenía.

La metrópoli conforma lo que se denomina una zona metropolitana con un tejido de redes de comunicación (terrestres y de otro tipo) para ordenar y garantizar la interrelación de las actividades económicas y de movimientos en uno y otro sentido de la población, la cual debe existir entre el territorio expandido y la ciudad central que conserva la dirección y coordinación de los procesos socio-económicos en su territorio.

Las megalópolis constituyen un segundo nivel correspondiente a superficies mayores, específicamente a una región con características bastante acusadas de urbanización, es decir, un conjunto de metrópolis o grandes ciudades reunidas por un proceso de conurbación que espacialmente comprende zonas urbanas y zonas rurales. En este caso, las metrópolis en forma individual representan y se desenvuelven como el centro rector en su espacio inmediato.<sup>138</sup>

Por otro lado, la Zona Metropolitana definida como el conjunto de dos o más centros de población en el cual se localiza una ciudad de 50,000 o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades sobrepasan el límite del entorno que originalmente la contenía, ha incorporado como parte de sí misma o de su área de influencia directa respecto de centros circunvecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración.

Esta conceptualización incluye además a aquellos centros poblacionales que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> [www.megalopolis.org](http://www.megalopolis.org)

<sup>139</sup> Definición propuesta por el INEGI, que puede ser consultada en la página electrónica [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

De igual forma se encuentran en el contexto de zonas metropolitanas, todos aquellos núcleos de población que contienen una ciudad de 1'000,000 o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250,000 o más habitantes que comparten procesos de conurbación.

La conformación de una metrópoli, su denominación y su extensión territorial continúan siendo materia de discusión entre los expertos en la materia<sup>140</sup> inicialmente en lo que atañe a su definición como una Metrópoli o Zona Metropolitana, conceptualizada como el resultado del crecimiento acelerado de una ciudad central a la que se incorporan territorios contiguos; con una intensa red de comunicación para ordenar y garantizar la interrelación de las actividades económicas, o de movimientos de población entre el territorio ensanchado y la ciudad central, conservando ésta algunos aspectos de dirección en los procesos socioeconómicos de su ámbito territorial.

En otro plano, existe la postura de quienes la definen como “megalópolis”<sup>141</sup>, concepto que corresponde a superficies mayores en una región con características acusadas de urbanización en las que existe un conjunto de metrópolis o grandes ciudades reunidas por un proceso de conurbación, pero cada una poseedora de su propia área de influencia en un complejo sistema de interrelación.

Adecuando lo señalado con antelación, desde la década de 1940 y ante la creciente conurbación alrededor de la Ciudad de México, se había propuesto la definición y establecimiento de los límites. Algunas de las propuestas de ese entonces serían la base para los programas de abatimiento de la contaminación ambiental de la década de 1980.

No obstante, ninguna de estas definiciones era universal y no se había creado alguna comisión para que los proyectos fueran administrados de manera conjunta por las diversas entidades federativas y municipalidades que conformaban el área metropolitana.

La magnitud de la llamada Megalópolis del Valle de México se expresa en una población que representa el 27% del total nacional. Su expansión se

<sup>140</sup> Entre ellos Giorgio Agamben y Flavio Castro.

<sup>141</sup> Gottmann, Jean. *Megalopolis, The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. The MIT Press, Boston, 1961, pág. 78.

traduce en crecientes necesidades de empleo, suelo, vivienda, infraestructura, servicios y equipamiento. Su escala se refleja en una mancha urbana continua en la que se integran los territorios del Distrito Federal y una parte importante del Estado de México.

Sin embargo, desde hace varias décadas, el fenómeno trasciende a estas dos entidades abarcando parte de los estados de Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Querétaro y Puebla.

No se puede dejar de reconocer la relevancia económica de la región central de México y especialmente de la Ciudad de México y su zona conurbada, así como los avances sociales derivados de su modernización. No obstante, también resulta necesario reconocer que los problemas sociales y urbanos se han reproducido casi al mismo ritmo que su acelerado proceso de urbanización.

La definición de regiones supone un problema teórico complejo, pero su resolución es un elemento indispensable para la planeación del desarrollo. La metodología generalmente aplicada a esos propósitos se distingue por los criterios que la sustentan.

Uno de ellos toma en cuenta la homogeneidad de las condiciones físicas<sup>142</sup>, económicas y sociales en un espacio territorial determinado. Otro criterio atiende a conceptos de polarización particularmente de un centro urbano como punto nodal en la interrelación con los que se ubican en su proximidad y finalmente un tercero prioriza la utilización de normas programáticas o políticas como fuerzas unificadoras en la toma de decisiones económicas en una zona determinada.

Algunos otros estiman que es una fracción territorial delimitada según características geográficas, económicas administrativas o de otra naturaleza, pero sin precisar cuáles son dichos elementos.<sup>143</sup>

La delimitación espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México ha seguido un proceso histórico vinculado al crecimiento de los propios asentamientos humanos y su conurbación, ligado también a ciertos principios

<sup>142</sup> Al efecto consultar la obra *Derecho Urbanístico*. Jorge Fernández Ruiz y Juan Rivera Hernández (Coordinadores), UNAM, 2011, pp. 3 a 116.

<sup>143</sup> Así lo establecen entre otros Luis Albers y Giancarlo Aponte.

teóricos destacando los desarrollados por renombrado urbanista Luis Unikel<sup>144</sup> los cuáles transcribimos literalmente:

- a) *Englobar áreas urbanas aun cuando entre ellas existan áreas rurales de cierta importancia territorial pero con población reducida;*
- b) *Incorporar áreas completas en sus límites político-administrativos para contar con unidades político-administrativas que los gobiernen;*
- c) *Reconocer una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud entre ellas.*”

A partir de lo anterior el propio Luis Unikel consideró que la Zona Metropolitana del Valle de México, se conformaba hasta 1940 exclusivamente por 9 delegaciones del Distrito Federal: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero e Ixtacalco.

En 1950, incorporaba ya a Iztapalapa y al primer municipio del Estado de México, Tlalnepantla. En 1961 añadía las delegaciones de Cuajimalpa, Tlalpan y Xochimilco y los municipios de Chimalhuacán, Ecatepec y Naucalpan del Estado de México.

Una década después, en el último de sus trabajos integró las delegaciones Magdalena Contreras y Tláhuac y los municipios de La Paz, Nezahualcóyotl, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán.

Asimismo, resulta conveniente señalar que en la década de 1980 se publicaron nuevos trabajos con un fundamento técnico<sup>145</sup> para delimitar la zona metropolitana adhiriéndose los municipios de Coacalco, Chalco, Chiautla, Huixquilucan, Tecoloapan, Morelos, Chiconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac, Texcoco y Cuautitlán Izcalli, así como la delegación de Milpa Alta con lo cual el Distrito Federal quedaba totalmente integrado.

Sobre el particular es dable señalar que hasta 1993, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) elaboró con base en la

<sup>144</sup> Unikel, Luis y Necochea, Andrés. (Compiladores) *Desarrollo urbano y regional en América Latina: Problemas y políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 15.

<sup>145</sup> Destacan los trabajos de María Eugenia Negrete Salas, Héctor Salazar Sánchez y el de Martha Scheingart, publicados en “Estudios Demográficos y Urbanos”, *Revista de El Colegio de México*, México, 1980, Número XXI, pág. 36.

información contenida en el XI Censo de Población y Vivienda aunado a los criterios de continuidad, proximidad y comunicación, una delimitación del Área Metropolitana del Valle de México que se integró con las 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 municipios del Estado de México.

En las últimas décadas un tema fundamental del debate metropolitano se ha centrado en la definición y delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Tradicionalmente se ha considerado la totalidad del territorio que le corresponde al Distrito Federal, pero la variante se ha presentado en el número de municipios del vecino Estado de México que se toman en cuenta para precisar este concepto.

El 22 de diciembre de 2005, los gobiernos tanto del Estado de México y del Distrito Federal convinieron el establecimiento de una definición oficial de la Zona Metropolitana del Valle de México, según la cual se conforma por las 16 delegaciones del Distrito Federal, además de 59 municipios del Estado de México<sup>146</sup> e igualmente por un municipio del Estado de Hidalgo.<sup>147</sup> En este orden de ideas, se llegó al acuerdo de que la mayor parte de los planes urbanísticos serían administrados por comisiones metropolitanas.

Bajo este esquema, actualmente el área total de la Zona Metropolitana del Valle de México es de aproximadamente 7,866.1 km cuadrados<sup>148</sup> de los cuales 1,486 corresponden al Distrito Federal.

### ***3.6.4 Trascendencia Social, Económica y Territorial del Fenómeno Metropolitano de la Ciudad de México***

De acuerdo con la información publicada por el INEGI en 2013, el PIB del Distrito Federal representó 17% del PIB nacional lo cual constituye la mayor participación del país. Durante el mismo 2013, el PIB de la Ciudad presentó un

<sup>146</sup> Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatzingo, Huehuetoca, Hueyoxotla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaotoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

<sup>147</sup> Tizayuca.

<sup>148</sup> El dato de superficie se desprende de las Áreas Geoestadísticas Municipales (AGEM) del *Marco Geoestadístico Nacional 2010*.

incremento de 3.4% en términos reales respecto al año previo mostrando con ello evidentes signos de una recuperación económica a pesar de la complicada situación nacional e internacional.<sup>149</sup>

Por otra parte, tomando como referencia la información proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Distrito Federal cuenta con el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>150</sup> más elevado del país. Su coeficiente es de 0,9225 por encima del 0.8323 promediado por la República en su conjunto<sup>151</sup>. El IDH se obtiene mediante el análisis de la disponibilidad de servicios de salud, niveles educativos e ingreso de una población.

En el caso del Distrito Federal, el mejor indicador correspondió al índice de ingreso, en el que obtuvo un 0.7595 (primera posición a nivel nacional). En el indicador de educación el puntaje fue de 0.8498 (primera posición a nivel nacional) mientras que en el índice de salud (IS) fue de 0.8880 (segunda posición a nivel nacional).

Cabe igualmente apuntar que en el Distrito Federal se localizan cinco de las diez subdivisiones territoriales con mayor IDH en la República Mexicana. Estos fueron, en 2013 las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Tlalpan, Coyoacán y Cuajimalpa.

### ***3.6.5 La Nueva Forma Territorial y el Caso de la Ciudad de México***

Otra consideración fundamental respecto de los procesos de urbanización se refiere a la entidad que surge como consecuencia de los mismos.

En un primer orden se conforma una metrópoli como resultado del crecimiento acelerado de una ciudad central. Dicho crecimiento se manifiesta en una gran concentración de población, así como en la aglomeración de unidades económicas dedicadas a las actividades industrial, comercial y de servicios.

<sup>149</sup> INEGI. *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2012*. INEGI-GDF, México, 2013.

<sup>150</sup> El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

<sup>151</sup> PNUD. *El Índice de Desarrollo Humano en México. Cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. PNUD. México. 2012.

La metrópoli incorpora a su superficie territorios contiguos en los cuáles se reproducen las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas y de áreas residenciales.

En el caso de la Ciudad de México como metrópoli, el territorio que ocupa se divide en 16 delegaciones políticas, cada una de ellas es encabezada por un jefe delegacional, quienes a partir del 2000 son electos por sufragio universal.

Cabe señalar que para compensar la inexistencia de cabildos en las delegaciones, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal contempla la conformación de Comités Ciudadanos por unidades territoriales.

En este orden de ideas debe mencionarse que cada Delegación está integrada por pueblos, barrios y colonias, con equivalencia a las localidades de las demás entidades federativas.

Los pueblos y los barrios en muchos casos corresponden a unidades vecinales de gran antigüedad, algunos de ellos incluso ya existentes durante la época prehispánica. Las colonias, en cambio, nacieron a partir de la expansión de la zona urbana de la Ciudad de México en los terrenos aledaños.

El crecimiento explosivo de la zona, es un fenómeno que se profundizó como consecuencia de un modelo de desarrollo que ha tendido siempre a privilegiar a la Ciudad de México en la cual se concentra una gran parte de las actividades industriales, comerciales y políticas; propiciando un acelerado crecimiento demográfico que desplaza a los habitantes de las zonas aledañas hacia las grandes urbes con la consecuente expansión urbana en forma desordenada.

### ***3.6.6 La Problemática Metropolitana de la Ciudad de México***

Como consecuencia lógica de los procesos de urbanización, conurbación y poblamiento metropolitano, la problemática en torno a las metrópolis y concretamente la inherente a la Ciudad de México se ha diversificado y extendido de manera desproporcionada en buena parte, por la falta de políticas urbanas adecuadas para solventar dicho entorno, así como para prevenir el surgimiento de nuevas dinámicas en la materia.

Los programas de Desarrollo Urbano, se conforman con criterios de ordenamiento territorial y una visión interinstitucional que coadyuve a

fomentar una política pública de desarrollo urbano a nivel local y regional, con la participación de los sectores de la población a fin de contar con una ciudad de buenas prácticas del desarrollo urbano integral y sustentable, respondiendo a modelos que respeten el medio ambiente y fomenten entornos amables que contribuyan al crecimiento ordenado y competitivo.

De igual forma, los referidos programas deberán fomentar el aprovechamiento eficiente del espacio construido, considerándose las áreas que cuenten con buen nivel de equipamiento y servicios promoviéndose en algunas zonas los usos mixtos. El objetivo es alcanzar una ciudad habitable y sustentable mediante la formulación de políticas urbanas, estrategias, líneas de acción, normas, instrumentos y criterios de aplicación en materia de desarrollo y mejoramiento urbano basados en la planeación estratégica participativa, una visión interinstitucional y la aplicación de los modelos de ciudad compacta y ciudad policéntrica.

Igualmente los Programas de Desarrollo Urbano tienen como objeto primordial, atender los lineamientos que se establecen en materia ambiental evitando el crecimiento extensivo en zonas que cuenten con dicho valor ambiental al tiempo de salvaguardar las áreas de conservación patrimonial.

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía del sistema urbano nacional. En ellas se genera el 71% del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir favorablemente en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones.<sup>152</sup>

La Zona Metropolitana del Valle de México viene enfrentando una serie de problemas que afectan al bienestar y al desarrollo de su población. En los diagnósticos resulta necesario referir los factores y circunstancias que los generan o incrementan. Por una parte, su tamaño medido en relación a la extensión territorial que ocupa y al volumen de su población que no sólo demandan de una cada vez mayor infraestructura y de volúmenes más amplios de bienes y de todo tipo de recursos para servirlos y por otro los costos proporcionalmente más altos para su cobertura.

La enorme concentración de actividad económica y de población, acentúa también problemas inherentes al medio ambiente generando niveles de

<sup>152</sup> INEGI. Página web citada.

contaminación de singular importancia. Paralelamente las condiciones de concentración y de tamaño que fueron creciendo sin una adecuada planeación, incrementan los tiempos de tránsito afectando la salud y también generan una reducción en la productividad y agudas tensiones sociales.

Poco favorables parecen también las condiciones físicas del asentamiento humano en la parte alta de nuestra serranía. Los recursos hidráulicos son insuficientes, lo que obliga al abastecimiento de agua de fuentes lejanas con muy altos costos de traslado por la elevación que deben de remontar, así también se encarecen por razones similares los costos de generación y conducción de la energía eléctrica y los del traslado y tratamiento de los desechos sólidos o líquidos.<sup>153</sup>

A esos factores se incorporan otros como la insuficiente coordinación entre las entidades federativas que la conforman y en ocasiones entre éstas y el Gobierno Federal en las funciones de planeación y de administración.

Hay que añadir, asimismo el considerable rezago en la inversión pública en infraestructura que no ha podido ajustarse al ritmo de urbanización de la población, de la actividad en la zona especialmente en materia de transporte, de infraestructura hidráulica y sanitaria e igualmente de los servicios básicos como agua, alumbrado público, drenaje y seguridad entre otros.

Si la resolución de los efectos de cada uno de estos factores, por sí mismo implica para el Gobierno y para la sociedad un reto considerable, los esfuerzos no solamente deben sumarse sino multiplicarse.

Las áreas que se consideran de mayor conflicto, cuando menos en lo concerniente a la responsabilidad del sector público en el plano de urbanización (en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno) lo representan: transporte en sus vertientes de infraestructura y operación; abastecimiento y distribución de agua potable; drenajes y tratamiento de aguas residuales; preservación del ambiente con especial énfasis en el combate a la contaminación ambiental; tratamiento de desechos sólidos y desde luego la seguridad pública.<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Comisión Ambiental Metropolitana. *Bases conceptuales y de diagnóstico del Programa para la Prevención y Manejo Integral de Residuos Peligrosos*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Toluca, 2002.

<sup>154</sup> *La Jornada*. “Agua”. Edición especial, Demos, México, 2005.

Por otro lado, debe puntualizarse que la Zona Metropolitana del Valle de México ocupa sólo el 0.3% de la superficie del país, constituye el hábitat del 18% de su población<sup>155</sup> y por ende, representa un problema ambiental, social y político de inmensas proporciones. Buena parte de esa superficie es destinada a viviendas, vialidades y sólo una proporción pequeña se utiliza como parques y áreas verdes.

Esta aglomeración urbana se asienta en una cuenca lacustre que tiene una altitud aproximada de 2,240 metros sobre el nivel del mar y se encuentra rodeada de sierras de origen volcánico con cumbres que alcanzan alturas superiores a los 5,000 metros.

Los niveles de oxígeno son de alrededor del 23% menores en relación con ciudades que se ubican a nivel del mar. Además, por su forma cerrada y los vientos dominantes provenientes del noreste, se produce una inversión térmica en las capas de aire de la atmósfera que atrapa los contaminantes.

Los municipios de la zona conurbada del Estado de México, constituyen un área en su mayoría bajo el contexto de una planicie, con proporciones urbanas y agrícolas, especialmente los situados al noroeste, norte y este de los límites del Distrito Federal, lugar en el que se originan las partículas sólidas que los vientos acarrearán hacia el sur.

De igual forma, la gran extensión de la mancha urbana obliga a sus habitantes a recorrer considerables distancias en sus actividades cotidianas mediante un sistema de transporte integrado fundamentalmente por vehículos automotores. Las emisiones de éstos sumadas a las de la industria, son factores que contribuyen a la contaminación atmosférica y, por lo tanto, al deterioro de la calidad del aire.<sup>156</sup>

El rápido crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México en los últimos cincuenta años se originó en dos vertientes. La primera, mediante la expansión de áreas urbanas tanto residenciales como industriales —planeadas—, mismas que contaron desde el inicio con infraestructura básica.

La segunda, por asentamientos no planificados que se establecieron a través de invasiones ilegales de tierra en las zonas periféricas y en numerosas ocasiones

<sup>155</sup> INEGI. *Estadísticas del Medio Ambiente del Distrito Federal y Zona Metropolitana*, p. 14.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

en áreas inadecuadas para ser habitadas en las cuales la población no contaba con servicios básicos. Resulta pertinente mencionar que tales asentamientos irregulares afectaron las áreas de reserva natural.

La conservación de las áreas de reserva ecológica de la Zona Metropolitana, es sin duda, una prioridad en aras de preservar las zonas de recarga de acuíferos, para frenar la pérdida de bosques por cambios de uso de suelo, incendios forestales e invasiones y para asegurar la calidad ambiental de los ecosistemas, lo cual repercute no sólo en el plano ecológico, sino también en la disponibilidad de recursos para la producción en las comunidades.

También, resulta conveniente precisar que las megalópolis constituyen un fenómeno del siglo XXI y aún no está claro qué tan sustentables podrán ser en términos ambientales. Por ello el punto medular de las acciones gubernamentales, se dirige a prevenir el agotamiento del suministro de agua, la contaminación del aire, la sedimentación del sistema de drenaje y los riesgos de inundación resultantes de la deforestación.

En la actualidad la ZMVM, muestra la presencia de grandes contrastes en los que la pobreza y desigualdad conviven con situaciones de elevados niveles de bienestar; la depredación de los recursos naturales y la degradación del suelo, aire y tierra en extremo. A ello deben adicionarse los graves problemas de inseguridad pública, transporte, vivienda, entre otros, lo que obliga a un nuevo planteamiento de su conformación, gobierno y administración.

### **3.7 Centralismo y Federalismo en el Proceso de Regionalización en México**

Bajo este contexto, el centralismo resultaría el factor directo del retraso en muchas comunidades especialmente debido a la limitación a la que se encuentran sujetos los gobiernos estatales y municipales en términos de recursos, facultades y poder; elementos que se requieren para fortalecer la capacidad de respuesta rápida y estratégica, tanto del gobierno local respecto a otros órdenes de gobierno (municipal o delegacional) como de éstos respecto de los ciudadanos.

Con esta base argumentativa, los esfuerzos de regionalización pretenderían llevar más servicios a los ciudadanos, con mejor calidad, menores costos y

en plazos más cortos.<sup>157</sup> Esta estrategia no puede llevarse a cabo de manera parcial o aislada. La fórmula poder-responsabilidades-recursos es indisoluble porque es inútil uno de ellos careciendo de otro.

La federalización, la municipalización y la regionalización deben obedecer a una instancia de coordinación y exhaustividad, sin que la misma se realice de manera parcial y limitada, con ello no se generaría ningún cambio en la capacidad o en la velocidad de respuesta del gobierno local o regional, por el contrario encarecería la prestación de los servicios.

Estamos ciertos que los gobernantes locales han aprovechado los constantes reclamos de distintos sectores de la sociedad para abanderarlos, conforme a sus intereses y ejercer presiones hacia el centro, buscando lograr una convergencia funcional<sup>158</sup>.

Ha sido precisamente ese avance en la conciencia y participación popular, traducido en demandas respecto al voto, intervención en las decisiones de la Administración Pública, así como en esquemas de organización y participación comunitaria para el bienestar social, lo que ha propiciado que en la Ciudad de México, se haya desarrollado un largo proceso de revaluación del papel de la capital del país y su posición en el sistema político mexicano.

Con base en lo anterior, las demandas de una mayor descentralización gubernamental y democratización política han obligado a reconocer que las unidades políticas que conforman el Distrito Federal, deben jugar un papel más activo y menos subordinado con mayor responsabilidad política respecto de sus cometidos y con menor dependencia de las directrices federales.

Una medida de la autonomía de las unidades políticas es la posibilidad de determinar o decidir sobre el uso y destino de los recursos. La premisa a considerar previamente es quien se apropia de la fuente de los recursos y quien tiene mayores posibilidades de decidir sobre ellos, tiene mayor autonomía. De esta forma, existirían distintos momentos de análisis sobre la mayor o menor autonomía en la administración de los recursos:

Asimismo, resulta fundamental incidir en la aplicación de los recursos en función de quien toma la decisión respecto del uso y destino de los mismos

<sup>157</sup> Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un buen Gobierno*. Ediciones 2000, México. 2001. pp. 114-115.

<sup>158</sup> A esta postura se le ha denominado como Teoría de la Convergencia.

y el grado de libertad con que se realiza. Desde luego, lo anterior se asocia estrechamente con las competencias y la conformación de la estructura del gasto público sectorial.

De cualquier manera, como lo ha aseverado Roberto Agranoff,<sup>159</sup> los sistemas federales han evolucionado hacia una situación caracterizada por un mayor protagonismo del Centro. La actuación conjunta en los distintos programas ha llevado a una creciente implicación de los gobiernos nacionales en los asuntos locales.

La distribución de los recursos fiscales y crediticios ha sido históricamente un punto neurálgico en las relaciones entre un gobierno centralizado y los gobiernos regionales principalmente por el hecho de que los recursos conllevan poder e influencia, es decir, capacidad de dominio político. La autonomía y la capacidad conductora de los gobiernos locales y regionales han estado permanentemente vinculadas con la administración de los recursos, misma que le ha sido disputada por la instancia centralizada.

Marcello Carmagnani ha sostenido que “*el mayor condicionamiento de las entidades federativas por parte del gobierno central se logró, no tanto por la vía política, sino más bien por la financiera*”.<sup>160</sup>

Esta evolución sería similar a la que acontece en los municipios o en las delegaciones políticas, circunstancia respecto de la formulación de las políticas local y federal para asegurar la gobernabilidad. Este condicionamiento se ha logrado también a través de un mayor control financiero.

Bajo este contexto, el federalismo fiscal pretende de manera velada empalmar las atribuciones plasmadas en el marco jurídico de manera concomitante con el poder y los recursos financieros. En este orden de ideas, estamos ciertos que en nuestro país se presenta una inequidad fiscal entre la Federación, Estados, Municipios y delegaciones, porque el gobierno federal decide el destino de más del 80% de los recursos hacendarios nacionales, por lo que la asignación proporcional y equitativa de los mismos sigue teniendo el carácter de asignatura pendiente.

<sup>159</sup> Agranoff, Robert. “Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales”, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. *Cambio Político y Gobernabilidad*. CONACYT, México, 1991, pág. 39.

<sup>160</sup> Carmagnani, Marcello. (Coordinador). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 293.

Con base en lo anterior, la regionalización como proceso implica una mayor participación en los recursos a lo que debe aunarse la posibilidad de gastarlos de acuerdo con las necesidades de cada población, según lo indiquen los organismos colegiados correspondientes.

La participación de los estados, municipios y delegaciones en el ámbito de los recursos financieros debe ser más directa y en mayor proporción, al tiempo de estar en aptitud de ejercerlos con plena autonomía, aunque desde luego de manera planificada y con la debida justificación.

### **3.8 La Megalópolis de la Ciudad de México y su Conurbación Municipal**

El acelerado proceso de desarrollo de la Ciudad de México y el crecimiento de su población han motivado la necesidad de contar con una Administración Pública dinámica que responda con eficiencia a las múltiples demandas sociales.

De esta manera el aparato gubernamental se ha adaptado a los cambios generados por la dinámica social prevaleciente en cada una de sus etapas evolutivas. La Administración Pública capitalina logró incrementar su campo funcional a partir de la adopción de nuevas tareas, circunstancia que le obligó a crear nuevas dependencias y organismos que coadyuvaran en el cumplimiento de las metas gubernativas.

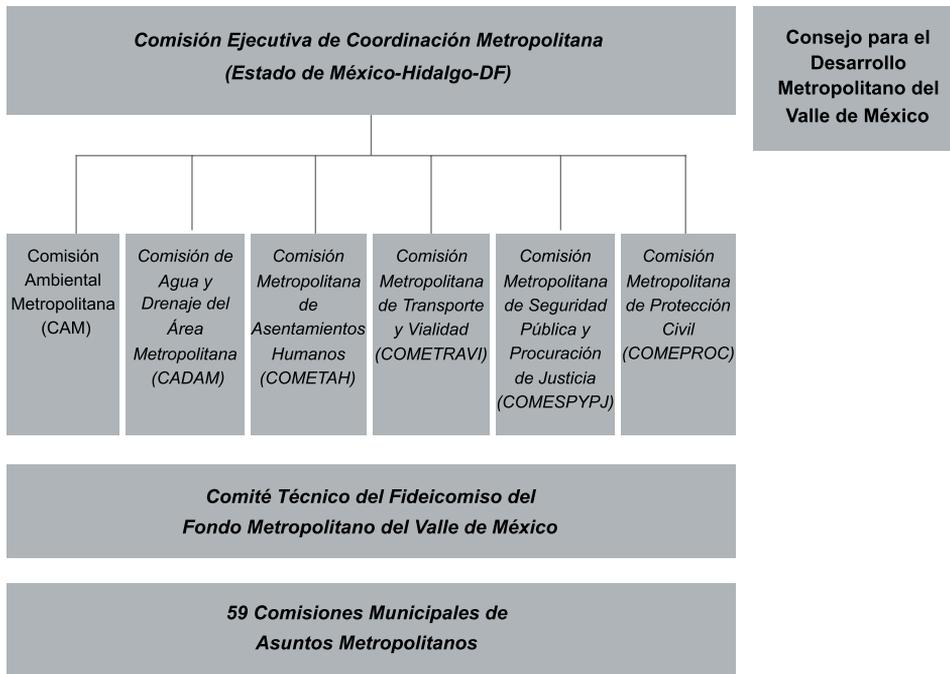
Asimismo, podemos aseverar que el aparato gubernamental local, encaminó sus esfuerzos hacia la generación de novedosos esquemas de productividad y racionalidad.

Por tal motivo, diversas dependencias de los gobiernos del Distrito Federal, así también, del Estado de México e Hidalgo, impulsan la denominada Agenda Metropolitana, por lo que es conveniente aclarar que su ejecución forma parte de las dependencias identificadas como responsables del tema y las cuales son rectoras en la materia.

De esta forma la Coordinación Institucional representa un punto neurálgico, sobre el cual, debe girar el entorno funcional de la Zona Metropolitana, con el propósito de obtener un adecuado acometimiento de la problemática, a través de la implementación de políticas compartidas y la optimización de recursos tanto materiales como de orden financiero.

Sin embargo, en un afán de que los esfuerzos institucionales no se dispersen al margen de una visión estratégica, los trabajos que se desarrollan por los distintos gobiernos locales de la ZMVM se coordinan a través de Comisiones Especializadas para acometer diversos renglones compartidos apreciables en el siguiente esquema:

**Figura 1**  
**COMISIÓN EJECUTIVA DE COORDINACIÓN METROPOLITANA**  
**(ESTADO DE MÉXICO-HIDALGO-DF)**



No obstante, todos los planteamientos anteriores, así como los esfuerzos de integración y coordinación entre los actores mencionados, debe tomarse en cuenta el alto significado de dificultad que representa la Zona Metropolitana del Valle de México, no solamente por constituir el asiento de los poderes federales, sino por tratarse de un territorio con un estatuto jurídico particular.

En efecto, cabe recordar que el artículo 122 de la Constitución Federal establece las bases esenciales en torno a las cuales giran los ámbitos gubernativos del Distrito Federal, fincados por el poder reformador de la propia Constitución.

Sin embargo, el Estatuto de Gobierno que desarrolla dichas bases, es formulado por el Congreso de la Unión, es decir, por el Legislativo Federal que impone las mismas a un plano eminentemente local como es el Distrito Federal, originando una *capitis de minutio* a la que no se encuentra sujeto ningún Estado de la República, por lo que es necesario un mayor ámbito de autonomía de la gran capital y de su gobierno.

Lo anterior, implica que las diferencias institucionales de los órganos y órdenes gobierno que intervienen, plantean problemas de coordinación para asuntos puntuales que atañen al funcionamiento del área en su conjunto, particularmente, en los convenios o acuerdos que pudieran celebrar entre sí determinados ayuntamientos con ciertas delegaciones.

Las estructuras de cada una de las instancias de administración llevan imbríto, criterios particulares en la distribución de las funciones entre los órganos que la integran, incluyendo la presencia de organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios que inciden en ciertos aspectos relevantes como en el caso del agua potable o del transporte.

La solución a estos problemas de coordinación podría encontrarse en dos vertientes:

- Un esfuerzo exhaustivo de revisión de normas y procedimientos bajo criterios de desregulación con el propósito de evitar duplicidades, suprimir trámites innecesarios, asignar responsabilidades concretas de acuerdo a la naturaleza y capacidad racionalmente definida de cada una de las instancias y conciliar en lo posible métodos y procedimientos de trabajo, y
- Definir con claridad dentro de cada uno de los asuntos de interés colectivo y general, las acciones que por sus características y naturaleza puedan considerarse como de carácter típicamente local.

Esta distinción que parece obvia, no se observa con frecuencia en el análisis de la problemática del área puesto que, en ocasiones, prevalecen los criterios de globalización provocando su atención integral por autoridades de otro orden de gobierno.

El argumento utilizado generalmente para justificar esos criterios, es que la intervención de un órgano superior garantiza de mejor manera el manejo

unitario y global en la materia, sin que en realidad se lleve a cabo un estudio que analice la conveniencia de un manejo autónomo por parte de la entidad que lo requiere.

En muchos casos, el sustento real detrás de estas decisiones se identifica más con prácticas de centralización para ampliar el nivel de influencia de ciertas áreas del poder público.

### **3.9 Administración del Desarrollo Urbano y Regional de la Ciudad de México**

La Ciudad de México registra la coexistencia de múltiples gobiernos parciales (delegaciones) con la presencia de una autoridad global (el Gobierno del Distrito Federal) al tiempo de continuar como la sede de los poderes federales.

La fragmentación política de las áreas metropolitanas denota una cuestión de gobernabilidad, entendida<sup>161</sup> como la capacidad eficaz y legítima de gobernar. No se trata simplemente de ordenar y ser obedecido, sino de manera particular la aceptación social del gobierno. De allí que eficacia y legitimidad aparezcan estrechamente vinculadas.

La regionalización se convierte en un instrumento básico que permite organizar espacialmente un territorio con la finalidad de apoyar la planeación de las políticas públicas en distintas circunscripciones territoriales, lo que posibilita el monitoreo de las mismas en aras de continuar, acrecentar, ajustar o modificar la estrategia adoptada.

Igualmente, debe tomarse en cuenta la organización de las comunidades locales como un insumo indispensable, para adoptar y considerar las acciones a realizarse, pues son los destinatarios fundamentales de las acciones de gobierno. Con ello, surge la posibilidad de que las referidas comunidades desarrollen su propio espacio de actuación, lográndose así de manera más eficaz, el cumplimiento a los objetivos planteados en plena armonía con el plano federal.<sup>162</sup>

<sup>161</sup> Al efecto pueden consultarse las obras jurídicas de Andrés Serra Rojas. *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 67. Rafael Rojina Villegas. *Teoría General del Estado*. Fuentes Impresores, México, 1968, pp. 251 a 272. Jean Dabin. *Doctrina General del Estado*. Editorial Jus, México, 1946, pp. 171 y ss.

<sup>162</sup> Trujillo Rincón, Julio. *Modelo de regionalización para la planeación del desarrollo turístico del Estado de México*. IAPEM, Toluca, 1996, pp. XIV y XV.

Sin duda, en razón de sus características particulares y bajo el marco de nuestra organización política como República Federal, el Estado de México y el Distrito Federal concurren al gobierno de sus respectivos territorios en la Zona Metropolitana del Valle de México, con diferencias institucionales que complican y condicionan las acciones resultando la única zona conurbada del país, en la cual concurren las distintas expresiones institucionales del diseño federal: Estados libres y soberanos, diversos municipios y las delegaciones políticas.

Por otro lado, cabe apuntar que en diversas zonas, la conurbación comprende únicamente los municipios del mismo estado y en algunos otros, solamente estados circunvecinos. En las primeras, la coordinación municipal se logra a través de la implementación de acuerdos internos y la promoción y el apoyo del gobierno estatal. En las segundas, los gobiernos de los estados y sus municipios mantienen por lo general, normatividades equivalentes o similares que posibilitan en un estricto sentido de igualdad la celebración de los acuerdos correspondientes.

De esta forma, en la ZMVM se requiere de la concurrencia de los órganos Legislativo y Ejecutivo federales y el particular del Distrito Federal, de los correspondientes a los gobiernos de los Estado de México y de Hidalgo, así como los municipales.

Asimismo, es de señalarse que existen diferencias en el tipo de servicios que atienden los municipios del Estado de México en relación con las administraciones del Distrito Federal. En este orden de ideas, el Estado de México atiende a los servicios educativos con más de 250,000 profesores y empleados administrativos, en tanto que en el Distrito Federal los son prestados directamente por la Secretaría de Educación Pública.

Otra diferencia radica en el régimen de seguridad social de los trabajadores públicos. Mientras que en el Estado de México se encuentran afiliados a su propio Instituto de Seguridad Social: el Instituto de Seguridad Social al Servicio del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)<sup>163</sup>; en el Distrito Federal se encuentran afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), sin que la carga burocrática de su atención recaiga en la administración del Distrito Federal.

<sup>163</sup> [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) y [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx), páginas web

### 3.10 Planeación Urbana y Regional

Entre los retos principales que enfrenta la planeación urbana y regional destaca incuestionablemente, la necesidad de contar con un modelo territorial que se enfoque a resolver y prevenir los problemas asociados al crecimiento expansivo de las ciudades, así como los procesos de conurbación y frenar la conformación de aglomeraciones urbanas como la de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para corresponder a las implicaciones funcionales de este fenómeno metropolitano de forma coordinada y concurrente, resulta primordial disponer de los mecanismos institucionales adecuados que permitan gestionar y eventualmente resolver los problemas comunes de las entidades federativas involucradas.

Por ello, se requiere de un modelo territorial sustentable que debe estar diseñado para superar las desigualdades entre regiones, con una política equitativa que aproveche los avances normativos y materiales.

Así, en forma paulatina se han actualizado los instrumentos de planeación local metropolitano y regional para orientar las actividades de los diferentes agentes que participan en la producción del espacio urbano.

Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, son los instrumentos normativos que integran las disposiciones jurídicas de planeación y regulación del ordenamiento territorial en torno a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> [http://portal.edomex.gob.mx/sedur/planes\\_de\\_desarrollo/planes\\_regionales/index.htm](http://portal.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/planes_regionales/index.htm).

**CAPÍTULO IV**

**LA METROPOLIZACIÓN Y EL DERECHO  
URBANÍSTICO COMPARADO**



## CAPÍTULO IV

### LA METROPOLIZACIÓN Y EL DERECHO URBANÍSTICO COMPARADO

#### 4.1 El Derecho Urbanístico y la Metropolización en España

La nación española ha sido indubitablemente, un pilar fundamental en la estrategia urbanística debido a una enorme diversidad de factores, entre los que se pueden citar: su desenvolvimiento histórico, la confluencia de diversos grupos étnicos tanto autóctonos como exógenos, la influencia de diversas culturas al tiempo de haberse convertido en la puerta de entrada al llamado *Viejo Continente*.

La base principal del urbanismo español se centra en el suelo y en el influjo que éste tiene en las grandes urbes como Madrid y Barcelona.

##### 4.1.1 Plan General de Ordenación Urbana

El Plan General de Ordenación Urbana (P.G.O.U) es un elemento de planeación general, definido en la normativa urbanística española, como un instrumento básico de ordenación integral del territorio de uno o varios municipios, a través del cual se clasifica el suelo, se determina el régimen aplicable a cada tipo de suelo y se definen los elementos fundamentales del sistema de equipamientos del municipio correspondiente.

Asimismo, este Plan es considerado como un contexto esencial para la ordenación urbanística integral de un municipio y en concreto para el establecimiento del régimen jurídico del suelo perteneciente al término municipal.

Por otra parte, le corresponde igualmente la definición de la estructura general para la ordenación urbanística del territorio (sistemas generales).

El Plan General de Ordenación Urbana es un documento municipal que establece la normativa regulatoria de los edificios y los espacios urbanos para mantener un adecuado equilibrio entre ambos.

Ahora bien, en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional Español en el expediente 61/1997 de 20 de marzo de 1998, se dio lugar a las competencias

urbanísticas de las Comunidades Autónomas que no tienen que sujetarse a los lineamientos del Plan, por lo que habrá que estarse a lo que disponga su normativa específica.<sup>165</sup>

De esta forma, aparecieron distintos Planes con diversas denominaciones. Así, en Andalucía, Castilla, León y la Comunidad Valenciana se le denomina Plan General de Ordenación Urbanística (PGOU).

En Castilla-La Mancha, es conocido como Plan de Ordenación Municipal (POM); en Extremadura se denomina Plan General Municipal (PGM); en Cataluña es el Pla d'Ordenació Urbana Municipal (POUM); en Galicia, es conocido como Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM); en la Región de Murcia, se le llama Plan General Municipal de Ordenación (PGMO); en Euskadi es conocido como Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) en Euskera se le denomina Hiri Antolamendurako Plan Orokorra<sup>166</sup>.

Resulta conveniente señalar que el aludido Plan, permite que las ciudades con gran magnitud poblacional como Madrid, Barcelona o Bilbao entre otras, lleven a cabo su Plan Especial de Ordenación.

De esta forma en 1946 surgió el Plan **para la ciudad capital**, en cuyo texto se previnieron por primera ocasión, las bases de ordenación territorial del suelo que propiciaron en 1956 a la Ley del Suelo, en la que se contemplaron a los Planes Parciales.

Con la nueva Ley de Suelo estatal (Ley 8/2007) vuelve a tener consideración residual el suelo no urbanizable (o rústico) estableciendo los siguientes tipos de suelo:

- Suelo urbano (dividido en consolidado y no consolidado);
- Suelo urbanizable (a su vez clasificado generalmente en delimitado y no delimitado, o sectorizado y no sectorizado) y,
- Suelo no urbanizable, en sus distintas categorías de protección (genérico, de infraestructuras, de costas, de especial protección, etc.).

<sup>165</sup> Larrodera López, Emilio. *Anotaciones sobre Cuarenta años de Planeamiento Urbanístico en España*. Comisión de Urbanismo y Vivienda, COAM, Madrid, 1982, pág. 54.

<sup>166</sup> De Terán, Fernando. *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1970, pág. 186.

### **4.1.2 Planes Derivados**

La planeación urbanística general en España, conduce las directrices básicas a las cuáles deben de supeditarse los planes derivados, éstos se refieren a un ámbito especializado del contexto urbanístico, como lo representan los planes derivados en materia ambiental.

### **4.1.3 Planes Especiales de Reforma Interior (PERI)**

Los Planes Especiales de Reforma Interior son instrumentos de planeamiento de desarrollo para transformar ciudades y cambiar la configuración de las zonas sustituyendo y rehabilitando construcciones e instalaciones existentes, conservando siempre los elementos que repercutan en favor del interés social.<sup>167</sup>

Por ende, este tipo de planes deben respetar todas las ordenanzas, leyes y normas, así como los aprovechamientos de la zona afectada. Cabe señalar que los Planes Especiales pueden verse delimitados por el Plan General de Ordenación (PGOU) y las normas urbanísticas municipales, por lo que no pueden modificar la estructura fundamental del plan general, en cambio pueden aplicarse en suelo urbano ya sea o no consolidado.

Los principales objetivos que pretende la realización de un plan de este tipo son:

- Descongestión del suelo urbano;
- Creación de dotaciones urbanísticas;
- Mejorar los equipamientos y el saneamiento de las calles, y
- Mejorar la circulación y servicios públicos.

En la realización del Plan Especial, resulta fundamental llevar a cabo un estudio que determine las consecuencias colaterales que la ejecución del mismo puede ocasionar, especialmente las de índole económica como social, por lo que deben justificarse todas las decisiones.

Desde el punto de vista administrativo, un Plan Especial de Reforma Interior<sup>168</sup> se desarrolla en diversas fases entre las que destacan:

<sup>167</sup> [www. Miliarium.com](http://www.Miliarium.com)

<sup>168</sup> Muñoz Amor María del Mar. *Código de Urbanismo*. Volumen 1, Editorial El Consultor, Barcelona, 2002, pp. 45-67.

- Estudio de detalle;
- Proyecto urbanístico, y
- Reparcelación.

#### ***4.1.4 Planes Parciales de Ordenación (PP)***

Un Plan Parcial es una figura de planeamiento urbanístico que tiene por objeto la ordenación detallada del suelo urbanizable. “*La buena o mala imagen de muchos barrios de nueva construcción es consecuencia de los aciertos o desaciertos en la redacción de este plan*”<sup>169</sup>.

Por otro lado, representa un instrumento de planificación que tiene por objeto el desarrollo de sectores del suelo urbanizable sectorizado o de sectores del suelo urbano no consolidado, delimitados por el Plan General de Ordenación Urbanística o por el resto de los instrumentos de planeamiento general (POI y PS).

El Plan Parcial de Ordenación (PP) lleva a cabo la ordenación detallada para la ejecución de los sectores. También puede modificar la ordenación pormenorizada.

Entre sus determinaciones contendrá las redes generales y locales del sector y sus enlaces, las zonas de ordenación, la regulación de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias, las reservas de dotaciones, el plan de etapas y la evaluación económica de sus actuaciones. La elaboración puede ser por la administración, instituciones o particulares. Su formulación y aprobación definitiva corresponden a los municipios.

Para plantear la ordenación de un sector resulta necesario efectuar una clasificación sectorizada a partir de la planeación general estableciéndose un Plan General de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias de Planeamiento o también, de instrumentos de Ordenación del Territorio.

Por tratarse de una figura de desarrollo, debe respetar las determinaciones de ordenación general. De esta forma, si un Plan General determina para su territorio usos globales y sistemas generales, un Plan Parcial afina

<sup>169</sup> García Medina, José. *Hipoteca del aprovechamiento urbanístico*. Editorial La Ley, Madrid, 2008, pp. 23-30.

dichas determinaciones y asigna los usos concretos necesarios, a zonas concretas, y resuelve todos los problemas relativos a la ordenación, como son infraestructuras, alturas, volumen, superficie edificable, reservas de equipamientos, espacios libres, aparcamientos y trazado del viario.

Bajo este contexto, señalará el lugar en el que deben ubicarse las viviendas y determinar el sitio en el que se localizarán las instalaciones deportivas. También precisará los terrenos necesarios para dedicarlos a parques y jardines públicos, e igualmente para situar centros culturales y docentes. Asimismo, deberá indicar si estos elementos tienen carácter público o privado, referido tanto a la propiedad como al uso.

El Plan Parcial determinará las características de la red de comunicaciones propia del sector, el sistema de calles y como debe enlazarse con los viarios principales señalados en el planeamiento general.

Su misión va más allá del diseño, ya que debe evaluar los costos de urbanización, así como las características de los servicios urbanos, tales como saneamiento, abastecimiento, energía, entre otros.

#### ***4.1.5 Programas de Actuación Urbanística (PAU)***

Se trata del marco legal de desarrollo urbanístico de barrios completos en España y está definido en el Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio de 1978<sup>170</sup>.

Los Programas de Actuación Urbanística, efectúan la ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado para la realización de unidades urbanísticas integradas. Dichas unidades suelen ser nuevos barrios, con dotación de servicios y equipamiento suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades económicas y sociales que se desarrollen dentro del barrio.

El Programa de Actuación Urbanística, debe contemplar las obras de infraestructura necesarias para la correcta conexión del nuevo barrio con el resto de la ciudad, desde el momento en que la población inicie su estadía.

<sup>170</sup> Boletín Oficial del Estado (15 de septiembre de 1978). Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

A manera de ejemplo, por conducto de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU) la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, amplió las competencias de los PAU que hoy día operan tanto sobre suelo urbano no consolidado, como el urbanizable o incluso el suelo rústico de reserva.

A menudo los programas desarrollan barrios o distritos completamente nuevos en las ciudades. Es común que en estos casos, el nuevo barrio o distrito pase a denominarse con el nombre del programa como aconteció con los PAU de la ciudad de Madrid: PAU de Las Tablas, de Montecarmelo o de Sanchinarro.

En otros casos, el Programa actúa sobre la totalidad o una zona de un barrio o distrito existente, en estos casos finalizado el plan las actuaciones quedan englobadas dentro del barrio preexistente, bajo su nombre como el PAU de Carabanchel en Madrid, cuyo desarrollo quedó englobado en el distrito de Carabanchel y concretamente en el Barrio de Buenavista.

Los Programas de Actuación Urbanística deberán contemplar las siguientes determinaciones:

- Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio;
- Señalamiento de usos y niveles de intensidad, con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito, y
- Trazado de las redes públicas fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfonos, energía eléctrica, comunicaciones y demás servicios que se prevean, división del territorio en sectores para el desarrollo en etapas<sup>171</sup>.

De igual forma, contendrán los siguientes documentos:

- Memoria de la información urbanística utilizada;
- Planos de información urbanística de los terrenos;
- Planos de ordenación y de situación en relación con el Plan General, y
- Plan de etapas y estudio económico-financiero que justifique la viabilidad.

<sup>171</sup> Muñoz Amor. *Op. cit.*, pág. 132.

#### 4.1.6 Planes Especiales (PE)

En España, el planeamiento urbanístico representa una actividad pública en todas las escalas territoriales, pudiendo delegarse a los agentes privados en la escala inferior al municipio, aunque siempre bajo el control de la Administración Pública.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico deben orientarse a la consecución, de los objetivos generales de la actividad urbanística pública, sin perjuicio de promover sus propios objetivos.

En aplicación de sus objetivos, los instrumentos de planeamiento urbanístico están legitimados para señalar determinaciones diferentes sobre cada uno de los terrenos a los que se apliquen, incluso cuando los mismos presenten características similares o pertenezcan a un mismo propietario.

Sus contenidos están sujetos a exigencias legales contenidas en las legislaciones nacional y regionales, que establecen formatos para los planes urbanísticos y exigencias mínimas de calidad urbana entre las que se cuentan:

- Condiciones de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria (calificación urbanística);
- Densidades máximas y mínimas;
- Variedad de usos y tipologías, y
- Forma, dimensión, superficie por habitante y otros parámetros de los espacios libres públicos.

Estos parámetros pretenden asegurar que en la ciudad existan parques y jardines públicos en cantidad y condiciones suficientes. Las legislaciones más avanzadas incluyen determinaciones sobre soleamiento de estos espacios, pavimentos y arbolado.

- Superficie destinada a parcelas para equipamientos públicos.

Estos contextos permiten a la administración disponer de suelo para poder ejecutar, después, escuelas, centros de salud y otros equipamientos necesarios.

- Cesiones de suelo o aprovechamiento libres de cargas y gratuitos a la administración.

Estas cesiones incluyen las destinadas a espacios libres y a equipamientos, conjuntamente con las cesiones de parcelas edificables y los derechos a construir en ellas que recibe la administración gratuitamente.

En cuanto al sistema en sí, se organiza en tres grandes conjuntos:

- El planeamiento general: redactado a escala municipal, contiene las determinaciones de ordenación general para todo el término municipal. En función del municipio pueden ser (los nombres pueden variar en cada legislación autonómica): planes generales de ordenación urbana, y normas subsidiarias municipales;
- El planeamiento de desarrollo: destinado a un ámbito a escala de barrio, o, en cualquier caso, inferior al municipal. Según la clase y categoría de suelo pueden ser (los nombres pueden variar en cada legislación autonómica): Programa de Actuación Urbanística, planes parciales, y planes especiales (Plan Especial de Reforma Interior PERI), y
- Los instrumentos complementarios: estudios de detalle, proyecto de urbanización y catálogos<sup>172</sup>.

Asimismo, se establece la revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante la reconsideración total de las determinaciones de ordenación general, de modo que su aprobación definitiva produce la sustitución del instrumento revisado.

Por su parte, la modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico se refiere a cualquier otro cambio en sus determinaciones vigentes, que no suponga una revisión.

En España, la Ley 8/2007 de 28 de mayo de 2007 inherente al suelo, representa el soporte jurídico básico de los instrumentos de planeamiento urbanístico, en cuanto a condiciones para la igualdad de los españoles en el derecho a la propiedad del suelo.

Aunque la competencia en la materia recae en las comunidades autónomas de manera exclusiva, por lo que cada una de ellas tiene legislación urbanística propia en la que se previenen distintos sistemas de ejecución del planeamiento.

---

<sup>172</sup> *Ibidem.*

#### 4.1.7 Estudios de Detalle (ED)

El artículo 91.1 del vigente texto refundido de la Ley del Suelo<sup>173</sup>, establece que “*los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso completar o, en su caso, adaptar las determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes Parciales*”.

Por su parte, el segundo apartado de este mismo artículo establece que el contenido de los Estudios de Detalle tendrá por finalidad, según los casos, el señalamiento de alineaciones y rasantes y/o la ordenación de volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento.

Bajo este contexto, el objeto de los Estudios de Detalle consiste en completar y/o adaptar el planeamiento urbanístico a la realidad urbanística en el ámbito de las alineaciones, las rasantes y la ordenación de volúmenes.

El Estudio de Detalle se configura, por lo tanto, como un instrumento ágil que permite modificar, variar o complementar el planeamiento en los aspectos referidos sin que sea preciso recurrir al procedimiento de modificación de Planeamiento.

No obstante, lo limitado de su objeto del Estudio de Detalle se puede extraer diversos principios jurídicos que resultan fundamentales al momento de analizar pormenorizadamente el contenido concreto de los Estudios de Detalle y precisar sus límites.

En primer lugar, cabe afirmar que los Estudios de Detalle sólo pueden actuar válidamente sobre las alineaciones, las rasantes y/o la ordenación de volúmenes.

Por ello, resulta evidente que con base en el esquema de reserva material de contenidos urbanísticos que se establece en la Ley del Suelo, el Estudio de Detalle no puede actuar sobre otras determinaciones que no sean las referidas, salvo que reitera el contenido de otros instrumentos como el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU)<sup>174</sup>.

<sup>173</sup> La Ley del Suelo de España regula los derechos y obligaciones de los propietarios de terrenos. Es el fundamento del derecho urbanístico de ese país, al normar el derecho a edificar y el valor del suelo. La primera Ley del Suelo se promulgó en 1956 y la más reciente en 2008.

<sup>174</sup> Iglesias González, Felipe. “Los Límites Legales de los Estudios de Detalle”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Núm. 148, Mayo, Madrid, 1996.

#### ***4.1.8 Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipales Supletorias del Plan General de Reordenación Urbana***

La Ley del Suelo de 1956, preveía diversas Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, que se justificaron en la existencia de numerosos pequeños núcleos de población, que no podrían elaborar Planes Generales y en la posibilidad de que los Planes tuvieran lagunas en sus determinaciones.

Estas normas con cierta confusión, incluían tanto la función de cubrir la inexistencia de los Planes como completarlos. Se prevé que su ámbito podría ser nacional, supra provincial, provincial o para lugares determinados.

La competencia para aprobarlos, se deposita en el Ministerio de la Vivienda o en las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

La Ley de reforma de 1975 y el texto refundido (complementado) de la Ley del Suelo (T.R.L.S.) de 1976 incluyeron novedades importantes entre las que destacan:

- Las Normas Subsidiarias se consideran instrumentos de ordenación municipal, al mismo nivel que los Planes Generales, no previéndose que suplan a otros instrumentos distintos de estos Planes Generales, y
- Se reconoce que las Entidades Locales puedan redactarlas.

Además se distinguen de los Planes Generales, al no contemplarse en ellos una normativa inherente al suelo urbanizable ni tampoco incluir Programas de Actuación Urbanística, ni de aprovechamiento medio.

El texto refundido (complementado) de la Ley del Suelo de 1992, rectifica las previsiones de las Leyes de 1956 y 1976, estableció de forma adecuada y completa, las normas complementarias y subsidiarias siguiendo las pautas de lo establecido en el Reglamento de Planeamiento, de las normas complementarias, de las normas subsidiarias Provinciales y de las normas subsidiarias municipales.

En este caso suprimió las subclases de objeto pleno o limitado que se prevenían en la normativa anterior y los consideró como Planes Generales reducidos o simplificados, sin programación de desarrollo urbano y del suelo

urbanizable no programado (nunca se desarrollan por Programas de Actuación Urbanística) ni fijando tampoco aprovechamiento tipo.

Por su parte, las normas subsidiarias municipales son auténticos planes reducidos que desempeñan la función de ser una auténtica alternativa a los Planes Generales, menos complejos y para municipios con menos problemas urbanísticos.

Algunas Comunidades Autónomas han recogido en sus Leyes urbanísticas propias instrumentos similares a las Normas Subsidiarias Municipales y Provinciales: Cataluña (las prevé en el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, DOGC del 13), Galicia (Normas Provinciales de Planeamiento y Proyectos de Ordenación del Medio Rural, en la Ley del Suelo de Galicia, de 1997); Navarra (Normas Urbanísticas Municipales, en su Ley de Urbanismo, de 1999); La Rioja (Normas Urbanísticas Regionales, de su Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de 1998), y Castilla-La Mancha, con los Planes de Delimitación del Suelo Urbano, de su Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística, de 1998)<sup>175</sup>.

#### ***4.1.9 El Derecho Urbanístico y la Metropolización de Madrid***

Madrid ha transformado su modelo metropolitano con mayor rapidez e intensidad que ninguna otra gran ciudad española. En efecto, Madrid se configuraba en los 80 del siglo xx como un área metropolitana monocéntrica típica, compuesta por una ciudad central, asiento de prácticamente todas las funciones superiores y destino de la mayoría de los flujos laborales, y de una corona de los denominados pueblos-dormitorio sólo excepcionalmente autosuficientes en materia laboral y con grandes carencias de servicios.

Por el contrario, al final de la primera década del siglo XXI, Madrid compagina su proceso de metropolización con el mantenimiento de un notable dinamismo de su ciudad central con un auténtico paroxismo de la desconcentración, tanto residencial como de las actividades productivas por todo su territorio e incluso fuera de los límites de su comunidad autónoma, con presencia en las provincias limítrofes de Toledo y Guadalajara.

---

<sup>175</sup> [www.encyclopedia-juridica.biz14.com](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com)

Paralelamente, se aprecia cómo los antiguos pueblos-dormitorio han dado paso a elementos de centralización de equipamientos adecuados al tiempo de continuar como el asiento principal de una oferta laboral creciente en los sectores tanto industrial como de servicios.

En definitiva, la antigua área metropolitana configurada en los años 60 de siglo xx ha dado paso a una auténtica Región Metropolitana.

Al dinamismo económico acompaña el demográfico, pero el reparto espacial de la población en la comunidad no va en paralelo con la localización del empleo, si comparamos el municipio de Madrid con las coronas metropolitanas (interna y externa) y suburbana de la Comunidad y de estas entre sí.

Cuando la ciudad de Madrid era el único municipio inmigratorio de todo el centro de España, su peso demográfico sobre su entonces provincia llegó a alcanzar un 86.7% en 1960. Quince años más tarde, en 1975, tras la etapa de la gran inmigración rural la proporción había descendido a un 74,9%, dicho porcentaje se redujo a 54.2%, lo cual significa que, a partir de los años 70, la tendencia demográfica expansiva de Madrid-capital, apoyada en la inmigración, se desacelera a favor de los municipios de la primera corona metropolitana, situación que se prolonga hasta que el repunte inmigratorio de la primera década del siglo XXI vuelve a reactivar la demografía de la capital.

La situación de recesión demográfica que experimenta la ciudad central del área metropolitana durante el último tercio del siglo xx es el resultado del efecto combinado de un menor atractivo de Madrid para las nuevas oleadas de inmigrantes, la propia reducción numérica de las mismas y, sobre todo, de la entrada de potentes movimientos migratorios intraprovinciales impulsados por la movilidad laboral y por los altos precios de la vivienda en la capital.

Esta reestructuración de los flujos migratorios hacia y en el interior del área metropolitana de Madrid impulsó desde fechas muy tempranas el proceso de desconcentración residencial, lo que está en el origen de las varias generaciones de pueblos-dormitorio que sucesivamente han ido surgiendo en el territorio madrileño.

Madrid fue la última comunidad autónoma en constituirse (1983) sobre la antigua provincia de Madrid; dada su especificidad como asiento de la capital

administrativa del país y sus profundas diferencias económica y demográfica con las regiones vecinas, fue ésta la única opción viable.

Este hecho implicó que en un territorio relativamente reducido de 8,027 kilómetros cuadrados, tuvieran que convivir tres administraciones con competencias en materia urbanística: el estado central, el gobierno regional y los 179 ayuntamientos.

La confluencia entre las competencias urbanísticas que corresponden a las tres administraciones no ha sido resuelta. Hacer compatible la autonomía municipal en el ámbito de su territorio con la necesaria inserción en un esquema territorial de ámbito autonómico es todavía una asignatura pendiente en Madrid. De hecho, nunca se aprobó una figura de planeamiento territorial propiamente dicho, a pesar de algunos amagos y titubeos desde finales de los 80 con gobiernos socialistas y populares; a lo más que se llegó fue a la aprobación en 1996 de las *Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET)*, renunciándose desde ese momento a sacar adelante una figura de planeamiento territorial para toda la Comunidad, que sería sustituido por planes sectoriales.

Tal carencia ha determinado que los ayuntamientos hayan podido redactar sus planes generales con un excesivo margen de discrecionalidad, traducida en la capacidad de fijar los techos residenciales y demográficos para sus respectivos municipios. Por ello era inevitable que el equilibrio territorial quedara comprometido ante la voracidad urbanizadora de consistorios, propietarios de suelo y urbanizadoras.

Aún se facilitó más la recalificación del suelo para usos urbanos cuando en 2001 se aprobó la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (2001), pendiente de adaptación a la estatal Ley del Suelo de 2007, al permitir edificar en terrenos que no estuvieran expresamente protegidos se dejaba a los ayuntamientos las manos libres para transformar en urbanizables grandes extensiones de suelo municipal. Se han dado situaciones tan escandalosas de fiebre urbanizadora que al final el gobierno regional se ha visto obligado a recortar los excesos municipales en el trámite aprobatorio de sus planes generales.

En cuanto a la instrumentación urbanística, el Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, aprobaron el Plan General que define la ordenación de todos

los terrenos que se encuentran dentro del término municipal de Madrid, clasificando el suelo y estableciendo las determinaciones para su ordenación con criterios de desarrollo sostenible.

Este Plan General establece el modelo de ordenación de ciudad y afecta a cuestiones muy diversas como la protección del medio ambiente urbano, la conservación y protección del patrimonio de la ciudad, el aumento de la calidad de vida. Igualmente, aborda la renovación de los espacios urbanos, especialmente las áreas degradadas, define las áreas para la intervención urbanística y las medidas que garantizan el reequilibrio de las dotaciones y equipamientos del municipio, entre otras.

Técnicamente, en el propósito de su función ordenadora, le corresponde al Plan General adoptar las decisiones que condicionan la definición y ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria: la decisión sobre la clasificación de todos los suelos existentes que determinará el concreto régimen de propiedad aplicable, la fijación de la edificabilidad del suelo urbano y urbanizable, la determinación de las condiciones estructurantes que hacen posible esa edificación y el uso de los terrenos especificando su categoría (residencial, industrial, oficinas, recreativa, o de equipamiento); y las normas de conservación del suelo no urbanizable.

El Plan General es el instrumento que adopta las decisiones que aseguran la coordinación de los elementos que conforman la estructura orgánica del territorio municipal: infraestructuras de uso público, viario, zonas verdes, equipamientos, entre otros elementos.

El contenido del Plan General tiene que ser congruente con los fines y objetivos perseguidos y adaptarse a las características y complejidad urbanística del territorio, garantizando la viabilidad técnica y económica de la ordenación propuesta, el equilibrio de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la nueva ordenación.

Formalmente, el Plan General de Ordenación Urbana es un instrumento complejo compuesto por los documentos que exige la Ley (Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid de fecha 17 de julio.): memoria justificativa

de sus objetivos y decisiones; estudio de viabilidad; planos de información y de ordenación urbanística del territorio, así como los derivados de la legislación ambiental; informe de análisis ambiental; catálogo de elementos a proteger y normas urbanísticas

## **4.2 El Derecho Urbanístico y la Metropolización en Costa Rica**

Uno de los países que ha tenido un importante desarrollo urbano reconocido por diversas organizaciones en la materia, es Costa Rica, por lo que procederemos a estudiar su entorno fundamental en dicho contexto.

### ***4.2.1 La Ley de Planificación Urbana<sup>176</sup>***

Uno de los principales instrumentos de planificación lo representa la legislación indicada al rubro, la cual entiende por planificación (artículo 1º) al “*proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad*”.

En este orden de ideas, la planificación urbana en Costa Rica tiene por objeto regular la utilización del suelo con el propósito de generar y asegurar a la comunidad, los servicios básicos, poque dicho entorno constituye una auténtica función pública. De esta forma, la planificación territorial pretende la racionalización del uso del territorio vinculado con el desarrollo socioeconómico y ambiental.

### ***4.2.2 El Plan Regulador***

El Plan Regulador constituye un instrumento fundamental de planificación, cuyo objetivo principal es el de racionalizar la toma de decisiones respecto de los procesos de uso y ocupación del territorio.

Este propósito se consuma al formular una estrategia de desarrollo de la estructura general y orgánica del territorio mediante una propuesta concertada para la distribución ordenada de las actividades, los usos de la tierra e infraestructura y el equipamiento colectivo en el espacio.

---

<sup>176</sup> [www. geo.una.ac.cr](http://www.geo.una.ac.cr)

La propuesta de distribución de actividades, usos e infraestructura se construye con el objetivo fundamental de lograr la mejor organización funcional del territorio, el uso racional de los recursos naturales, la conservación y la localización equitativa de la inversión pública y el acceso a los bienes y servicios colectivos.

#### 4.2.2.1 Concepto

Conforme al ART. 1 de la Ley de Planificación Urbana (Ley No. 4240) un Plan Regulador:

*“Es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”.*<sup>177</sup>

Como se aprecia de la definición anterior, los planes reguladores determinan la ordenación de todo el territorio. Todo el suelo debe pertenecer a alguno de los regímenes de suelo previstos y estar incluido en alguna calificación de suelo que establezca con diverso grado de precisión su destino y sus incompatibilidades dentro de la ordenación propuesta.

#### 4.2.2.2 Naturaleza y Elementos

Sin duda, la naturaleza del Plan Regulador es de carácter normativo, en su texto se determinan las reglas para el desarrollo de la circunscripción territorial en el que pretende aplicarse, lo cual incluye la reglamentación del uso del suelo.

De esta forma, el Plan Regulador presenta un carácter integral, holístico, participativo, democrático y prospectivo al tiempo que debe articular en el espacio la política y prácticas sectoriales, mediante las propuestas y ejecución territorial de la política de desarrollo, de transporte y vialidad, de desarrollo agropecuario e industrial, de salud y educación, así como los componentes territoriales de uso, ocupación y transformación del territorio.

---

<sup>177</sup> Página web citada en la referencia 264.

“Sobre este tema, la Procuraduría General de la República de Costa Rica, en su dictamen 117-2005, indicó que:

*Los planes reguladores y sus respectivos reglamentos tienen naturaleza normativa, y por consiguiente, obligan tanto a los propietarios de terrenos ubicados en la zona de aplicación, como a la misma municipalidad que los dicta. Es así como, una vez adoptado el instrumento de planificación local, las disposiciones allí contempladas resultan aplicables a todas las edificaciones que se pretendan construir, remodelar o ampliar con posterioridad a su entrada en vigencia, salvo algunos casos excepcionales”.*<sup>178</sup>

Por otro lado, la Sala Constitucional emitió jurisprudencia en el sentido de que los reglamentos respectivos que emitan las municipalidades tienen naturaleza normativa.

En ese orden de ideas, resulta concluyente que el Plan debe acatarse y resulta imperativo como norma frente a propiedades y propietarios (públicos o privados) desde el momento en que se promulga, pues su contenido legal, dado por el artículo 16 de la ley referida, expresa la necesidad de regular directamente el uso y aprovechamiento del suelo afectado, tanto público como privado.

El Plan regulará, según la norma citada, “*el uso de la tierra que muestre la situación y distribución de los terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente*”<sup>179</sup>, tanto para el interés privado como para cualesquiera otros fines públicos (servicios públicos, instalaciones comunales, programas de expansión y de renovación urbana, etcétera.).

De esta forma, el Plan es un acto normativo y regulador en todas aquellas partes que expresen una voluntad de regir para el futuro el contenido y las limitaciones del suelo a que se refieren, indicando qué es lo que el propietario, público o privado, puede hacer o no sobre este último.

<sup>178</sup> Obando León, Francisco. *Planificación Sostenible en Costa Rica*, artículo dentro de la obra colectiva *Derecho Urbanístico*. UNAM, 2011, pág. 192.

<sup>179</sup> Página web citada en referencia 264.

De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:

- La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamente, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;
- El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;
- El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;
- El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte;
- Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;
- Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia, y
- La vivienda, y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

#### ***4.2.3 Niveles de Planificación en Costa Rica***

Los niveles de planificación tienen su razón de ser en las políticas urbanas, constituyen el instrumento a través del cual el Estado determina el modo para la ocupación del territorio urbano.

Bajo este contexto, la planificación u ordenamiento territorial se diseña en los niveles:

- Nacional;
- Subregional;

- Regional, y
- Local.

Ahora bien, la planificación urbana en el referido país centroamericano, se presenta en dos niveles distintos desde la perspectiva institucional. Dentro del primer ámbito se encuentran las entidades centralizadas pertenecientes al Gobierno Central, mientras que dentro del segundo se localizan las instituciones descentralizadas autónomas y municipales.

En ese orden, la organización administrativa del urbanismo en Costa Rica está a cargo de la Dirección de Urbanismo (adsrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo) y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Estos órganos tienen la misión de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano a través del cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.

En concreto, el Plan es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto por lo que debe incluir estudios técnicos respecto de la población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano.

Además, debe contemplar el uso de la tierra para la extensión del desarrollo urbano e industrial y las propuestas para el aprovechamiento de las porciones requeridas para vivienda, renovación urbana, servicios públicos y la ubicación de los proyectos en materia de transportes.

Ahora bien, la aplicación práctica de las grandes políticas se desarrolla en el ámbito municipal (local o cantonal según la división política administrativa de Costa Rica).

Al respecto, resulta conveniente citar lo establecido en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y la Ley de Planificación Urbana respectivamente:

*“ART. 169. La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.*

*ART. 170. Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.*

*La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.*

*(Del 15 de noviembre de 1968), la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a los municipios, como está estipulado en el ART. 15 y 19 de dicha ley:*

*ART. 15. Conforme al precepto del ART. 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.*

*ART. 19. Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del Plan Regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad”.*<sup>180</sup>

Con base en lo anterior resulta evidente que a los municipios les corresponde asumir la planificación urbana local, a través de la promulgación de los respectivos reglamentos y planes reguladores, haciendo efectiva la normativa que para tal efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

*“La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica es la institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional, a través de la sentencia número 6706-93, proclamada a las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1993, estableció:*

<sup>180</sup> Página web citada en la referencia 264.

*II. La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el ART. 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (núm. 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes núm. 6575 del 27 de abril de 1981 y núm. 6595 del 6 de agosto de ese mismo año.*

En conclusión, la planificación urbana, entendida como la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a los municipios, excluyendo otro ente público, salvo el caso de las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo”<sup>181</sup>.

#### **4.2.4 Urbanismo y Desarrollo Sostenible bajo el Marco Constitucional Costarricense**

En Costa Rica se ha desarrollado con mayor énfasis la noción de desarrollo urbanístico-ambiental o urbanístico-ecológico. Por otro lado y de manera vinculada, la protección del patrimonio cultural se enmarca dentro del derecho urbanístico, comprendido dentro del marco más amplio del derecho ambiental, que en el caso de Costa Rica tiene sustento constitucional en los artículos 50 y 89 de su Constitución Política, los cuáles disponen textualmente:

*“ART. 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimado para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.*

*ART. 89. Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar a la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”.*<sup>182</sup>

<sup>181</sup> Obando León. *Op. cit.*, pág. 395.

<sup>182</sup> Página web citada en la referencia 264.

Estas normas actúan como directrices para que las autoridades públicas impulsen la protección del medio ambiente. En Costa Rica el concepto de medio ambiente no se encuentra limitado al ámbito de los recursos naturales (bosques, agua, aire, minerales, flora y fauna) sino que comprende también lo relativo a las ciudades y conglomerados urbanos y rurales, es decir, al concepto de lo urbano.

De esta forma, el ambiente se refiere a lo natural y lo urbano como elementos consustancialmente relacionados. Es así, como se pretende un ambiente más humano, que no solamente sea sano y ecológicamente equilibrado, sino también un referente simbólico y con un importante grado de identidad nacional, regional o local.

Así, el derecho fundamental de las personas a un ambiente sano, comprende las partes naturales y las edificadas de manera que se mantengan libres de toda contaminación, por el valor intrínseco del ambiente y para evitar los efectos y repercusiones en la salud de las personas y demás seres vivos.

Es entonces a partir de los artículos 50 y 89 constitucionales que se genera la obligación del Estado en materia de protección del entorno natural y urbano. La tutela del patrimonio cultural y más concretamente del patrimonio histórico-arquitectónico se ubica dentro de las regulaciones de orden urbanístico.

De esta forma es dable afirmar que en Costa Rica, la conservación del patrimonio cultural contribuye a mantener el equilibrio ambiental necesario en el desarrollo urbano.

Resulta conveniente señalar que el artículo 3° de la Ley de Planificación Urbana dispone:

*“Conforme a los objetivos antes indicados, el Instituto preparará, revisará y mantendrá al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el que estén representados los elementos necesarios, especialmente”.*

- a) *La política de desarrollo* que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;
- b) *El factor de población*, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;

- c) *El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;*
- d) El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;
- e) La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;
- f) Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas;
- g) Asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro de referido Plan, y
- h) *La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.*<sup>183</sup>

Bajo este contexto, la visión de urbanismo intenta asegurar: la preservación de los lugares naturales, rurales originales, el paisaje urbano y otros emplazamientos creados o no por el hombre; la restauración correspondiente; la importancia científica y estética de los lugares naturales y los paisajes urbanos como parte de un patrimonio; las condiciones generales de vida en los pueblos; la implementación de medidas preventivas de control sobre las actividades y operaciones que puedan afectarlos; las previsiones especiales en los planes de desarrollo urbano y regional; la programación por zonas; la necesidad de establecer y mantener reservas y parques naturales; y la manutención de servicios especializados en especial para las actividades educativas a fin de concientizar a la población en relación con la importancia de esta protección.

Por otro lado, existe una situación particular apreciable en la Ley Orgánica del Ambiente (núm. 7554 del 13 de noviembre de 1995), la cual a pesar de tener un objeto bien definido, el medio ambiente, en su Capítulo VI denominado “Ordenamiento Territorial” establece una serie de fines y criterios que deben ser tomados en cuenta por la administración para establecer un ordenamiento

<sup>183</sup> Página web citada en la referencia 264.

territorial nacional; y contempla como funciones del Estado, los municipios y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

En materia de desarrollo urbanístico, esta ley dispone que “*se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura*”<sup>184</sup> (artículo 31).

#### ***4.2.5. El Urbanismo y la Metropolización de San José***

Uno de los principales retos del planeamiento urbanístico reside por regla general, es atender la problemática de la ciudad capital y a partir de ese entorno, desarrollar las directrices y políticas aplicables, considerando el ámbito particularizado de cada región, por lo que una vez establecido el marco general costarricense, procederemos a estudiar el contexto metropolitano de San José.

##### ***4.2.5.1 Elementos Principales de la Problemática Urbana de San José y sus Soluciones***

El diagnóstico del sistema urbano de San José, realizado en la primera etapa del proceso de elaboración del Plan Director Urbano, permitió establecer de modo exhaustivo los problemas y deficiencias que afronta la referida metrópoli para cumplir adecuadamente sus funciones como principal centro urbano de Costa Rica.<sup>185</sup>

Dentro del diagnóstico problemático de la ciudad capital se señalaron como factores críticos los siguientes:

- Carencia de una estructura Urbano-Regional en el ámbito de la zona de influencia inmediata de San José, debidamente planificada y jerarquizada;

<sup>184</sup> Página web citada en la referencia 264.

<sup>185</sup> Los datos pueden ser localizados en la página electrónica [www.javeriana.edu.co](http://www.javeriana.edu.co).

- Pese a los planteamientos elaborados en el marco del Plan Regional Metropolitano de la Gran Área Metropolitana (GAM), en 1983, la ocupación del suelo se desarrolló en gran medida de manera espontánea conforme a los impulsos de las fuerzas del mercado y muchas veces, contrariando las normas urbanísticas establecidas. De ese modo se ha configurado una estructura urbana en el GAM y en la llamada “Zona de influencia inmediata de San José”, de forma radial, dispersa y monocéntrica;
- La existencia de un conjunto de implicaciones sociales, económicas y urbanas negativas, entre las que se pueden citar:
  - Ocupación extensiva del territorio del Valle Central, sustituyendo el uso agropecuario y forestal del suelo, por su uso urbano a pesar de la importancia de los primeros para la economía y el ambiente;
  - Dispersión y baja densidad del desarrollo urbano, lo cual impide la creación de centros de servicios y de mercados suburbanos de jerarquía, además de encarecer la construcción y el mantenimiento de la infraestructura básica;
  - Graves desequilibrios territoriales respecto a la dotación de servicios, oportunidades de trabajo y centros de actividad socio-cultural, y
  - Excesiva dependencia de los diferentes centros del GAM respecto a San José y en particular del Cantón Central y sus distritos centrales, lo cual conduce a la saturación y congestionamiento de esa pequeña área.

Estos desequilibrios se expresan también en la formación de zonas y cinturones de pobreza (grupos marginados).

Por otro lado, el crecimiento urbano en el Cantón Central, se ha llevado a cabo también en forma espontánea y desordenada. Ese fenómeno ha dado lugar a un esquema de uso del territorio caracterizado por diversas contradicciones, desequilibrios y distorsiones.

Tales situaciones se expresan en la gran concentración de actividad en los cuatro distritos centrales de San José, lo cual contrasta con el surgimiento de distritos y barrios *dormitorios* en la periferia, en los que se carece de centros de servicios y de trabajo.

Lo anterior encuentra su reflejo en el desplazamiento de la población residencial de las partes centrales del Cantón, de un lado y en la conformación de una masa poblacional flotante de gran calado, que se vuelca diariamente desde la periferia hacia el centro de la ciudad en busca de servicios diversos y trabajo, lo que provoca el congestionamiento de calles, aceras y otros espacios públicos, cuya estrechez y escasez conduce a una situación ya casi inmanejable durante el día en la ciudad.

En cambio, por la noche la ciudad y sus alrededores se convierten en un área desolada, lo que implica pérdida de control social sobre la misma al tiempo de favorecer la delincuencia.

Paradójicamente, la excesiva concentración de actividades en el Cantón Central de San José y más específicamente sus cuatro distritos centrales, estuvo acompañada de una serie de concomitancias perjudiciales que con el tiempo, llevaron a San José a una pérdida sostenida de capacidad para cumplir satisfactoriamente su rol de capital, de principal centro de negocios, de cultura y de sitio de encuentro privilegiado.

Todos estos factores estimularon la degradación de la ciudad y su abandono por la población residente, y favorecieron la concentración de ciertas actividades delictivas.

Por otro lado, la demolición indiscriminada de edificaciones con valor histórico y arquitectónico, la tendencia a transformar espacios calificados y de alto valor simbólico en canales de circulación, áreas de estacionamiento o de ventas, la construcción incoherente de nuevos edificios sin considerar el entorno urbano y paisajístico, la proliferación anárquica y agresiva de rótulos publicitarios, la carencia de áreas verdes, el maltrato de los ríos y los árboles, son todos factores que propician el empobrecimiento del patrimonio de la ciudad, su pérdida de carácter e identidad y su degradación estética. Todo esto deteriora la calidad de vida de la población, restó atractivo a la ciudad y la afectó.

Por ello, fue necesario implementar el Plan Director Urbano, en materia de uso del suelo, vialidad y transporte entre otros aspectos.

El Plan Director Urbano incluyó dos tipos de aspiraciones o de situaciones futuras deseadas respecto de San José.

Se trata, por un lado, de los fines definidos como las grandes aspiraciones ideales, en tanto que el otro tipo de estados futuros deseables se recogió en los objetivos estratégicos del Plan Director Urbano, que marcaron el rumbo general de las acciones municipales, pero resultaron más concretos que los fines.

Entre ambas teleologías podemos considerar:

- Convertir a la ciudad de San José en una metrópoli moderna capaz de generar los recursos suficientes para asegurar el bienestar de su población permanente y flotante;
- Mejorar la calidad de vida de la población asegurando un entorno sano y el desarrollo sustentable de las actividades urbanas, y
- Reforzar el rol de San José como el principal centro de negocios, de actividad cultural y lugar de encuentro de los costarricenses y proyectar la ciudad como metrópoli Centroamericana-Caribeña.

Entre los objetivos estratégicos del Plan Director Urbano para San José se pueden referir los siguientes:

- Establecer un modelo policéntrico y equilibrado de desarrollo urbano en el Cantón Central de San José (en su área e influencia inmediata), que permita un crecimiento urbano racional, evite la dispersión, la baja densidad y el uso sub óptico de la infraestructura;
- Hacer del cantón una ciudad eficiente, funcional y competitiva en lo económico, para mantener y potenciar su rol como principal centro de negocios, de actividad cultural y lugar de encuentro del país;
- Mejorar la accesibilidad de los distintos sectores del cantón, mediante la estructuración de la red vial y de transporte debidamente jerarquizada y diseñada de modo que se compatibilice con el mejoramiento de las condiciones ambientales;
- Mejorar las condiciones ambientales del cantón de modo que se alcance una calidad de vida superior y se refuerce lo atractivo de la ciudad como sitio de encuentro, de turismo y de residencia, y
- Mejorar el paisaje urbano y reforzar la identidad de la ciudad.

### 4.3 El Derecho Urbanístico y la Metropolización en Argentina

Otro de los países representativos del desarrollo urbanístico es sin duda Argentina, cuya capital Buenos Aires conlleva un énfasis especial debido a su contexto emblemático.

#### 4.3.1 Urbanismo y Servicios Públicos

Una de las nociones que todavía encuentra un gran arraigo en el país pampero es la de servicio público, respecto de la cual existe un gran desarrollo teórico en México.

Bajo este contexto, la legislación urbanística de la mencionada nación sudamericana, encuentra también su referente en el servicio público.

#### 4.3.2 El Servicio Público como Institución Originaria y Autónoma en la Constitución Nacional de Argentina

Jorge Luis Salomoni<sup>186</sup> a partir de una reconstrucción histórica y conceptual del servicio público contempla *“que la originalidad del precepto constitucional argentino utilizado para la concesión de privilegios que legitimó la explotación de los servicios públicos por los particulares partió de la concepción embrionaria de lo que actualmente se designa como la titularidad estatal de dichos servicios”*.

En consecuencia, el servicio público fue una concepción original y autónoma en Argentina, la cual fue modulada por un sistema de derechos humanos. A partir de ese criterio, Salomoni afirma que servicio público debe entenderse como *“toda actividad económica, regular, continua y uniforme, que persigue el propósito público de satisfacer eficazmente las necesidades materiales colectivas”*.

Ahora bien, el artículo 75 inciso 18 de la Constitución Nacional Argentina<sup>187</sup>, atribuye al Poder Legislativo *“el proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al Progreso de*

<sup>186</sup> Salomoni, Jorge Luis. *Teoría General de los Servicios Públicos*. Editorial Ad-Hoc, Buenos Aires 2003, pág. 34.

<sup>187</sup> Página web [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

*la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”.*

Asimismo, se contempla la noción de desarrollo sostenible entendido como el *“proceso participativo que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”*.<sup>188</sup>

#### **4.3.3 El Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires (PUA)**

El Plan Urbano Ambiental (PUA) recientemente sancionado en la Ciudad de Buenos Aires, se funda en el concepto de desarrollo sostenible y tiene como punto de partida cinco ejes:

- Ciudad integrada debido a la vinculación de todas sus zonas entre sí y en especial de la zona sur con el resto de la ciudad; de la ciudad con los ríos que la rodean y de toda la ciudad con el conurbado con el que constituye una única gran metrópoli;
- Ciudad policéntrica en virtud de que se propone consolidar la jerarquía de su gran Área Central y simultáneamente promover una red de centros secundarios, así como de centros comunales y barriales con identidad y pujanza propia;
- Ciudad plural en atención a que debe ser espacio de vida para todos los sectores sociales, ofreciendo en especial un hábitat digno para grupos de menor capacidad económica, así como un hábitat accesible para las personas con capacidades diferenciales;

<sup>188</sup> Ivanega, Miriam Mabel. “Urbanismo y Servicios Públicos” dentro de la obra *Derecho Urbanístico*. UNAM, 2011, pág. 212.

- Ciudad saludable en relación con condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura, de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos, y
- Ciudad diversa en tanto que debe mantener su pluralidad de actividades (residenciales, productivas, culturales) y su pluralidad de formas residenciales (distintas densidades, distintas morfologías), compatibilizando los requerimientos de calidad ambiental de cada una de ellas y enriqueciéndolas con su mutua convivencia.

Asimismo, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el sector económico de mayor repercusión en la economía es el de servicios, que representa 73% del Producto Bruto Geográfico (PBG), ubicándose en segundo lugar la industria manufacturera con 20% del PBG.

La concentración de la población se inició en la ciudad y luego se expandió formando el Gran Buenos Aires, una importante aglomeración que dio lugar a la región metropolitana.

En ella, se concentra el principal centro portuario, comercial, financiero, industrial, educacional y administrativo del país, que muestra desigualdades económicas, culturales y sociales.

Además, la concentración de la población sufrió el impacto progresivo de un gran desarrollo industrial y formó un estilo propio de urbanización que se conjunta a una inmigración al interior del país y de países limítrofes, por lo que las islas de pobreza, identificadas como villas de emergencia, crecieron rápidamente.

El ambiente del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), presenta interacciones entre sus calles, autopistas, edificios, comercios, oficinas y una población que alcanza los 13 millones de habitantes y sus recursos naturales constituidos por el relieve considerado como un trozo de pampa ondulada surcada por las cuencas hídricas del río Reconquista, del Matanza-Riachuelo y la del Luján, suelo, vegetación y fauna.

*“En síntesis, el ambiente de la ciudad, en este caso del AMBA, es multidimensional y está constituido por las interacciones de factores físicos, sociales, económicos, políticos, institucionales, normativos, culturales, etcétera.”*<sup>189</sup>

Ahora bien, en el plano de salud vinculado con el contexto ambiental, se ha diagnosticado que la salud de la población padece inconvenientes a causa del suministro deficiente de agua potable; la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios (patológicos e industriales) que produce contaminación de los suelos; la existencia de basureros a cielo abierto y la contaminación de las aguas de arroyos, ríos y mantos acuíferos.

Esta es una realidad que ha merecido un tratamiento especial y cuyas soluciones comenzaron por la educación de la sociedad y otras políticas de inversión para el tratamiento específico de residuos industriales y patológicos.

A lo anterior deben sumarse:

- Las inundaciones de ciertas áreas por el mal manejo del territorio, como en el caso del aumento de las áreas pavimentadas que ocasionan escurrimientos o las barreras antrópicas en lugares inadecuados (rutas, canales, defensas o paredones inadecuados de contención, desvío de cuerpos de agua);
- La contaminación aérea como consecuencia de la falta de tratamiento de gases industriales y la no aplicación de normas en el parque automotor, y
- La multiplicidad jurisdiccional que confluye en el área (la nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires), dificulta la adopción de políticas urbano-ambientales uniformes o por lo menos que respondan a una línea común en cuestiones de planeamiento.

Esta situación se implementa debido a la existencia de formas de centralización jurisdiccional con intervención del gobierno federal a cargo de funciones de gestión urbano-ambiental directas o indirectas, tal como ocurre con casi todos los servicios de infraestructura.

---

<sup>189</sup> Di Pace, María. *Sustentabilidad Urbana y Desarrollo Local*. Universidad Nacional de Quilmes, 2008, Biblioteca Digital, pág. 12.

Lo anterior impide que el Gobierno de la Ciudad, desarrolle una política activa en dichos temas, como en aquellos otros en los cuales el Gobierno Nacional ejerce la jurisdicción que ostentaba por el carácter federal de la ex Municipalidad de Buenos Aires (puerto, aeropuerto, seguridad, etcétera).

#### *4.3.3.1 El Transporte Terrestre*

El transporte de vehículos utiliza infraestructura pública, pero no en forma exclusiva, porque por las calles y avenidas circulan otro tipo de vehículos, incluidos los de uso particular.

El transporte ferroviario difiere del anterior, en virtud de que la prestación de servicios se realiza mediante el uso de activos de propiedad estatal que se combinan con las concesiones a favor de particulares.

En ese sentido, quien presta servicios de transporte terrestre está ejerciendo su derecho de comerciar y practicar industria lícita y por ello el Congreso establece las limitaciones para el ejercicio de tal derecho.

El transporte automotor de personas está compuesto por el transporte urbano, el suburbano (corta y media distancia) y el interurbano e internacional (larga distancia, incluso fuera de sus fronteras) es decir, conviven distintos tipos de servicios, y mientras que algunos están regidos por las pautas del servicio público (se aplican los principios de continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para los usuarios) y otros sólo requieren de una habilitación administrativa a través de la autorización.

#### *4.3.3.2 La Provisión de Agua Potable y Saneamiento*

El servicio de agua corriente y cloacas entre 1993 y 1996 fue prestado por una empresa privada, denominada *Aguas Argentinas*, cuyo contrato de concesión fue rescindido en marzo del 2006. A partir de esa anualidad, la prestación está a cargo de una empresa estatal Agua y Saneamiento Argentinos (AYSA).

La empresa quedó bajo control operativo de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias. Los trabajadores retuvieron 10% de los activos que les corresponden de acuerdo con el Programa de Propiedad

Participada implementado en oportunidad de privatizarse Obras Sanitarias de la Nación. En el AMBA se consumen entre 400 y 500 litros/persona/día, frente a un estándar internacional de 300 litros.

Se critica la carencia de sistemas de agua potable que abastezcan con calidad aceptable y volumen suficiente a la población del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) como *“consecuencia de las conexiones de los sistemas de agua corriente domésticos y/o de los pozos de extracción a acuíferos contaminados por materia orgánica (proveniente fundamentalmente de excretas) y metales (por ejemplo mercurio, cromo, plomo) derivados de efluentes industriales”*<sup>190</sup>.

Por ello, se considera que la contaminación de los recursos hídricos del AMBA es uno de los principales problemas ambientales, aunado con la precariedad evidente de los sistemas cloacales. Conforme a los estudios previos al Plan Urbano, la capacidad de colección y transporte de líquidos cloacales en diferentes zonas de la Ciudad, se encontraba ya colmada en el año 2002 y por tanto funciona en estado crítico, dado que superó las pautas hidráulicas de diseño originales.

#### 4.4 El Derecho Urbanístico en la Unión Europea

Uno de los procesos más interesantes que se han registrado en las últimas décadas, es el concerniente a la integración de los países europeos en un bloque que inicialmente se denominó Comunidad Económica Europea, privilegiando dicho entorno, para después convertirse en la Unión Europea, que implicó un proceso distinto, que trastocó diversos ámbitos adicionales al económico, entre los que sobresalieron la legislación comunitaria, el contexto laboral y desde luego en plano ambiental.

Bajo este entorno, el urbanismo en la Unión Europea se ha relacionado indefectiblemente con el contexto ambiental considerado no solamente como prioridad, sino constituido como eje central del desarrollo sustentable, razón que nos induce a realizar el estudio de estos elementos dentro de la Unión Europea.

---

<sup>190</sup> Di Pace. *Op. cit.*, pág. 35.

#### ***4.4.1 El Urbanismo Sustentable en la Unión Europea***

El incipiente concepto de desarrollo sustentable (denominado sostenible en otras latitudes como Argentina) considerado como un desarrollo industrial tecnológico y económico compatible con la naturaleza, fue introducido en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano<sup>191</sup>, celebrada en 1972 en Estocolmo.

En esa época resultaba difícil concebir la posibilidad de trasladar dicho concepto al plano jurídico, se le consideraba una expresión de índole esencialmente política.

Fue hasta 15 años después, en el *Informe Brundtland*<sup>192</sup> emitido en 1987 por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo denominada *Nuestro Futuro Común*, que se le concibió como “*el desarrollo económico que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias*”<sup>193</sup>.

Dicho informe tuvo su más importante proyección en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 bajo el nombre *Cumbre de la Tierra*.

Es dable apuntar que en las denominadas ciudades sostenibles, existe un proceso de interacción entre los entornos económico, social y ambiental constitutivos de la misma, que garantizan un nivel de bienestar no decreciente de la población local sin comprometer el desarrollo de las poblaciones vecinas, además de contribuir a la reducción de los efectos negativos sobre la biosfera.

En el ámbito europeo los tres Tratados Constitutivos de la Comunidad no contenían disposiciones relacionadas con el medio ambiente y su protección; datan de los años cincuenta y los objetivos se orientaban a promover la paz y el desarrollo económico después de haber padecido las dos guerras mundiales.

Fue hasta 1969, cuando se emitió la primera directriz europea en materia ambiental, relativa a la clasificación, el etiquetado y el embalaje de sustancias

<sup>191</sup> Esta conferencia se puede consultar en la página electrónica [www.unep.org/geo/GEO3](http://www.unep.org/geo/GEO3)

<sup>192</sup> Consultable en la página electrónica [www.sustainwellbeing.net](http://www.sustainwellbeing.net)

<sup>193</sup> Página web citada en la referencia 279.

peligrosas, a la que siguieron otras con temas tan variados como el ruido y las emisiones de gases contaminantes<sup>194</sup>.

Actualmente, la política medioambiental europea se encuentra en el *Tratado de la Unión Europea* (TUE) firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992<sup>195</sup>, en el cual se establece que las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y realización de las demás políticas de la Comunidad, estableciéndose así una política transversal que afecta de forma significativa todos los ordenamientos comunitarios en las competencias que comparten y en la influencia que ejercen las políticas comunitarias en los ordenamientos estatales.

Por otro lado, con el *Tratado de Lisboa* por el que se modificaron el *Tratado de la Unión Europea* y el *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, firmado en esa ciudad el 13 de diciembre del 2007 por los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 países que conforman la Unión Europea, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, adquieren una gran relevancia y una estrecha vinculación con el desarrollo económico y la economía de mercado, por lo que la sostenibilidad como producto de la industrialización se adjunta como un requisito del desarrollo postindustrial.

Con las modificaciones antes señaladas, el artículo 2.3 del Tratado de Maastricht<sup>196</sup> establece que:

*“La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendiente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.*

#### **4.4.2 Política Ambiental y Urbana de la Unión Europea**

La importancia de proteger el medio ambiente no se pone en duda y su reconocimiento por parte de las instituciones de la Unión Europea es evidente.

<sup>194</sup> Así lo señala Blanca Lozano Cutanda. *Derecho Ambiental Administrativo*. Editorial Dykinson, Madrid, 2009, pág. 67.

<sup>195</sup> Consultable en la página web. [www.boe.es](http://www.boe.es)

<sup>196</sup> Página web citada en la referencia 282.

Asimismo, derivado de los diversos instrumentos jurídicos podemos aseverar que no se circunscribe al ámbito urbano en particular, pero sí se reconoce como un aspecto trascendental.

En este contexto, Europa puede considerarse como un subcontinente urbano por lo que en el plano comunitario, las políticas sobre la regulación del territorio, sin ser una competencia plena, son esenciales para la prosecución de los objetivos de cohesión económica y social y de desarrollo sostenible.

Ahora bien, la competencia para legislar en materia urbanística no existe de manera expresa para la Unión Europea, en virtud de que la dimensión territorial constituye un reducto de la soberanía de los Estados en el que con dificultad puede entrar la Comunidad y normalmente es delegada por las Constituciones de los Estados miembros a sus Comunidades Autónomas, Landers o Regiones.

Sin embargo, las competencias sectoriales que le corresponden a la Unión (medio ambiente, energía, grandes redes, desarrollo regional, política agrícola) de alguna forma condicionan y afectan las competencias de ordenación del territorio.

Por ello, en 1983 se emitió la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* que sentó las bases conceptuales a partir de las cuales se desarrolló en Europa la ordenación territorial y que posteriormente culminaría en la Estrategia Territorial Europea (ETE) acordada en la Reunión Informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam en mayo de 1999 tal y como sostiene Parejo<sup>197</sup>.

Resulta necesario precisar que la Estrategia Territorial Europea, es un documento jurídicamente no obligatorio, concebido como un marco político de coherencia para las políticas sectoriales y del que podemos destacar la previsión de un sistema urbano policéntrico y equilibrado, en el que se establecieron los objetivos de las políticas de desarrollo territorial que incluyen, entre otros elementos, conseguir la cohesión económica y social, así como la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural. La cohesión es uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad junto con la unión política monetaria y económica.

<sup>197</sup> Teresa Parejo Navajas. *La Estrategia Territorial Europea*. Artículo consultable en la página electrónica [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es)

El concepto de cohesión tiene un sentido físico, relacionado a un espacio geográfico, conlleva la idea de ordenación territorial, en la cual se encuentra inmerso el urbanismo.

Igualmente es conveniente especificar que el Consejo de Europa planteó tres importantes iniciativas en torno al marco jurídico y de derechos subjetivos que integraron la *Carta Urbana Europea de 1992*, que incluyó la *Declaración de Derechos Urbanos*, el *Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo de 1994* y la *Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad del año 2000*, en la que se hace referencia a los derechos civiles, económicos y sociales, así como a los ambientales y de urbanismo sostenible.

Otros documentos de gran trascendencia lo constituyen: la *Comunicación de la Comisión hacia una Estrategia Temática sobre el Medio Ambiente Urbano de 2004 y 2006*.

El primero se concentra en la gestión urbana sostenible, el transporte urbano sostenible, la construcción sostenible (sostenibilidad de los edificios y del entorno construido, fomento de los requisitos de sostenibilidad en los procedimientos públicos de contratación de obras, fomento del etiquetado ambiental de los materiales de construcción) y el urbanismo sostenible (estrategias a largo plazo para la planificación de la expansión de las ciudades, riesgos incontrolados de expansión urbana, determinación de densidades mínimas para zonas residenciales con objeto de propiciar la diversificación urbana).

En tanto que en el segundo documento, se plantean acciones concretas a realizar por los organismos de la Unión Europea todo ello, con especial pronunciamiento sobre las autoridades locales para llevar a cabo una mejor distribución de competencias y un control más efectivo sobre el medio ambiente.

Adicionalmente, podemos mencionar otros documentos que desarrollan la política medio ambiental de la Unión Europea, entre los que destacan la *Evaluación Ambiental Estratégica* que representa un esfuerzo de la Unión Europea por superar la Evaluación de Impacto Ambiental y se constituye como un instrumento clásico de protección ambiental mediante la evaluación

de proyectos, enfatizando la evaluación de los planes y programas de alcance más amplio y general como sostiene Fernández<sup>198</sup>.

Esta evaluación es la herramienta más relevante de protección del medio ambiente en materia urbanística, porque es obligatoria para los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, por lo que al constituir el suelo un importante elemento ambiental, el urbanismo lo afecta de manera directa.

Por otro lado, la *Directiva 2001/42/CE* distingue entre los planes y programas que siempre serán objeto de la evaluación medioambiental y aquellos que lo serán sólo cuando los Estados miembros lo determinen, pero en el primer caso se incluyen la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo, con lo cual el urbanismo queda incluido sin duda: “*todos los instrumentos de planeamiento, en mayor o menor medida, se elaboran respecto de la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo*”<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> Juan Ramón Fernández Torres. *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*. Editorial Dykinson, Madrid, 2009, pág. 87.

<sup>199</sup> Fernández. *Op. cit.*, pág. 188.

## **CAPÍTULO V**

# **LA REFORMA INTEGRAL Y URBANÍSTICA DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO**



## CAPÍTULO V

### LA REFORMA INTEGRAL Y URBANÍSTICA DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

#### 5.1 Contexto Histórico del Ámbito Territorial de la Ciudad de México

Desde sus inicios, la Ciudad de México ha contado con un territorio cuya extensión ha sido variable, en diversas ocasiones se determinó su ensanchamiento y en otros casos sufrió una reducción.

##### 5.1.1 Época Virreinal (1521-1821)

Una vez consumada la conquista del pueblo azteca a través de la caída de la magnificente Tenochtitlán, se dio paso a la implantación “*de un auténtico virreinato más que una colonia*” como afirma Floris Margadant<sup>200</sup>.

Inicialmente, se preservó al municipio como base de la división territorial en la Nueva España, por lo que los Ayuntamientos como órgano de gobierno empezaron a tomar decisiones y a ejecutarlas.

Así, en marzo de 1524 los miembros del Ayuntamiento y la propia institución municipal, cambiaron su sede de Coyoacán a la Ciudad de México, a la que los propios españoles llamaban *México Tenustitan*, expresión que cambió a partir de 1585, en que se le denominó *La Ciudad de México* según consta en las actas de las sesiones de cabildo. Bajo estas condiciones, el Ayuntamiento de la capital sesionó, a partir del referido mes de marzo de 1524 en la casa de Hernán Cortés.<sup>201</sup>

Sin embargo, para 1527 y a causa de conflictos entre Cortés y el Ayuntamiento de México se inició el Juicio de Residencia en contra del propio Cortés, quien debió aclarar y en su caso comprobar, diversos aspectos financieros poco transparentes que había detectado el Ayuntamiento.

Por otro lado, la Corona Española decidió fundar la Real Audiencia de México con características de Ministerio de Gobierno, conformado por un Presidente y cuatro Oidores.

<sup>200</sup> Floris Margadant, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. UNAM, 1971, pág. 43.

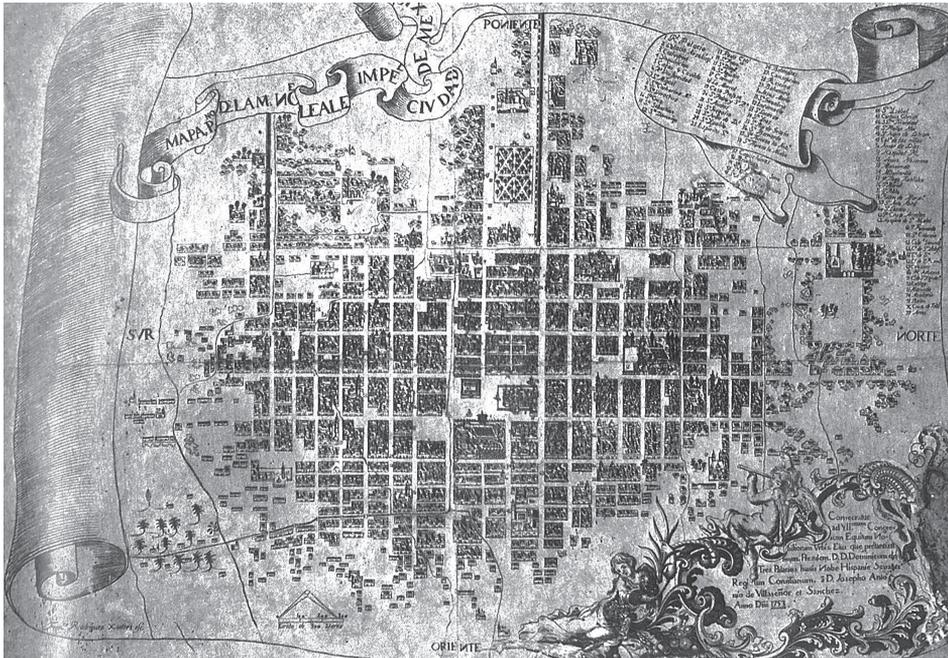
<sup>201</sup> Hoy día se encuentra ubicada en el Barrio de la Conchita, en el centro de Coyoacán.

Una vez que las condiciones sociopolíticas lo permitieron, a partir de 1535 se instauró un Virreinato en la Nueva España, enviando como primer Virrey a Don Antonio de Mendoza.<sup>202</sup>

El decurso de nuestra narrativa se detiene en 1539, anualidad en la que se decretó la jurisdicción territorial de la Ciudad con una extensión de 15 leguas, lo que aseguraba la inclusión de ejidos en cantidad suficiente para abastecerla, al tiempo de proveérsele de una superficie conveniente para el asentamiento regular y exhaustivo de la población.

La Ciudad más importante de la Nueva España se dividió en dos porciones: una alineada con la traza interior exclusiva para los peninsulares y la otra con el trazado exterior para los indígenas. Esta última se subdividía en cuatro barrios o cabeceras.

**Imagen 20**  
**MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1753**



<sup>202</sup> En su calidad de Virrey estableció la primera imprenta en América.

Bajo este contexto se empezó a configurar el Derecho Indiano<sup>203</sup>, expedido por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados cuyo ámbito espacial de validez eran los territorios denominados coloniales y que contenía una incommensurable gama como Autos Acordados, Pragmáticas, Cédulas Reales, Ordenanzas entre otros. Asimismo, se podían aplicar las normas aborígenes que no fueran contrarias a los intereses de la Corona.

**Imagen 21**  
**MAPA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1782**



Para esta época, la Provincia de México comprendía territorialmente lo que hoy abarcan los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Distrito Federal y una parte de San Luis Potosí y de Colima.

<sup>203</sup> Al efecto consultar la *Recopilación de leyes de los reynos de Las Indias 1681*. Miguel Ángel Porrúa editor, México, 1987. La obra consta de 5 tomos.

Hacia 1782 siendo virrey Martín de Mayorga, la Ciudad de México se dividió para asuntos de vigilancia y policía en 8 cuarteles mayores (unidades urbanas menores a 20 manzanas) y cada uno se integraba por 4 cuarteles menores.

A partir de 1786, con la creación de las doce intendencias<sup>204</sup> de la Nueva España, la Capital de la Intendencia de México abarcó el territorio ocupado por el Estado de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos, Guerrero y Distrito Federal. Cabe señalar que la Intendencia se dividía en partidos y éstos en municipalidades.

Es conveniente apuntar que esta división tenía como propósito principal lograr la recuperación económica de España, por lo cual, las intendencias ejercían un control directo respecto de la recaudación impositiva así como de las actividades comerciales.

### **5.1.2 Movimiento de Independencia (1810-1821)**

En este período libertario, la Ciudad de México dentro de la Provincia del mismo nombre, conservó su *status* jurídico y político como la capital del país. Por ello, la clara intención de la facción insurgente<sup>205</sup> de continuar combatiendo para aproximarse a la ciudad capital y tomarla militarmente, con lo cual asegurarían el mando definitivo.

Por su parte el ayuntamiento de México mantuvo la división territorial existente previa a 1810, es decir integrada por 32 cuarteles, 8 de los cuales eran mayores y dentro de cada uno se prevenían 4 cuarteles menores.

Siendo todavía provincia de España, las Cortes Gaditanas expidieron el 19 de marzo de 1812 la *Constitución Política de la Monarquía Española*<sup>206</sup> la cual contemplaba a los Jefes Políticos en términos similares al modelo francés de la época.

En el ordenamiento supremo que se cita, el numeral 309 ubicado dentro del Capítulo Primero, Título IV relativo al Gobierno y Administración de los

<sup>204</sup> Según Cédula Real de ese año.

<sup>205</sup> Esa fue la intención de Vicente Guerrero al derrotar a Armijo y revitalizar al ejército.

<sup>206</sup> Al respecto consultar la obra *México y la Cortes Españolas 1810-1822. Ocho ensayos*. Introducción de Nettie Lee Benson, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1985.

Pueblos, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político.

Cabe destacar que bajo los lineamientos de esta Carta fundamental, fueron electos diputados que representaron a las Provincias de la Nueva España, destacando entre ellos la ilustre figura de Miguel Ramos Arizpe<sup>207</sup>.

### **5.1.3 Primer Imperio (1821-1823)**

Durante esta época, la Ciudad de México fue testigo de la entrada triunfal del Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide, quien había firmado en unión de los jefes insurgentes el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba* con el propósito de liberar a México de la opresión española, aunque con la velada intención de proclamarse Emperador.

No obstante, el gobierno imperial de Iturbide duró poco tiempo y bajo este contexto la Ciudad de México continuó como sede del Imperio manteniéndose la división territorial existente hasta 1820, es decir, por cuarteles.

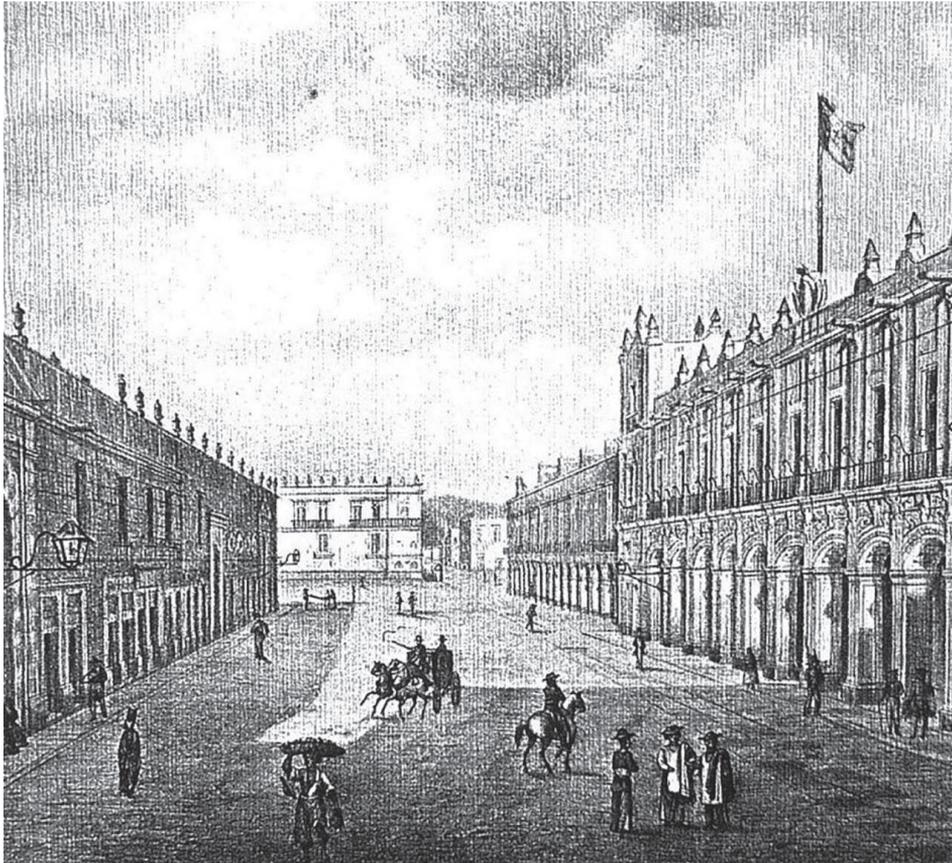
Una vez derrocado el Imperio Iturbidista, los líderes de la Independencia decidieron convocar a un Congreso Constituyente.<sup>208</sup>

Una de las principales preocupaciones de esta Asamblea se centró en determinar la forma de gobierno que se establecería en el incipiente Estado mexicano. Finalmente sus integrantes decidieron instaurar el Federalismo proveniente de los Estados Unidos de América como forma de Estado, por lo que surgió la necesidad de instaurar un Distrito Federal con el propósito de albergar dentro de su territorio a los poderes federales, situación que fue sumamente debatida en el Congreso que originó la Constitución Mexicana y que con posterioridad a la misma, continuó siendo objeto de discusión.

<sup>207</sup> Resulta de gran interés el estudio realizado por Antonio Martínez Báez. *Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe*. Senado de la República, México, 1986, dos tomos.

<sup>208</sup> Sus trabajos iniciaron en 1823 y concluyeron el 4 de octubre de 1824.

**Imagen 22**  
**LITOGRAFÍA DE LAS CALLES DEL CENTRO DE**  
**LA CIUDAD DE MÉXICO EN 1808**



**5.1.4 Primera República Federal (1823-1835)**

Los loables esfuerzos del Congreso Constituyente finalizaron el 4 de octubre de 1824<sup>209</sup> al promulgarse la primera Constitución Mexicana. Con base en dicho documento fundamental, el 18 de noviembre de 1824, se declaró que el Distrito Federal sería considerado como la sede de los poderes federales,

<sup>209</sup> Al respecto Ignacio Burgoa en su libro *Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit.*, pág. 225, comenta que esta Constitución representó para México el paradigma del federalismo que perduraría en el espíritu constitucionalista.

dotándosele de una pequeña extensión territorial que abarcó apenas dos leguas de radio (aproximadamente 8,800 metros) localizándose su centro en la plaza mayor.

Por otro lado, se estimó conveniente que el Congreso del Estado de México y su Gobernador, permanecieran dentro del Distrito Federal en tanto se preparaba su lugar definitivo de residencia<sup>210</sup>. Cabe señalar que de 1827 a 1830, la capital del Estado de México fue San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan.

En 1829, el ayuntamiento publicó una división territorial de la Municipalidad de México basada en 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores, confirmando la división existente. Dicha municipalidad estaba conformada por las zonas de Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Popotla, Azcapotzalco, Ixtacala e Ixtapalapa.

### ***5.1.5 Primera República Centralista (1835-1841)***

Las adversidades que sufrió nuestro país durante sus inicios, fueron atribuidos incorrectamente al régimen federalista, circunstancia que los conservadores aprovecharon a plenitud para acceder al poder. Asimismo, contaban con mayoría en el Congreso además de un poder militar que los apoyaba y del control que sobre éste ejercía Antonio López de Santa Anna

Bajo estas condiciones, lograron derrocar del poder a los liberales y consecuentemente al federalismo.

Con posterioridad, el Constituyente de 1835-1836 expidió la primera Carta Centralista, conocida en la historia jurídica de nuestro país como *Las Siete Leyes Constitucionales*. En dicho ordenamiento supremo se prevenía que el territorio nacional estaría dividido en Departamentos y concretamente el de México sería subdividido a su vez en trece distritos.

En lo que respecta al Distrito de México éste se escindió en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla. Asimismo, se determinó que la Ciudad de México sería la capital y residencia oficial de los poderes de la República.

<sup>210</sup> Como bien señala Ignacio Carrillo Prieto en su libro *La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824*. UNAM, 1986, pp. 187 a 212, cada una de las entidades federativas debía de emitir su propia Constitución.

Bajo este prurito, el territorio íntegro del extinto Distrito Federal pasó a formar parte del Departamento de México. De igual forma, resulta conveniente apuntar que en 1836 se incorporó el territorio de Tlaxcala al Departamento de México.

### **5.1.6 Segunda República Centralista (1841-1846)**

Esta segunda etapa, el centralismo fincó sus bases en el documento expedido “el 12 de junio de 1843,”<sup>211</sup> una nueva Constitución denominada *Bases Orgánicas*. Durante este periodo el Distrito de México continuó dividido en tres sectores (Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla) y cada uno en municipalidades.

Cabe enfatizar que la cabecera del Distrito era aún la Ciudad de México, la cual tenía también el rango de capital del Departamento de ese nombre e igualmente era la capital del país.

### **5.1.7 Segunda República Federal (1846-1857)**

En 1847, por virtud el documento liberal denominado *Acta Constitutiva y de Reformas* se restableció el Federalismo<sup>212</sup> y concomitantemente se reinstauró el Distrito Federal localizado en la Ciudad de México. De igual forma, se le confirió el carácter de capital de la República y asiento de los poderes federales.

Bajo este marco restaurador, coexistieron en un principio la municipalidad y la prefectura. Resulta adecuado especificar que el Distrito Federal se dividió en 8 prefecturas centrales ubicadas dentro del espacio de los antiguos cuarteles mayores, así como tres prefecturas foráneas, una parte del actual Estado de México y también la Municipalidad de México.

En febrero de 1854, se expidió un Decreto ampliando el área de dicho Distrito, hasta lo que hoy se conoce como San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco,

<sup>211</sup> Soberanes Fernández José Luis. *El Pensamiento Conservador en el Nacimiento de la Nación Mexicana*. www.bibliojuridica.org. México, 2012, pág. 100.

<sup>212</sup> En relación con el federalismo resulta muy interesante el punto de vista externado por Miguel Lanz Duret. *Derecho Constitucional Mexicano*. Compañía Editorial Continental, México, 1968, pp. 22-29.

Ixtapalapa, Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. Se delimitaron también las tres prefecturas exteriores con cabeceras en Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan.

Con motivo de la ocupación norteamericana del Distrito Federal, la sede de los poderes federales fue trasladada provisionalmente a la Ciudad de Querétaro. Es conveniente destacar que en 1856, se suscitó en el Congreso Federal, un acalorado debate respecto a la coexistencia de los poderes federales con los poderes locales.

### **5.1.8 Tercera República Federal (1857-1858)**

El triunfo liberal se consolidó mediante la promulgación de la muy avanzada Constitución de 1857 que según Eduardo Ruiz<sup>213</sup>, “*ha hecho una gran labor constituyente*”. Previno desde entonces a los derechos del hombre, además, de contemplar al mejor medio de defensa de los referidos derechos y de la propia Constitución: el Proceso de Amparo.

Asimismo, se reiteró la forma de Estado Federal que había restablecido el *Acta Constitutiva y de Reformas* y con ello, se generó la continuidad del Distrito Federal, el cual se dividió en prefecturas centrales y prefecturas interiores, dentro de la jurisdicción de los antiguos cuarteles.

La referida Carta Magna, estipuló que sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría el Estado del Valle de México conforme al territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal, con lo cual se ratificaron constitucionalmente los límites que se le habían conferido en 1846. Al respecto comentaba Coronado<sup>214</sup>: “*Como se ha pensado algunas veces en cambiar la residencia de los poderes federales, se previene que para cuando eso suceda se formará el Estado del Valle de México; entre tanto éste es el Distrito Federal, organizado de una manera parecida a los territorios*”.

<sup>213</sup> Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*. UNAM, 1978, reedición de 1902, pág. 9.

<sup>214</sup> Coronado, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Librería Bouret. México, 1906, pág. 27.

### **5.1.9 Gobierno Conservador (1858-1863)**

En julio de 1858, se reestableció el gobierno centralista y con ello se restablecieron de nueva cuenta los Departamentos, los cuales tomaron el lugar de las entidades federativas. De esta forma se expidió un Decreto mediante el cual se declaraba en favor de la Ciudad de México, su carácter como Distrito de México e igualmente se le reconoció como capital de la República.

En abril de 1859, se reordenaron los Departamentos del Distrito de México conjuntamente con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla quienes conformaron un Departamento del Valle de México, siendo la Ciudad de México su capital. El Distrito Federal se dividió en la Municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En 1862, se incorporaron tres distritos más: Chalco, Texcoco y Otumba. El ayuntamiento recibió en ese año, la primera solicitud vecinal para hacer una nueva división de su territorio.

### **5.1.10 Segundo Imperio (1864-1867)**

Durante esta época, los conservadores visualizaron la oportunidad de solidificar su posición política y social en virtud de las confrontaciones federalistas y la disputa por el poder. Con el apoyo de la clase aristocrática, del clero y de la milicia obtuvieron una posición privilegiada.

Siguiendo el antiguo modelo europeo de centralización del poder<sup>215</sup>, pensaron que la mejor fórmula sería restablecer un Imperio bajo el mando de un noble europeo, por lo que ofrecieron el gobierno de nuestro país a Maximiliano de Habsburgo, quien aceptó el cargo al suponer que el ofrecimiento de mérito se encontraba respaldado por la voluntad popular.

En lo atinente a la parte territorial, la *Ley sobre División Territorial del Imperio Mexicano* estipulaba que el territorio se dividiría en Departamentos, éstos en distritos y éstos a su vez en municipalidades. De igual manera, se contempló la desaparición del Valle de México.

---

<sup>215</sup> En realidad se pretendía establecer un poder compartido entre el Emperador, el clero y los políticos conservadores.

De esta forma el Distrito de México se integró dentro del Departamento del Valle de México y se dividió en 8 cuarteles mayores de policía, que se subdividían en cuarteles menores y éstos en manzanas o secciones.

No obstante lo anterior y debido a la intervención francesa, en 1863 la sede de los poderes se trasladó a San Luis Potosí y posteriormente a Ciudad Juárez hacia 1865.

### ***5.1.11 Cuarta República Federal (1867-1910)***

Al fracasar el ejército francés ante la milicia mexicana y ordenarse el retiro del ejército galo de México, la posición de los conservadores tuvo un serio debilitamiento, mientras que la egregia figura de Juárez se hacía más poderosa y era considerado héroe nacional por su valerosa y decidida defensa de nuestro territorio y de su soberanía, ante los embates exógenos.

Así, el *Benemérito de las Américas* reasumió a plenitud el poder<sup>216</sup> y el federalismo se convirtió nuevamente en la bandera que enarbolaron los liberales.

Bajo este contexto, la Ciudad de México readquirió su carácter de Distrito Federal sede de los poderes federales y capital de la República Mexicana.

Cabe precisar que a partir de 1886, se inició la actualización de la división territorial de la Ciudad en plano topográfico, considerando las nuevas calles y manzanas como base para su delimitación.

Por ello, hacia 1888, se pactaron los primeros convenios de límites entre el Distrito Federal y los Estados de Morelos y de México para responder a las reclamaciones de este último.

En aras de solventar dicho conflicto limítrofe, se determinaron puntos fijos e inamovibles como vías férreas, cascos de hacienda, cumbres de cerros, entre otras referencias naturales.

Además en 1890, el ayuntamiento recibió y aprobó una solicitud vecinal para que se hiciera una nueva división territorial, aduciendo que la existente ya no

<sup>216</sup> Convocó a elecciones, restableció las Leyes de Reforma, reorganizó la Hacienda y el ejército. Esto último impidió por el momento, que otra potencia extranjera intentara pisar suelo mexicano.

resultaba útil para satisfacer adecuadamente las solicitudes de servicios que la población presentaba a las autoridades.

Derivado de lo anterior, en 1899 se dividió el Distrito Federal en la municipalidad de México y 6 prefecturas o distritos que a su vez comprendían a dos o más municipalidades.

En esa misma anualidad, la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*<sup>217</sup> señaló que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades al tiempo que éstas deberían tener la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

Sin embargo, la Revolución originó que la sede del poder fuera trasladada a Veracruz en 1914 y a Querétaro en 1917<sup>218</sup>.

Más adelante, en 1903 la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* contempló que el Distrito Federal se dividiría en 13 municipalidades como base territorial.

### **5.1.12 La Revolución Mexicana (1910-1917)**

La Revolución Mexicana representó el primer movimiento social del siglo xx, convirtiéndose la injusticia hacia los grupos marginados, en el principal detonante que provocó una reacción irrefrenable.

En su contexto particularizado, tanto los trabajadores como los campesinos, lograron condensar sus reclamos al tiempo que encontraron eco, en una sociedad urgida de un cambio radical frente a un Porfiriato longevo, anquilosado e impopular.

En el tramo final de este movimiento, la voluntad negociadora y la prudencia de Venustiano Carranza<sup>219</sup> lograron cohesionar las distintas posturas

<sup>217</sup> Política y doctrinariamente los territorios tenían una organización similar al Distrito Federal y no a la de las entidades federativas.

<sup>218</sup> Lugar en el que sesionó el Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917.

<sup>219</sup> El Jefe del ejército constitucionalista logró amalgamar a las diversas fuerzas políticas y proponer un elemento de consenso común como lo fue una Constitución, en la que se plasmara la ideología revolucionaria y los reclamos sociales.

ideológicas que se manifestaron abiertamente en Querétaro bajo los auspicios del Congreso Constituyente.

El producto final fue la avanzada Constitución Social de 1917, que pergeñó por primera vez a nivel fundamental los denominados derechos sociales, catalogados como de segunda generación por haber traspasado las fronteras del plano individual, los cuales protegieron abiertamente a los grupos más desvalidos de la sociedad.

### Imagen 23 LAS CALLES DE LA CIUDAD DE MÉXICO DURANTE EL PORFIRIATO



#### 5.1.13 Régimen Constitucional (1917 a la fecha)

Bajo este contexto, la Carta de 1917 previno en el artículo 40 la combinación de las formas de gobierno republicana y democrática con la forma de Estado federal, *“característica es ésta de suma importancia en nuestro régimen, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por otra”*<sup>220</sup>. La instauración de esta forma de Estado originó la continuidad del Distrito Federal.

<sup>220</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 101.

El ordenamiento supremo de referencia ratificó que el Distrito Federal se compondría del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México.

Asimismo, determinó que sería la capital de la República Mexicana y el asiento de los poderes federales.

Resulta conveniente señalar que aunado al régimen federal, en la Ciudad de México, se planteó la división por Municipios al considerarse que esta modalidad representaba la unidad territorial básica, por lo que entre 1922 y 1927 se formaron más municipios entre los que cabe mencionar a Ixtacalco, General Anaya, Tláhuac y La Magdalena Contreras.

Sin embargo, se dio un giro completo hacia 1928, pues en la Ley Orgánica se especificó que el territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y 13 delegaciones. El Departamento Central estaría conformado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

Las 13 delegaciones serían Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya.

**Gráfico 2**  
**Departamento Central 1928**



Bajo este contexto, la Ciudad de México permanecía como capital del Distrito Federal.

A partir de 1930, se precisaron los límites de la Ciudad y el Departamento Central quedó dividido en 12 cuarteles manteniéndose la estructura de las 13 delegaciones<sup>221</sup>.

Para 1941, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, ratificó que los límites del Distrito Federal serían los de 1898 al tiempo que se dividiría la Ciudad de México en 12 delegaciones.

Por su parte, las correspondientes Leyes Orgánicas de 1954 y 1962 dispusieron cambios en la nomenclatura para la descripción territorial del Distrito, en virtud de la modificación de su aspecto urbanístico.

La Ley Orgánica de 1970, suprimió las categorías políticas como pueblo, ciudad o villa y omitió precisar la capital del Distrito Federal y de las cabeceras delegacionales. Asimismo, se crearon las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.

En la Ley Orgánica de 1978, se ratificó que los límites del Distrito Federal seguirían siendo los establecidos por el Decreto de 1898, dividiéndose en 16 delegaciones. Bajo este marco, dejó de señalar a la Ciudad de México como capital del Distrito Federal.

Durante 1984 y 1985, se creó la Comisión de Límites del Distrito Federal con la finalidad de vigilar los límites de las delegaciones.

Actualmente la Ley Orgánica vigente de 1998, previene la existencia de 16 delegaciones y establece los límites del Distrito Federal, aunque existen diversas propuestas que tratan de elevar su número a 21.

## **5.2. Los límites del Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

El artículo 9º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>222</sup>, precisa el ámbito limítrofe del Distrito Federal el cual por su importancia presentamos a continuación:

<sup>221</sup> Esta combinación aglutinaba un control político y de gobierno.

<sup>222</sup> Consultada en la página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)

*“El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En los términos de dichos decretos, es límite entre el Distrito Federal y el Estado de México, la línea que partiendo del punto denominado La Tranca, que es punto trino oriental con el Estado de Morelos, va hacia el Noreste siguiendo el actual lindero Oriente de los terrenos comunales de Milpa Alta, con las fracciones de la Ex-hacienda de El Mayorazgo, pasando por las mojoneras denominadas Las Cruces, Pilatitla, Cahuecatl, Zoquiátongo y Telepeteitla, para llegar al punto denominado El Guarda, situado en la falda oriental del cerro de ese nombre; de donde la línea sigue hacia el Noroeste por el lindero oriente de los terrenos comunales de Milpa Alta colindante con parte del lindero Poniente del Ejido de Tezompa, hasta encontrar el vértice común de estos ejidos con el de Santa Ana Tlacotenco, sitio en el que se ubica la mojonera Cometitla; continúa hacia el Noreste sobre la línea que limita los Ejidos de Tezompa y Tlacotenco, llegando al vértice Oriente de este último; a partir de este punto continúa hacia el Noroeste por el límite oriental del Ejido de Santa Ana Tlacotenco colindante con los ejidos de Tezompa y de Tecomitl, para llegar al vértice Poniente del Ejido de Tetelco; a partir de aquí, prosigue hacia el Noreste por la línea que define el límite entre los Ejidos de Tezompa y Tetelco, hasta el punto denominado Ayajqueme y que es vértice común entre los Ejidos de Tetelco y Tezompa, con propiedades de este pueblo; a partir de aquí continúa al Noroeste por una parte del lindero Sureste del Ejido de Tetelco, colindante con terrenos de Tezompa y fracciones de la Exhacienda de Ahuehuetes siguiendo sus inflexiones y pasando por la mojonera Chicomocelo hasta llegar a la mojonera Xalcoyuca; de aquí, se va hacia el Noroeste y después al Norte, por el lindero entre los terrenos propios de Tezompa y el Ejido de Tetelco, llegando al punto denominado Nieves, ubicado al Sur del camino de Tezompa-Tetelco, frente a una estación de bombeo de agua potable del Departamento del Distrito Federal; del punto denominado Nieves la línea va hacia el Noroeste por el eje del camino que va de Tezompa a Tetelco hasta un vértice de los terrenos de Tetelco, donde convergen las tierras propias de Tezompa y Mixquic y luego hacia el Noreste por el lindero entre las tierras propias de Tezompa y Mixquic hasta llegar al punto denominado Chila, ubicado en el paraje de ese nombre donde convergen los terrenos propios de*

*Mixquic, Tezompa y Ayotzingo; continúa hacia el Oriente por la colindancia entre los terrenos del pueblo de Tezompa y el de Mixquic, en un principio y enseguida por la colindancia entre los pueblos de Mixquic y Ayotzingo, hasta el punto denominado el Ameyal, donde hace una fuerte inflexión, continuando hacia el Noreste por las colindancias de los terrenos de Mixquic y Ayotzingo ya citados, hasta la mojonera que sirve de punto trino a los terrenos de los pueblos de Mixquic, Ayotzingo y Huitzilzingo; en este lugar hace una fuerte inflexión y prosigue la línea hacia el Noroeste, por la colindancia de los terrenos propios del pueblo de Mixquic, en un principio por el camino de terracería que va de Mixquic a Huitzilzingo, hasta llegar al canal de Amecameca, por cuyo eje prosigue con el mismo rumbo hasta encontrar el canal general o su trazo; prosigue por el eje del mismo hacia el Noreste, hasta el límite Norte de los terrenos del Ejido de Mixquic, haciendo una inflexión para continuar hacia el Poniente por este lindero hasta encontrar el punto denominado Terremote de San Andrés, común entre los terrenos ejidales de Mixquic y Tulyehualco, respectivamente; prosigue hacia el Norte por el eje del llamado Camino de las Bombas hasta su intersección con el eje de la vía pública denominada Eje 10 Sur; continúa por el eje de esta vialidad hacia el Norte, pasando al Poniente de la Colonia Ampliación Santa Catarina hasta su intersección con el eje de la autopista México-Puebla, donde se ubica la mojonera Diablotitla; prosigue por el eje de la autopista México-Puebla hacia el Noroeste hasta el punto donde se inicia la rama del trébol de distribución que sirve de retorno hacia la carretera federal a Puebla, prosiguiendo por el eje de la misma hasta su intersección con la prolongación del eje de la Avenida José Carranza, que sirve de límite a la Unidad Habitacional Ermita-Zaragoza, continúa por dicho eje hasta intersectar el eje de la Avenida Texcoco, donde se localiza la mojonera El Tepozán; la línea de límites prosigue hacia el Noroeste por el eje de la Avenida Texcoco, hasta el centro de la mojonera Transacción; continúa por el eje de la Avenida Texcoco, hasta su intersección con el de la Avenida Siete, lugar en que se ubica la mojonera Pantitlán; de aquí prosigue por el eje de la Avenida Siete pasando por su intersección con la Avenida Chimalhuacán, donde se ubica la mojonera Los Barcos; continúa por el eje de la Avenida Siete hasta su cruce con la Vía Tapo, prosiguiendo por el eje del Proyecto del Anillo Periférico adecuado a las inflexiones del límite de la Alameda Oriente, hasta alcanzar el lindero de la Planta de Tratamiento de Aguas Negras en su extremo Norte donde se localiza la mojonera Tlatel de los Barcos; a partir de este punto la línea de límites prosigue hacia el Poniente por el lindero de la Planta de*

*Tratamiento de Aguas Negras, hasta alcanzar el lindero del Aeropuerto Internacional Benito Juárez, en su intersección con el trazo virtual de la línea Linares, prosiguiendo por dicho trazo cruza los terrenos de la terminal aérea citada hasta el eje de la calle 14 Oriente de la colonia Cuchilla del Tesoro, prosiguiendo por dicho eje y enseguida por el de la calle 701, el de la Avenida 412 y el de la Lateral Periférico, hasta su intersección con el eje de la Avenida Taxímetros, en donde la línea retoma el trazo de la línea Linares hasta el eje de la Avenida Central; a partir de aquí el límite continúa con el mismo rumbo por el eje de las calles Villa Cacama y Cancún, hasta llegar a la barda de los Talleres de la Ruta 100, de donde la línea continúa por la línea Linares, hasta el cruce con el eje de la Avenida Uno; de este punto la línea prosigue hacia el Noroeste por el eje de la Avenida Veracruz, hasta su intersección con el eje de la Avenida Valle Alto; de aquí, la línea prosigue por el eje de la Avenida Valle Alto hacia el Noreste, hasta su intersección con el eje del Río de los Remedios, continuando por este eje hacia el Noroeste hasta el puente que se ubica en la prolongación de la Avenida León de los Aldamas sobre el Río de los Remedios, en la colonia San Felipe de Jesús, en cuyo eje se ubica la mojonera denominada Tecal; de la mojonera Tecal, el límite continúa hacia el Noroeste por el eje del cauce actual del Río de los Remedios, hasta el eje del puente que se localiza en su cruce con la carretera antigua a Pachuca y las vías del ferrocarril a Veracruz, donde se localiza la mojonera Atzacolco; de aquí, el límite continúa con rumbo general Noroeste por el eje del cauce actual del Río de los Remedios, hasta intersectarse con la prolongación del eje de la calle Francisco J. Macín, donde se ubica la mojonera Tequesquitengo; en este punto la línea sufre una fuerte inflexión hacia el Suroeste, continuando por el eje de la vía mencionada hasta su intersección con el eje del camellón central de la Avenida Insurgentes Norte; de aquí, el límite continúa hacia el Suroeste, por el eje de la vía mencionada hasta la mojonera La Rosca II; a partir de aquí, el límite continúa con rumbo general Noroeste, por el trazo de la línea Linares, pasando por lo mismo por las mojoneras denominadas La Rosca, Pitahayo, Santa Isabel, Atlaquihualoya y Particular; de donde la línea prosigue con el mismo rumbo general hasta el eje del acceso a la Fábrica de Vidrio Plano, lugar donde se localiza la mojonera La Campana; a partir de aquí, la línea prosigue en esta misma dirección por el eje de la vía de acceso interior de la fábrica citada, por el trazo de la línea Linares, pasando por las mojoneras La Calzada y El Tanque; continuando hacia el Noroeste hasta su cruce con el eje del Río de los Remedios, de donde se continúa por el eje de la calle Santa Cruz, hasta su intersección con el eje de la vía del ferrocarril a*

*Veracruz, donde se ubica la mojonera Santa Cruz; de donde, la línea continúa con rumbo general Noroeste, por el eje de la calle denominada Prolongación Cantera, hasta llegar a la mojonera Cantera Colorada; a partir de aquí, la línea sigue hacia el Noreste retomando la línea Linares y pasando por las mojoneras Mocha y Cruz de la Cantera; a partir de este punto, la línea sigue hacia el Noroeste para llegar a la mojonera Chiquihuite, situada en la cumbre del cerro de ese nombre, en el que se ubican las Instalaciones y Antenas de Retransmisión de Telecomunicaciones; en este lugar la línea hace una inflexión hacia el Noreste hasta la mojonera Cocoayo y el límite continúa hacia el Noreste por el eje de la Avenida Las Torres, hasta encontrar el eje de la calle San Martín, donde prosigue hasta el de la calle Huascarán, siguiendo por él hasta su cruce con el eje de la calle Mirador; continúa a partir de este punto por las colindancias de los predios que dan frente a las calles Vista Hermosa y Plan Sagitario, hasta llegar al final de éstas; de aquí la línea continúa con el mismo rumbo a la mojonera Gigante; a partir de aquí, prosigue por el trazo de la línea Linares, que va por la cumbre de la Serranía de Guadalupe, pasando por las mojoneras Cerro Cuate, Olla de Nieve, Puerto de Olla de Nieve o San Andrés, Escorpión o Tlalayotes, Palmas, Peñas Coloradas, Cerro Alto, Contador, Pulpito, Cuautepec o Moctezuma, Almaraz, El Sombrero, Peña Gorda, Picacho o El Fraile, Zacatonal, Vinguineros, Peña Rajada, Mesa Alta, El Zapote, San Javier, Mojonera Número 29, Mojonera Número 30, Mojonera Número 27, Mojonera Número 26, Mojonera Número 25, Mojonera Número 24, Mojonera Número 23, Mojonera Número 22, Mojonera Número 21, Mojonera Número 20, Mojonera Número 19, Mojonera Número 18, Mojonera Número 17, Mojonera Número 16, Mojonera Número 15, Mojonera Número 14, Mojonera Número 13, hasta llegar a la Mojonera número 12 o Puerto de Chalma; de donde la línea sigue hacia el Sureste por el eje de la calle que limita la colonia San Miguel Chalma y la calle Río Laja hasta intersectarse con el eje de la calle Peña, de donde la línea continúa hacia el Oriente por el eje de esta calle hasta el cruce con el eje de la calle Río de la Loza; continuando el límite por el eje de esta última calle hacia el Sureste hasta el cruce con el eje de la calzada Cuautepec; continúa con rumbo general Suroeste por el eje de esta calzada, hasta el cruce con el eje de la carretera Tenayuca-Chalmita, lugar donde se localiza la mojonera Particular; de aquí la línea continúa con la misma dirección y por el eje de las calles Ferrer y Juárez hasta la intersección con el eje de la Avenida Luis Espinoza, donde se ubica la mojonera Zacahuitzco; a partir de aquí el límite continúa por la línea Linares pasando por las mojoneras Patoni y La Hormiga, hacia*

*el Suroeste, hasta intersectarse con el eje de la vía del ferrocarril a Veracruz, donde se ubica la mojonera San Esteban; de aquí la línea sufre una inflexión hacia el Sureste siguiendo por el eje de esta vía hasta llegar al cruce con el eje de la Avenida Ventisca, donde se localiza la mojonera Presa de San José; continúa hacia el Suroeste por el eje de la Avenida Ventisca, hasta el cruce con el eje del Río de Tlalnepantla; a partir de este punto, continúa hacia el Noroeste aguas arriba por el eje de dicho río, hasta intersectar la prolongación de la recta determinada por las mojoneras El Molino y Zahuatlán, lugar en que se ubica la mojonera Zahuatlán; de aquí, el límite continúa por la línea Linares, pasando por la mojonera El Molino, continuando hacia el Sureste por la colindancia de los terrenos de la Empresa de Transporte de Pasajeros Tres Estrellas de Oro y el Fraccionamiento Pipsa, hasta la mojonera Santa Rosa, que se ubica en el centro de la calzada a San Juan Ixtacala, sobre el punto de proyección del lindero citado; prosigue de aquí por el eje de esta calzada hacia el Suroeste, hasta intersectar el eje de la calle Josefa Ortiz de Domínguez, lugar en que se ubica la mojonera Ixtacala; de esta última la línea sigue hacia el Sureste por el eje de la calle Josefa Ortiz de Domínguez, hasta el cruce con el eje de la Avenida Tlalnepantla, donde se localiza la mojonera Soledad; de aquí la línea continúa con la misma dirección por el eje de la Avenida Industrial hasta el cruce con el eje del carril sur de la Calzada Vallejo (Eje Uno Poniente), donde se ubica la mojonera El Perlillar; continúa hacia el Sureste por el eje de este carril hasta el punto donde cruza el eje de la Avenida Poniente 152 donde se localiza la mojonera La Patera, de aquí la línea continúa con rumbo Noroeste por el eje de la Avenida Poniente 152, hasta el punto donde se proyecta una línea perpendicular a este eje, que toca el centro de la mojonera Portón de Enmedio, incorporándose por esta línea en la mojonera citada, a la línea Linares; continúa por ella hacia el Noroeste por la barda Sur que sirve de límite a la colonia Prensa Nacional, hasta intersectar el eje de la calle de La Prensa en el punto llamado Pozo Artesiano; prosigue hacia el Suroeste por el eje de la calle Prolongación de la Prensa y enseguida por el de la calle Maravillas Ceylán, hasta el límite de la zona de vías procedentes de la Terminal Ferroviaria Pantaco, prosiguiendo de este punto, después de cruzar las vías del ferrocarril citadas, en línea recta a la mojonera Crucero del Central; de aquí continúa hacia el Noroeste por el eje de la calle Benito Juárez hasta ligar con el eje de la calle San Pablo, lugar donde se localiza la mojonera San Pablo; a partir de este punto el límite continúa con rumbo general Noroeste por el eje de la calle Benito Juárez, hasta su intersección con el eje de la Avenida Juan de la Barrera, donde se*

*localiza la mojonera Portón de Oviedo; prosigue por el eje de la citada Avenida Juárez hasta encontrar el eje de la Avenida Eje 5 Norte, donde se ubica la mojonera Crucero Nacional; continúa hacia el Noroeste por un andador construido en la prolongación del camino de San Pablo que divide a las Unidades Habitacionales Croc VI y Croc III hasta el eje de la calle Cultura Griega, donde se localiza la mojonera Cruztitla; prosigue con el mismo rumbo general por el andador que como prolongación del antes citado, divide las Unidades Habitacionales El Rosario, Distrito Federal, y El Rosario, Estado de México, hasta llegar al eje de la calle Herreros, continuando por él hasta su intersección con el eje de la prolongación de la Calzada de las Armas, en donde se ubica la mojonera El Potrero; a partir de este punto la línea prosigue por el eje último citado, hacia el Suroeste, pasando por la mojonera Careaga, hasta llegar al cruce con el eje de la Avenida Parque Vía, punto en que se localiza la mojonera Puente de Vigas; de este lugar la línea se dirige al centro del camellón situado en el principio de la Calzada de la (sic) Armas en donde se ubica la mojonera La Junta, continuando por el eje de la citada calzada y pasando por el centro de las mojoneras La Longaniza, Otra Honda, Puerta Amarilla y San Antonio, hasta su intersección con el eje de la Calzada de la Naranja donde se localiza la mojonera Las Armas; continúa hacia el Sureste por el eje de la Calzada de la Naranja hasta la intersección con la prolongación del eje de la calle Manuel Diez de Bonilla, donde se ubica la mojonera Amantla; en este punto la línea sufre una fuerte inflexión hacia el Suroeste, cruzando la Avenida Gobernador Sánchez Colín, para seguir por el eje de la calle Manuel Diez de Bonilla, hasta su intersección con el eje de la vía del ferrocarril que sirve a la Refinería 18 de Marzo, lugar en que se localiza la mojonera D.F. Tercer Orden; de este punto la línea se dirige al Noroeste por el eje de la citada vía hasta el eje de la calle Tlaltenango, siguiendo todas sus inflexiones hasta cruzarse con el eje de la calle Nextengo; prosigue hacia el Suroeste por este eje, hasta su intersección con el eje de la Calzada Santiago Ahuizotla; continúa hacia el Suroeste por el eje de la citada calzada hasta su intersección con el centro de la mojonera Molino Prieto; en este punto la línea sufre una inflexión hacia el Sureste siguiendo por el eje de la calle 16 de Septiembre hasta encontrar el eje de la calzada Ingenieros Militares; se dirige la línea por el eje de la calzada Ingenieros Militares con rumbo general Suroeste hasta el cruce con el eje de la calzada México-Tacuba donde se ubica la mojonera Cuatro Caminos; a partir de aquí el límite continúa por la línea Linares siguiendo la colindancia Poniente del Panteón Sanctorum, cruza la Avenida Río de San Joaquín para llegar a la mojonera*

*Colegio de San Joaquín; de donde la línea continúa hacia el Suroeste por la colindancia de diversos predios cruzando el Boulevard Manuel Ávila Camacho, para llegar a la mojonera Acueducto de los Morales; a partir de aquí, la línea de límites continúa al Suroeste y al Sureste atravesando las instalaciones del Campo Militar Número 1 y pasando por las mojoneras denominadas Sotelo, Arquillo, Arco de Silva, Acevedo, Chahuilote, Trinidad, Segunda Huizachal, hasta la denominada Tercera Huizachal, que se localiza en la intersección de los ejes de la Avenida del Conscripto y de la calle Acueducto Río Lerma; continúa la línea hacia el Sureste por los ejes de las calles Acueducto Río Lerma y 19 de Febrero hasta la intersección con el eje de la calle Damián Carmona; a partir de este punto la línea sigue la misma dirección Sureste incorporándose a la colindancia Poniente de las instalaciones de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, del Departamento del Distrito Federal hasta intersectarse con el alineamiento Poniente de la vialidad denominada Boulevard Pípila, donde se ubica la mojonera Cuarta Huizachal; de aquí la línea continúa hacia el Noreste por el eje del Boulevard Pípila hasta encontrar la prolongación del eje del Acueducto que proviene de las instalaciones de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal; de aquí la línea continúa hacia el Sureste por el eje del Acueducto citado hasta encontrar la colindancia de las instalaciones de la Fábrica de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional y del Hipódromo de las Américas, prosiguiendo la línea en la misma dirección Sureste por esta colindancia hasta la mojonera San Isidro; a partir de este punto, el límite continúa hacia el Sur por la línea Linares, hasta la intersección de los ejes de las calles Cantil y 16, lugar en que se ubica la mojonera D.F. Alta; de aquí la línea continúa con el mismo rumbo general por el eje de la calle 16 hasta el cruce con el eje de la calle Sierra Santa Rosa, prosiguiendo la línea hacia el Suroeste por el eje de la calle Sierra Santa Rosa hasta intersectarse con el eje de la Avenida Puente de Tecamachalco; de este punto la línea continúa hacia el Sureste por el eje de la Avenida Puente de Tecamachalco hasta el centro del puente del mismo nombre, donde se localiza la mojonera Tecamachalco Segunda D.F.; de donde la línea continúa por el trazo de la línea Linares hacia el Suroeste por el eje de la barranca de Tecamachalco hasta la mojonera D.F. 120, que se ubica al centro del Puente de Tecamachalco, en la Avenida Cofre de Perote; continúa hacia el Suroeste por el eje de la barranca de Tecamachalco, siguiendo todas sus inflexiones hasta llegar a la mojonera D.F. 122, donde se encuentran las instalaciones de un Club Hípico; de donde*

*la línea parte de la mojonera D.F. 122 con rumbo general Suroeste hasta el centro de la curva de la Avenida Paseo de los Ahuehuetes Norte que colinda con el alineamiento Norte de las Instalaciones de la Planta de Tratamiento de Aguas Negras de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Departamento del Distrito Federal; de aquí el límite continúa con la misma dirección Suroeste por el eje del camellón de la Avenida Paseo de los Ahuehuetes Norte hasta su intersección con el centro de la mojonera Santa Ana; a partir de este punto, el lindero sigue hacia el Suroeste por la línea Linares hasta una mojonera auxiliar que se localiza al centro del camellón de la Avenida Paseo de los Ahuehuetes Norte y frente a las instalaciones del Instituto Cumbres; de donde el límite sigue hacia el Suroeste por la línea Linares para cruzar la avenida citada, hasta tocar el paramento del lindero Oriente del Instituto Cumbres, prosiguiendo por todo ese lindero, primero hacia el Norte para continuar después hacia el Suroeste, enseguida al Poniente y seguir a continuación por el lindero Norte del predio marcado con el número 1083 que da frente a la calle Fuente del Pescador, hasta el centro de esta vialidad; a partir de aquí la línea continúa hacia el Suroeste por el eje de la calle Fuente del Pescador, hasta la intersección con el eje de la Avenida de los Bosques; de este punto la línea continúa hacia el Sur por el eje de la Avenida de los Bosques hasta su intersección con la prolongación virtual del eje de la calle Fuente Azul; de donde la línea sufre una inflexión primero hacia el Poniente y luego hacia el Noroeste siguiendo por una parte del límite Sur del Fraccionamiento Cumbres hasta tocar con la línea Linares; a partir de este punto la línea continúa hacia el Suroeste por la línea citada hasta cruzarse con el alineamiento Oriente del predio marcado con el número 840 colindante con la colonia Lomas del Chamizal, que da frente a la avenida Secretaría de Marina; de aquí el límite continúa por el lindero de este predio hacia el Sur y a continuación hacia el Suroeste hasta encontrar una mojonera de paso que se localiza en el interior del predio marcado con el número 7 de la calle Ingenieros Navales, en la colonia Lomas del Chamizal; de este punto la línea continúa hacia el Suroeste retomando la línea Linares hasta tocar el límite Poniente (parte posterior) de los predios que conforman la colonia Prolongación Navidad; a partir de aquí, la línea continúa hacia el Sur y enseguida al Poniente siguiendo el lindero de esta colonia hasta intersectarse con el antiguo trazo de la línea Linares; continúa la línea con rumbo general Suroeste hasta el eje de la calle Escarcha, de la colonia Retama, prosiguiendo por él hacia el Sur hasta tocar el eje de la calle Melchor, donde la línea hace una inflexión hacia el Poniente para seguir por el mismo hasta encontrar el*

eje de la calle Ébano; la línea continúa por el eje de esta calle hacia el Suroeste hasta el eje de un callejón sin nombre adyacente al Tanque de Almacenamiento de C.E.A.S. y que limita al Fraccionamiento El Ebano, Distrito Federal, con la colonia Retama, Estado de México; de aquí la línea continúa por el eje de este callejón hasta el vértice Noroeste de la zona de juegos del Fraccionamiento El Ébano; continúa la línea de este punto hacia el Suroeste, para después de cruzar en línea recta la barranca denominada Chulahuaya, llega al extremo Oriente del lindero Norte del lote marcado con el número 10 de la manzana 4 de la calle Prolongación Ocote en la colonia Tepetongo, más próximo a la calle Álvaro Obregón; de este punto la línea prosigue por el eje de esta calle hacia el Poniente siguiendo todas sus inflexiones para después de cruzar la calle Emiliano Zapata llegar al eje del brazo Poniente de la Barranca Chulahuaya, siguiendo por el eje de esta barranca aguas arriba, hasta la confluencia de las Avenidas Jesús del Monte, San José de los Cedros y Avenida México; continúa la línea por el eje de esta última avenida en todas sus inflexiones hasta el cruce con el eje de la Cerrada Veracruz, donde se ubica la mojonera Manzanastitla; a partir de la mojonera Manzanastitla, el límite sigue hacia el Noroeste por el eje de la Cerrada Veracruz, hasta el final de la misma, en la parte superior del talúd Sur de la Autopista La Venta-Naucalpan; de este punto la línea continúa en la misma dirección de la prolongación del eje de la calle citada, atravesando la vía mencionada hasta el eje de la Barranca en el lado Sur del llamado Monte de San Pedro; a partir de aquí el límite continúa aguas abajo por el eje de esta barranca hasta el punto denominado La Junta, ubicado en el puente viejo que cruza el Río Borracho o Salitrero; dirigiéndose de este punto hacia el Noroeste hasta la mojonera denominada El Capulín, situada en el borde superior de la falda Poniente del Río Borracho y en el límite de la Zona Urbana del Pueblo de Santiago Yancuitalpan; en este punto la línea sufre una inflexión hacia el Suroeste, continuando por el borde de esta barranca y a continuación por el camino que va de Santiago a Huixquilucan, siguiendo sus inflexiones hasta una mojonera antigua que está ubicada en el extremo Norte de la cumbre del Cerro de los Padres y que sirve como colindancia a los terrenos del Pueblo de Santiago Yancuitalpan con fracciones de terrenos propiedad de los vecinos de Chimalpa (antes propiedad de la Compañía de Jesús); para continuar de esta mojonera con el mismo rumbo general Suroeste por el camino citado y los linderos mencionados hasta la mojonera Cerro de los Padres ubicada junto a este mismo camino y que sirve como punto trino limitrofe a los terrenos de Santiago Yancuitalpan, las fracciones de los terrenos de los vecinos de

*Chimalpa y los terrenos comunales de Huixquilucan; a partir de este punto la línea continúa hacia el Suroeste por el límite de los terrenos comunales antes mencionados, hasta el punto denominado El Apipilhuasco, ubicado en la barranca del mismo nombre, donde se localiza un manantial; continúa la línea por la misma barranca hacia el Sureste hasta el punto denominado El Espizo, que se encuentra en la margen izquierda del Río Borracho, incorporándose la línea al eje del río citado para continuar aguas arriba siguiendo las inflexiones de dicho eje, mismo que sirve de colindancia a los pueblos de Huixquilucan, Estado de México y Chimalpa, Distrito Federal, hasta llegar a la mojonera Dos Ríos, donde confluyen la Barranca Profunda y la Barranca del Ojo de Agua; prosigue la línea con la misma dirección Suroeste por el parteaguas del Cerro de Tetela hasta la mojonera denominada Tetela; de la mojonera Tetela, continúa por el trazo de la línea Linares en todas sus inflexiones, hasta la mojonera Puerto de las Cruces; de donde la línea continúa hacia el Poniente hasta intersectar el lindero Poniente de la comunidad de San Lorenzo Acopilco, prosiguiendo hacia el Sureste por este lindero hasta intersectar la alambrada de la Estación Piscicola El Zarco, de donde la línea continúa al Sureste por la alambrada aludida, para después de cruzar la carretera federal México-Toluca intersecta el límite Sur de su zona federal; de este punto continúa hacia el Suroeste por el límite Sur de dicha zona federal hasta intersectar el lindero de los terrenos comunales de San Lorenzo Acopilco, prosiguiendo por este lindero hacia el Suroeste hasta llegar a la mojonera Venta de Tablas o Llano de Tablas, de donde continúa en línea recta hacia el Sureste por el lindero citado hasta llegar a un punto nodal determinado por la intersección de esta línea con la recta de ajuste que procede de la mojonera Piedra de Amolar; se continúa con rumbo general Suroeste por la línea de ajuste citada hasta llegar a la mojonera Piedra de Amolar, de donde el límite continúa por la línea Linares siguiendo todas sus inflexiones, pasando por los puntos denominados Barranca del Pedregal, Ojo de Agua, cúspides de los Cerros llamados Teponaxtle, Gavilán, El Muñeco, La Gachupina, El Cochinito, Hueytzoco, Minas de Centeno, Media Luna, Taravilla, El Texcal, Puerto Cruz del Morillo y cerros que existen entre el llamado Picacho y Horno Viejo, Loma de Agua de Lobos, Tecuiles y Cerro de Tuxtepec, que es punto trino Occidental con el Estado de Morelos. El límite entre el Distrito Federal y el Estado de Morelos parte de la cúspide del Cerro Tuxtepec, pasando por las cimas de los cerros Tezoyo, Chichinautzin, Quimixtepec, Otlayucan, Zohuanquilo, Ococecatl y el lugar llamado Yepac, hasta llegar a la mojonera denominada La Tranca”.*

### 5.3 Contexto Histórico-Jurídico de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales

De conformidad con el artículo 122 de nuestro máximo ordenamiento “*la naturaleza jurídica de la Ciudad de México*”<sup>223</sup> se encuentra contemplada en el numeral 44 de la propia Constitución que previene textualmente:

*“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”*<sup>224</sup>.

Sin duda, una de las más apasionantes facetas de la Ciudad de México ha sido su papel como sede de los poderes federales, cuando la forma de Estado Federal se ha adoptado por el ordenamiento constitucional, mientras que estando presente el centralismo su carácter se reduce al de Departamento Central.

Para abreviar a dicho entorno, resulta necesario realizar una brevísima referencia al Federalismo como forma de Estado, tarea que se aborda sucintamente en el siguiente punto.

#### 5.3.1 Prolegómenos de la Creación del Federalismo en los Estados Unidos de América

Resulta conveniente mencionar que el Federalismo es una forma de Estado que implica una decisión político-jurídica fundamental, al vincular a sus integrantes mediante un pacto de unión, en principio indisoluble o de *unión perpetua*<sup>225</sup>, para conformar una Federación que aglutina el consenso unánime de las entidades federativas, generando diversas esferas de competencia cuya distribución se condensaba a través de un régimen de facultades expresas e implícitas.<sup>226</sup>

<sup>223</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)

<sup>224</sup> *Ídem*.

<sup>225</sup> Como se mencionaba en los artículos propuestos de la Confederación de 1 de marzo de 1781, consultable en la obra. *EUA Documentos de su Historia Política*. Instituto Mora, México 1988, Tomo I, pág. 245.

<sup>226</sup> Respecto de esta temática, consultar a Fernando Flores Trejo, coautor de la obra. *Teoría de la Constitución*. Editorial Porrúa, México, 2012, pp. 269-332.

De esta forma, el Federalismo americano resultó inédito, planteaba la creación de una órbita de competencia distinta creada por la voluntad de los Estados miembros y por ende, con plena representatividad depositada en la Federación como sostenían Hamilton, Madison y Jay<sup>227</sup>.

Ahora bien, por decisión unánime de los integrantes del pacto se origina una esfera de competencia diversa denominada Federación, de la cual se derivan los denominados Poderes Federales que desarrollan a través de distintos órganos, una tarea funcional tripartita: hacer, ejecutar y aplicar el orden jurídico<sup>228</sup>.

Para la realización de las referidas tareas estatales, se requiere que los Poderes Federales cuenten con una estructura idónea que explicita su competencia y desde luego, con un territorio que los albergue como asiento de los mencionados Poderes Federales<sup>229</sup>.

En los Estados de América, la sede de los poderes federales es también la capital de la nación y por ello, dependen directamente del gobierno Federal. El 16 de junio de 1790 se creó el Distrito de Columbia y en 1791 se oficializó a Washington como una nueva ciudad dentro del mencionado Distrito, coexistiendo con el de Georgetown hasta que en 1871 se unificaron, prevaleciendo Washington como sede los poderes federales y al unísono capital de los Estados Unidos de América.

### ***5.3.2 Prolegómenos del Federalismo Mexicano en Torno a la Creación de un Distrito Federal como Sede de los Poderes Federales***

La implantación en México del Federalismo como forma de Estado, fue ampliamente debatida en el Congreso Constituyente de 1823-1824, cuyos integrantes no deseaban la instauración de un modelo monárquico europeo, sino una fórmula política de mayor frescura que rigiera los destinos iniciales de la gran nación mexicana.

<sup>227</sup> Alejandro Hamilton, Santiago Madison, Juan Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 5.

<sup>228</sup> Para Kelsen el orden jurídico se identifica con el Estado. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, 2008, pp. 227-228.

<sup>229</sup> Debe reconocerse que esta nueva forma de Estado tuvo su origen en los Estados Unidos de América.

Así, la forma de Estado federalista se presentó en diversos ordenamientos supremos mexicanos. Inicialmente en la Constitución de 1824, con posterioridad en la Carta de 1857 y desde luego, se encuentra previsto en el máximo ordenamiento de 1917, amén del Acta Constitutiva de 1824, así como del *Acta Constitutiva y de Reformas* de 1847, documentos que no alcanzaron el rango de Carta Constitucional, pero que sentaron las bases de sus correspondientes Constituciones, entre ellos la institución federalista, por lo que esta temática debe ser tratada de manera cronológica.

En este orden de ideas, la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824 fue la primera Carta Fundamental que rigió los destinos del México Independiente. Previamente, el 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente emitió un documento que contempló los lineamientos esenciales del México naciente, adoptándose la forma de Estado Federal respecto de la cual señala González Oropeza<sup>230</sup> “*la adopción del sistema federal siguió el modelo de Estados Unidos, aunque no es una imitación*”.

Bajo este contexto apareció de manera concomitante al federalismo, la discusión respecto de la condición jurídica de la Ciudad de México como residencia de los poderes federales, ya que un nutrido grupo de constituyentes prefería que la sede de los mismos fuera la Ciudad de Querétaro.

Estamos ciertos que este primigenio debate constitucional, fue el factor determinante que detonó a la magnificente Ciudad de México como el eje gravitacional de nuestra nación, al tiempo de brindarle un peso específico que se conserva hasta nuestros días.

### **5.3.3 Debates Legislativos en 1824**

Los debates legislativos sostenidos por los congresistas constituyentes de 1823-1824 en torno a la determinación del lugar en el que deberían asentarse los poderes federales, resultaron de enorme trascendencia para la Ciudad de México por lo cual se tomó la decisión de realizar la **consulta personal y directa de los mismos en el Archivo General de la Nación**, en los que se pudo apreciar *prima facie*, su indudable valor histórico, así como la sobresaliente calidad argumentativa de los participantes, razones por las cuales creemos indispensable efectuar la transcripción de las réplicas más interesantes sobre el particular, con la seguridad de que contribuirán en alto grado al enriquecimiento del presente desarrollo capitular.

<sup>230</sup> González Oropeza, Manuel. *El Federalismo*. UNAM, 1995, pág. 27.

Antes de iniciar las transcripciones, resulta conveniente apuntar que las mismas, se llevaron a cabo, tal cual estaban anotadas, advirtiéndose que existen palabras escritas en español antiguo, cuyo texto original se respetó.

### 5.3.3.1 Sesión del 1 de abril de 1824<sup>231</sup>

*“Se puso a discusión en lo general la parte del proyecto de constitución que trata del poder legislativo y es como sigue:*

23. *Elegir un lugar fuera de las capitales de los Estados y cuya area no exceda de cuatro leguas, para que sirva de residencia á los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones de un poder legislativo particular como el de los otros Estados.*
24. *Variar temporalmente esta residencia cuando lo juzgue necesario. Sala de Comisiones. Miguel Ramos Arizpe.- Alcocer.- Vargas.- Rejón.- Carpio.- Huerta.- Espinosa.- Becerra.- Gordoa.- Arguelles.- Cañedo.*

### 5.3.3.2 Sesión del 22 de julio de 1824<sup>232</sup>

En un primer orden de ideas, resulta dable señalar, que en esta sesión se puso a discusión en lo general el siguiente dictamen:

*“Señor, la comisión especial encargada de designar el lugar donde deban residir en lo sucesivo los supremos poderes de la federación conforme a la proposición del Sr. Velez...tiene el honor de presentar su dictamen”.*

La Comisión contrajo su dictamen a las propuestas siguientes:

- 1.- *La Ciudad de Querétaro será el lugar de residencia ordinaria de los Supremos Poderes de la Federación.*
- 2.- *Éstos ejercerán en ella, y en el territorio de que ahora se compone aquél Estado, las funciones de poderes particulares de un Estado.*
- 3.- *Si en algún tiempo se variase la residencia de los supremos poderes, reasumirá Querétaro los derechos y ejercicio de su soberanía”.*

<sup>231</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

<sup>232</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

Según el acta, correspondió al **Secretario de Justicia** señalar lo siguiente: *¿Debe o no trasladarse a la ciudad de Querétaro el asiento de los supremos poderes? He aquí la cuestión. Señor, es muy laudable y aun edificativo el desinterés, la generosidad y la galantería del honorable estado de Querétaro, que se desprenda de lo que posee para cederlo en obsequio de la nación; pero por ahora es imposible trasladarse, a aquel punto: para ello se necesita de una suma cuantiosa, y esta suma cuantiosa no la tiene en el día el gobierno.*

Asimismo, puntualizó: *“Pues bien, para nuestras comunicaciones con los extranjeros, México es la ciudad más ventajosamente situada y de más conveniencias; y respecto de lo otro, el verdadero centro de la federación está en el punto equidistante de Acapulco, Veracruz y Tampico que es justamente en el que está situada México. Cree, pues, el gobierno que no es el momento oportuno de tratar definitivamente la cuestión, y que no debe fijarse en Querétaro, a lo menos por ahora, la residencia de los supremos poderes; lo primero porque México está en el centro militar y de independencia: lo segundo, porque no es escéntrica en el círculo y area de nuestras comunicaciones con las potencias europeas: lo tercero, porque el resultado de la traslación, tarde o temprano será una apoplejía: lo cuarto, porque sólo aquí puede encontrar el gobierno los recursos necesarios para cubrir sus atenciones, lo quinto porque no hay con que hacer el viaje”*

Siguiendo la misma línea, el **Secretario de Relaciones** manifestó: *“A tres pueden reducirse las principales razones que el gobierno tiene para opinar de esta manera. La primera, y acaso la más fuerte, es que no hay fondos necesarios para semejante traslación, y cuando las hubiera, hay otras cosas de mayor preferencia en que invertirlos. Segunda: que esta traslación es sumamente peligrosa ahora, y acaso va a decidir la existencia de la nación. Estas dos razones se revivan del estado en que nos hallamos; pero hay otras que obrarán siempre, porque dependen de la naturaleza, según la cual debe colocarse el lugar de residencia de los supremos poderes de la federación, las cuales obligan al gobierno a creer que aun cuando se haya de hacer la traslación, de ninguna manera debe ser a Querétaro.*

Asimismo remarcó que *“la “situación física” de la Ciudad de México ofrece ventajas inapreciables, si se la considera bajo el punto de vista de sus comunicaciones con el resto del mundo civilizado. Colocada en un Istmo por el mar del Sur y por el océano Atlántico, México parece destinada a ejercer un grande influjo sobre los acontecimientos políticos que agitaban los dos*

*continentes”...un ilustre viajero (el Barón Von Humboldt) “no encontraba otra situación más ventajosa que la capital actual, y si ésta no ha de serlo es preciso elegir algún lugar tan inmediato a ella, que disfrute de las mismas ventajas”....en los Estados Unidos que parece que es el modelo que se trata de imitar; no se siguió ningún inconveniente de la falta de ciudad federal en muchos años, ni en la Suiza se ha seguido tampoco ¿Qué inconvenientes se seguirán de que no hayan de mudar los supremos poderes de nuestra federación, cuando la medida contraria es peligrosa y cuando no hay otro lugar más a propósito que en que actualmente residen?”.*

Por su parte el **Secretario del Despacho de Guerra** consideró: *“después de insistir en el peligro que hay de que saliendo de México los supremos poderes estallase alguna conspiración en la misma ciudad, o en sus cercanías, continuó en éstos términos. Esta ciudad tiene la inapreciable ventaja de estar militarmente defendida como ninguna de los Estados de Anáhuac, porque con muy pequeñas obras lo puede estar completamente. En esta ciudad se han acumulado recursos militares por los gobiernos precedentes. Aquí se cuenta con fábricas de armamentos, y de municiones que deben estar a la vista del gobierno y que por lo mismo sería necesario establecerlas en Querétaro”.*

En su intervención el **Secretario de Hacienda** comentó: *“Se alega que sólo en México, en donde hay la grande reunión de capitalistas, puede proporcionar al gobierno las gruesas sumas de que diariamente necesita, tanto, que ni en Puebla siendo más populosa que Querétaro, y la tercera, sino la segunda ciudad de la federación, no había podido negociar en días pasados la corta cantidad de ocho mil pesos. La residencia de los supremos poderes en México, es precisamente, sienta decirlo, la que más apoya, la que justifica el dictamen.*

*El pasaje del Barón de Humboldt que ha leído el señor ministro de relaciones para probar lo preferible de la situación de México podría aplicarse a otros muchos puntos de lo que anteriormente se conocía con el nombre genérico del Reyno de México, pues que en él se habla de las ventajas que ofrece un Istmo bañado por el mar del sur, y por el océano Atlántico. El Barón de Humboldt no podía cuando escribió, proponerse examinar si México sería más a propósito que algún otro lugar para ser la residencia de los poderes generales de nuestra república.*

*México pues, es ciudad digna de conservar el nombre y preminencia de capital, no menos por esa facultad de recursos, que por su situación topográfica, como ha dicho y muy bien con el Barón de Humboldt el Sr. Ministro de Relaciones”.*

*Por todo lo que llevo expuesto me parece muy claro, que ya se consideren las razones de conveniencia, ya se consideren las razones de utilidad o bien las que inducen a una necesidad inevitable, me veo en la precisión de decir que repruebo en un todo el dictamen de la comisión.*

*Se suspendió la sesión”.*

### *5.3.3.3 Sesión del 23 de julio de 1824<sup>233</sup>*

*“Continuó la discusión en lo general del dictamen sobre traslación de los supremos poderes a Querétaro”.*

Inicialmente el **diputado Godoy** tomó la palabra y opinó: *“De todo lo espuesto debiera yo concluir: primero, que no debiendo el congreso general residir en México, se elija Querétaro para residencia, si no se presenta lugar más oportuno; segundo, que si el Congreso ha de permanecer en México, quede éste reducido a un círculo de doce leguas de diámetro como distrito federal, distribuyéndose el resto del terreno del estado entre sus limítrofes, o reduciéndose á ese resto lo que es estado de México, y recibiendo en pago del distrito federal que se le segrega, el producto de la renta del pulque, hasta completar la cantidad en que fuere justipreciado, deducida la parte con que debe contribuir el mismo estado”.*

Por su parte el **diputado Mier** externó: *“Por una casualidad, dice el Barón de Humboldt, me tocó ver de seguida después de México a Nueva York, Filadelfia, Baltimore, Washington, Madrid, París, Londres, Roma, Nápoles, Petersburgo, Viena y Berlín”; es decir, casi todas las capitales de Europa, y las principales ciudades de Norte América,” y nadie, concluye, nadie me ha dejado la idea de magnificencia que México “Yo puedo testificar casi todo lo mismo que aquel sabio viajero, y asegurar que no hay en Europa ni en todas las Américas una ciudad de topografía tan feliz, ni de perspectiva más agraciada y pintoresca. Por otra parte hay muchos establecimientos científicos en México, que sobre esto dice Humboldt que nada tiene que envidiar a las capitales de Europa.*

*Concluamos, pues, que habiendo como he demostrado conveniencias muchísimas en que México sea la Ciudad Federal, no hay inconveniente alguno razonable para que no lo sea; los hay gravísimos, sí, los hay*

<sup>233</sup> *Diario de los Debates de esa fecha.*

*insuperables, en que salgan de México los poderes supremos: aquí pido toda la atención de V. Sob.*

El **diputado Morales** adujo: “*Es suma desgracia para un diputado hablar en un asunto en que encuentra prevenida en contra la opinión, no sólo de la Asamblea que ha de fallar en él, sino del auditorio ante quien habla.*

*En ésta se trata de la traslación de los supremos poderes a la Ciudad de Querétaro.*

*Sea en hora buena la Ciudad de México la más hermosa del orbe, tenga edificios, diversiones y cuanto se quiera: todo esto prueba, que por una razón de comodidad, a no impedirlo las de política, deberá ser esta capital el lugar donde residan los poderes”.*

En su participación el **diputado Barbosa** manifestó: *¿Acaso, señor, hallaremos en Querétaro los recursos indispensables para la ilustración en el vasto campo de la legislación, en que muchos caminan a ciegas? Ó se me ha de decir que los diputados son omniscios, ó que se llevarán consigo todos los libros necesarios para los complicados asuntos que se tratan. Cuando sea necesario discutirse materias mercantiles, asuntos de guerra, de negocios eclesiásticos, de relaciones exteriores e interiores, de industria, de minería &c. ¿Hallaremos en aquella ciudad consumados comerciantes, científicos militares, canonistas y teólogos excelentes, políticos ilustrados, artesanos y fabricantes de principios, sabios mineros &c. con quienes consultar las innumerables dudas que deben ocurrir a cada diputado, cuando no se trate aquel asunto de que él ha aprendido los principios y sus elementos, y en cuya ciencia se ha versado? Yo creo que no, y lo podría asegurar: más prescindiendo de esta razón, ¿el gobierno en un caso apurado para el sostén del ejército, pago de empleados e indispensables gastos, hallará en otra parte como en México, quien le auxilie y le ayude a cubrir aquella necesidad del momento? Es más claro que la luz que no.*

Por su parte el **diputado Gómez Farías** manifestó: “*Cinco estados han pedido que se mude la residencia de los supremos poderes de la República, de los cuales es uno el de Zacatecas que tengo el honor de representar, y por cuyo encargo que me parece justo, y fundado, voy a hablar sobre el presente asunto: expondré las razones que concibo para que Querétaro sea el lugar de*

*residencia de las supremas autoridades de la federación. No tiene esta ciudad los inconvenientes que se han expuesto y ponderado.*

*La verdadera causa, el gran impedimento que se podría alegar contra el dictamen, es la pérdida del giro de una gran cantidad de miles de pesos de que se resentiría México, si se trasladasen los poderes generales; pérdida que haría decaer mucho el comercio de este estado, que rebajaría el valor de las fincas, y el arrendamiento de las casas, al mismo tiempo que influiría en el aumento de la industria, y en el fomento de la agricultura y del comercio de otros pueblos de la República; pero esta razón no se ha propuesto en la discusión”.*

#### 5.3.3.4 Sesión del 23 de octubre de 1824<sup>234</sup>

*“Presidencia del Sr. Ramos Arizpe*

*Señor.- La comisión especial encargada de abrir dictamen sobre las proposiciones de varios sres. Diputados relativas á que se designe el lugar en que deban residir, según la facultad 28ª, art. 5º de la Constitución, los supremos poderes de la Federación, las ha examinado atenta y escrupulosamente, y después de haber expresado las razones que podían alegarse en pro y en contra, se ha resuelto presentar á V. Sob. El resultado de sus observaciones.*

*En sentir de la Comisión el distrito en que el Congreso General ha de ejercer las atribuciones que designa la facultad 28ª del art. 5º debe ser el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas, así por no desmembrar del Estado de México una porción considerable de terreno, como porque no falte á los supremos poderes el que necesiten para establecimientos de utilidad general. Por todo lo expuesto la Comisión presenta á la Consideración del Congreso las siguientes proposiciones.*

- 1ª. El lugar que servirá de residencia á los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28ª. Del art. 5º de la Constitución, será la **Ciudad de México**.*
- 2ª. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.*

<sup>234</sup> Diario de los Debates de esa fecha.

*México 21 de octubre de 1824.- Juan Ignacio Godoy.- Manuel Solórzano.- José Basilio Guerra.- Santos Velez.- Manuel Crescencio Rejón.- Valentín Gómez Farías.*

*México 22 de octubre de 1824.- Marín.*

#### *5.3.3.5 Sesión del 29 de octubre de 1824<sup>235</sup>*

*“Leída y aprobada la acta de las sesiones del día anterior, se dio cuenta con lo siguiente:*

*Se leyó para su discusión el dictamen sobre que México sea Ciudad Federal y se leyó también el voto particular del Sr. Marín.*

*El Sr. Barbosa presentó la siguiente proposición:*

*De que en el asunto de que México sea Ciudad Federal no se observe el artículo 90 del Reglamento en cuanto á que hablando cuatro en pró y cuatro en contra se dé por discutido, y que esta vez, para ilustrar el asunto, hablen todos los señores diputados que tengan la palabra.*

*Nó se admitió á discusión, salvando su voto los Sres. Sierra y Gaona.*

*El Sr. Marín pidió la palabra para fundar su voto, alegando el artículo 72 del Reglamento Interior.*

*Después de una corta discusión se preguntó al Congreso si se le concedía con dicho objeto y resolvió negativamente por cuarenta cinco votos contra treinta y siete.*

*Salvaron su voto los Sres. Cabrera, González Angulo, Becerra, Argüelles, Anaya, Ibarra, Osoreo, Paz, Barreda, Castellero, Gómez Anaya, Lombardo, Mangino, Villa, Berruecos, Martínez D., Florentino, Escobosa, Sierra D., Felipe, Saldívar, Espinosa, Gama, Jiménez, Patiño, Carpio, Escalante y Barbabosa.*

*Se puso a discusión el art. 1º de dicho dictamen que dice así:*

<sup>235</sup> *Diario de los Debates de esa fecha.*

*El lugar que servirá de residencia á los Supremos Poderes de la Federación, conforme á la facultad 28 del art. 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.*

*Quedó pendiente la discusión.*

*Se dio cuenta con un oficio de la Secretaría de Relaciones acompañando los documentos remitidos por la junta encargada de informar sobre la voluntad de Tlaxcala acerca de ser ó no Estado.*

*Se mandó pasar á la Comisión que tiene antecedentes.*

*Se suspendió, levantándose la sesión á la una y media.*

*Miguel Ramos Arizpe, presidente.*

*José M. de Izazaga, diputado secretario”.*

Como puede apreciarse de las transcripciones anteriores, los debates acerca de la creación de un Distrito Federal como residencia de los poderes federales y capital de la República, fueron de enorme trascendencia para la Ciudad de México, y en este primigenio Congreso Constituyente se aquilató su importancia en todos los ámbitos.

Políticamente poseía una innegable fuerza decisionista; militarmente su ubicación estratégica la convertía en pieza clave para un posicionamiento y defensa idóneos; su tradición histórica era sin duda, insuperable; su ubicación geográfica, inmejorable; su calidad como el mayor centro urbano y su belleza arquitectónica, plenamente reconocidos además de que las actividades económicas y culturales le brindaban un peso específico por encima de cualquier otra ciudad.

Adicionalmente, el traslado de los poderes a un lugar distinto de la Ciudad de México, exigía un costo económico extraordinario que en esos momentos no podía sufragarse.

En conclusión, podemos afirmar que las múltiples ventajas enunciadas con antelación, indujeron a los diputados constituyentes de 1823-1824 para elegir a la Ciudad de México como sede de los poderes federales.

### 5.3.3.6 Decreto del 18 de noviembre de 1824

En el artículo 1º de este Decreto emitido por el Congreso de la Unión, se determinaba: “*El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la Federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México*”.

Complementando lo anterior el siguiente numeral estipulaba que el Distrito de la Ciudad de México, sería el comprendido en un círculo cuyo centro sería la plaza mayor y tendría un radio de dos leguas, quedando bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno federal.

De lo anterior, resulta concluyente que la corriente mayoritaria prevaleció para determinar que el lugar de residencia de los poderes federales sería la Ciudad de México.

### 5.3.4 Debates Legislativos de 1856-57

La Constitución de 1857, se encuentra impregnada de enormes méritos ideológicos y jurídicos entre los que destacan, el establecimiento de un título inherente a los derechos del hombre, la previsión de la soberanía popular, la división del ejercicio del poder y desde luego el restablecimiento de la forma de estado federal.

Bajo este contexto en el seno del Congreso Constituyente 1856-57, se discutió si la Ciudad de México debería continuar como sede de los poderes federales habiéndose consultado al efecto los debates relativos, los cuales se reproducen en la parte atinente.

#### 5.3.4.1 Sesión del 10 de diciembre de 1856<sup>236</sup>

*“Sobre la fracción 4ª. relativa al Valle de México, el Sr. Díaz González pide que de una vez se resuelva cuáles han de ser los límites de lo que hoy es Distrito Federal.*

*La comisión accede a este deseo y somete al debate la idea de que el Territorio que actualmente comprende el Distrito Federal se erija en Estado luego que deje de ser residencia de los supremos poderes.*

<sup>236</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*Queda como primera parte la erección del Distrito en Estado, y sin discusión es aprobada por 60 votos contra 30.*

*La segunda retarda esta erección hasta que salgan de México los supremos poderes.*

*El Sr. Zarco cree que, si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como Estado de la federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en Estado sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso.*

*Sería más lógico, antes de examinar la condición, resolver si es o no conveniente y necesario que los supremos poderes emigren de México. Ya que la mayoría de la comisión no siguió este método, es preciso tocar desde ahora esta cuestión. Si en la parte expositiva del dictamen se buscan los fundamentos de la traslación de los poderes a Querétaro, se ve que la mayoría de la comisión anduvo desgraciadísima en sus razones, pues todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos.*

*El Distrito agota sus recursos en contribuir a las cargas federales, el Distrito casi sólo resistió la invasión americana y el Distrito ahora acaba de vencer a la reacción, pues del Distrito han salido todas las fuerzas y todos los recursos para la última campaña de Puebla.*

*Una vez proclamado el derecho de Distrito a existir como los otros Estados, no hay motivo para retardar el ejercicio de este derecho, que debe ser efectivo desde el momento que se promulgue la Constitución, sin restricciones que no se han puesto a Colima ni a Tlaxcala.*

*Cuando el Distrito sea Estado, se quiere que se extinga otra soberanía, que Querétaro quede sin independencia y sujeto a la triste historia que ha pesado sobre México durante treinta años. Se quiere que en Querétaro el ayuntamiento sea una comisión del ministro de Gobernación y que el gobernador no sea más que ayudante de los ministros.*

*El Sr. Guzmán, absteniéndose de entrar en la cuestión sobre residencia de los Supremos Poderes, dice que debe considerarse que la ciudad de México ha de ser Estado o Distrito federal y que es imposible que sea las dos cosas a la vez, porque habrá choques inevitables entre las autoridades locales y las generales, como sucedió cuando residieron en el mismo punto el gobierno del Estado de México y los Poderes de la Unión.*

*El Sr. Ramírez (D. Ignacio), contestando a estas últimas palabras, dice que, según su conciencia, no resultará la anarquía de que residan en un mismo punto los poderes de un Estado y los generales.*

*Parece que se olvida que la ciudad de México, este centro de actividad y de inteligencia, no se compone sólo de los hijos del Distrito, sino de los hombres más capaces y más ilustrados y que es, por fin, la patria común de todos los hijos de la República.*

*El Sr. Prieto dice que el Distrito tiene derecho a existir como Estado.*

*El señor Reyes, a nombre de la comisión, anunció que el artículo se dividía en dos partes.*

*Quedando como primera la relativa a la traslación de los supremos poderes a Querétaro, el Sr. Mata expuso que no está conforme con que todo un Estado se convierta en Distrito Federal, porque entiende que bastan unas diez millas cuadradas para la residencia del Gobierno general. Cita el ejemplo de los Estados Unidos y cree, por último, que no corresponde al Congreso Constituyente, sino a los constitucionales, resolver esta cuestión, y le parece que Querétaro no es el punto más a propósito.*

#### 5.3.4.2 Sesión del 3 de enero de 1857<sup>237</sup>

*“La comisión de división territorial presentó el siguiente dictamen:*

*“La traslación de los supremos poderes de la República a una ciudad central de ésta, ha sido una idea antigua y que en varias épocas se ha discutido con bastante calor. Razones muy poderosas pueden hacerse valer en pro y en contra de este proyecto, pues los que se oponen a él alegan la costumbre*

<sup>237</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*casi inmemorial, de reconocer a México como capital de la República; los recursos de todas clases que aquí se encuentran, y la comodidad que los edificios prestan para las oficinas generales, cuya traslación a otro punto que se elija, será sumamente dispendiosa. Por el contrario, los que opinan por esta medida, creen encontrar en ella el remedio de una gran parte de los males que afligen al país y el único arbitrio que nos queda quizá para salvar a los Estados fronterizos de las invasiones de los bárbaros, así como de las agresiones continuas de la república vecina.*

*Entre estas dos opiniones vuestra soberanía se ha decidido por la de trasladar fuera de esta capital a los supremos poderes: así lo atestiguan la erección del Estado del Valle, y el haber admitido a discusión las proposiciones de los **Sres. Moreno, Llano, Langlois, Muñoz y García de Arellano**, de que pasamos a ocuparnos.*

*Pero antes de entrar en materia, examinaremos el origen de esas proposiciones; reprobada por vuestra soberanía la idea de trasladar los supremos poderes a la ciudad de Querétaro, los señores autores de dichas, proposiciones, creyeron que el soberano Congreso deseaba un lugar más céntrico aún, y como tal propusieron la ciudad de Aguascalientes. Además, no habiéndose resuelto para cuándo deba verificarse esta traslación, pedían a vuestra soberanía fijase el 16 de Septiembre de 1857 para efectuarla.*

*En cuanto a establecer el distrito federal en la ciudad de Aguascalientes, la comisión está conforme con esa idea, por creerla conveniente, geográfica y políticamente hablando.*

*Las ventajas que resultarían de esta medida son bastante notorias si se atiende a que la naturaleza del sistema político que ha adoptado la República para su régimen interior, exige, como circunstancia necesaria, un punto de unión donde se coordinen los intereses de los diferentes Estados que forman la federación mexicana. Siendo esto así, ninguna de las poblaciones del país tiene más elementos para formar el distrito federal que la ciudad de Aguascalientes, porque de allí a Sonora, Chihuahua y la Baja California que son los límites de México con los Estados Unidos del Norte, hay una distancia casi igual a la que comparados con el mismo punto, guardan los estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán que forman nuestros límites con Guatemala.*

*Otro tanto sucede con los puertos de San Blas y Mazatlán en el Pacífico, cuyo comercio sería muy cómodo por el Estado de Jalisco, y con el puerto de Tampico en el golfo, con el cual se tendría una expedita comunicación por el Estado de San Luis Potosí.*

*Además, Aguascalientes está situado entre Zacatecas y Guanajuato, que son los minerales más ricos y poblados de la República, y tienen buenos caminos carreteros, tanto para los Estados de la frontera, como para todas las poblaciones que forman el tránsito hasta el puerto de Veracruz.*

*Si por la parte geográfica Aguascalientes presenta ventajas para establecer el distrito federal, por la parte política no son menores las que ofrece. Las cuestiones de la frontera, que cada día presentan un aspecto más triste y alarmante podrían atenderse desde allí por el supremo gobierno con el mayor esmero, puesto que conocida de cerca las necesidades de aquellos pueblos podría auxiliarlos con más prontitud, y finalmente, haría que se desarrollasen en ellos el comercio, la agricultura y las artes con cuyos poderosos elementos han contado los Estados inmediatos a la capital para llegar al grado de prosperidad en que actualmente se encuentran.*

*Consulta a vuestra soberanía el modo con que en su humilde concepto puedan salvarse todos por medio de las proposiciones siguientes:*

- I. La ciudad de Aguascalientes, con un radio de una legua, formará el distrito federal, que sirva de residencia a los supremos poderes de la nación, y*
- II. Cuando se establezca allí el distrito federal, las demás poblaciones que hoy forman el Estado de Aguascalientes, se reunirán a los Estados limítrofes que elijan, previa la aprobación del soberano congreso general.*

*El Estado de Aguascalientes conserva los límites que actualmente tiene hasta tanto no se trasladen a su capital los supremos poderes de la República.*

*El primer congreso constitucional fijará la época en que deba verificarse la traslación de los supremos poderes.*

*Sala de comisiones del soberano congreso constituyente. México. Diciembre 30 de 1856. —Rosas. —Llano. —Auza. —Aráñela. —Garza Meló. —Díaz*

*Barriga. — Maleo Ramírez. — Ramírez. — Barros. —Rojas. — López. — Robles.”*

*Se presentó el siguiente voto particular de los Sres. Mata, Villalobos y Zarco:*

*Reservándose, pues, ampliar estas razones en el debate, los que suscriben están en el caso de formular voto particular, pidiendo al congreso se sirva aprobar la fracción 18 del art. 64 del proyecto de Constitución, que ha sido retirada por la comisión respectiva, y que dice:*

*“18. Para designar un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Unión y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.”*

*Sala de comisiones. México, Diciembre 30 de 1856. —Zarco. —Mata. — Villalobos.*

#### *5.3.4.3 Sesión del 7 de enero de 1857<sup>238</sup>*

*El artículo 1º. del dictamen de la comisión de División Territorial, que consultaba la traslación de los supremos poderes a la ciudad de Aguascalientes, fue reprobado por 43 votos contra 36.*

*La comisión pidió permiso para retirar los artículos siguientes, y le fue concedido Inmediatamente, después, por 67 votos contra 12, fue aprobado el voto particular de los Sres. Mata, Villalobos y Zarco, que presentaron la fracción 18 del artículo 64 del proyecto Constitucional que deja a los Congresos Constitucionales la facultad de fijar y variar la residencia de los supremos poderes. [...]*

*Se recibió una exposición del ayuntamiento de la capital de la República, dando un voto de gracias por la erección del Estado del Valle y pidiendo que se le agreguen los distritos del Este y Oeste de México. [...]*

#### *5.3.4.4 Sesión del 26 de enero de 1857<sup>239</sup>*

*[...] “Se pone a discusión el siguiente dictamen de la división territorial aprobando la adición del Sr. Zarco sobre que los distritos del Este y Oeste de México, formen parte del Estado del Valle:”*

<sup>238</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

<sup>239</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

[...] “La comisión de división territorial, ha examinado la adición presentada por el Sr. Zarco al soberano congreso, sobre que se agreguen al Estado del Valle los distritos del Este y Oeste de México, que hasta hoy pertenecen a este Estado.

Cuando la comisión consultó la erección del Estado del Valle, pulsó entre otras dificultades las que resultaban de quedar encerrado, por decirlo así, un Estado dentro de otro, y no desconocía que para los distritos anteriormente expresados, era mucho más útil tener el centro de su administración en esta ciudad que en la de Toluca, tanto porque esas poblaciones están todas en un mismo valle, cuanto porque mientras menor y más fácil sea el camino de ellas hacia el centro de su administración, mayores adelantos deben esperar. Pero no pudo entonces consultar la agregación de esos distritos, porque estaba pendiente la resolución del soberano congreso sobre la unión de Cuautla y Cuernavaca al Estado de Guerrero; y si ésta se hubiera aprobado, la disminución de límites que ahora se propone habría debilitado sobremanera al Estado de México, y nunca ha entrado en las miras de la comisión el formar Estados débiles, y que no se basten así mismos para su administración interior.

Se aprueba la adición del Sr. Zarco que dice: “Al artículo aprobado sobre límites del Estado de México, se añadieran estas palabras; Excepto los Distritos del Este y Oeste de México, que formarán parte del Estado del Valle.”

México, Diciembre 30 de 1856. — Mata. — Auza. — Garza Meló. — G. Prieto. — Llano. — Mateo Ramírez. — Díaz Barriga. — Castillo Velasco. — Revés. — Zarco.”

La comisión de Constitución presenta un dictamen consultando que entre las facultades del Congreso de la Unión, esté la de arreglar el régimen interior del Distrito y Territorios en lo político y en lo judicial, reservándose al pueblo la organización municipal:

Se aprueba la adición al art. 64 del proyecto de Constitución por los Sres. Gamboa y del Río, en los siguientes términos:

A la fracción que dice: “Para el arreglo interior del Distrito federal y territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente las

*autoridades políticas y municipales, se agregara y “judiciales,” designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”*

*Sala de comisiones del congreso extraordinario constituyente. México, Enero 30 de 1857. — Guzmán. — Mata. — Olvera. — Cortes y Esparza.”*

*El Sr. Mata dice que la comisión ha tenido que sujetarse a lo dispuesto por el congreso, sin volver a cuestiones ya resueltas. Por esto, pues, no pide consultar nada relativo al régimen político interior del distrito.*

*No es absurdo ni repugnante que el congreso de la Unión legisle para esta localidad, si se reflexiona que legisla también para los Estados todos de la federación, y a veces para uno solo en particular.*

*El Sr. Gamboa explica sus votos anteriores en esta cuestión El Distrito federal debe ser pequeño, sus ideas en este punto no se refieren a la ciudad de México, sino a cualquier lugar que sirva de residencia a los poderes supremos.*

*El paralelo con la ciudad de Washington es muy oportuno, pues la residencia del gobierno americano, es una población de segundo orden en los Estados Unidos.*

*Desea sinceramente que desde ahora se conceda al Distrito lo más que se pueda y sea compatible con los intereses generales y todo, cuando hayan salido de México los poderes de la Unión.*

*El artículo es aprobado por 48 votos contra 31.*

*Los Sres. Castillo Velasco, del Río, Ramírez (D. Ignacio) Prieto y algunos otros proponen una adición al art. 46, consultando que puede erigirse el Estado del Valle, cuando sus poderes se instalen, en un lugar que no sea la ciudad de México.*

*El Sr. Ramírez la apoya diciendo que puesto que se reconocen los derechos del Distrito y que toda la resistencia a hacerlos efectivos consiste en que se cree que no pueden estar juntos el gobierno de la Unión y los poderes del Estado, no hay otro medio de salvar la dificultad que abrir el camino al establecimiento del poder local en otro lugar, medio que todo lo concilia, y que hasta ahora se había escapado a la perspicacia de los señores diputados.*

*El congreso niega la dispensa de trámites y la proposición es retirada por sus autores.*

*Los **Sres. Castillo Velasco y Prieto** piden, por medio de una adición, que los poderes supremos se trasladen a Tlalpan, quedando este punto como ciudad federal.*

*El **Sr. Ramírez** apoya esta idea diciendo que, ya que está en el espíritu del congreso que donde reside el gobierno de la Unión, no pueden tener los ciudadanos autoridades propias ni derechos políticos, es menos malo que el lugar sacrificado sea el más corto posible.*

*El **Sr. Zarco** dice: que honrado por el ayuntamiento con el encargo que le confirió, lo mismo que al Sr. Prieto, de presentar la exposición con que se acaba de dar cuenta, y como uno de los autores de la proposición, pidió oportunamente la palabra para fundarla, y el señor presidente le informó, que con el mismo fin la había pedido antes el Sr. Gamboa. Pero como el congreso ha visto, este señor en vez de apoyarla, la ha combatido, ha querido sustituirla con otra, y el que habla estaba en su derecho para hablar. Da las gracias al señor presidente por haber reconocido este derecho.*

*El Distrito quiere existir como existen los Estados, y se le condena a injusto pupilaje. Por fin, un pueblo de trescientos mil habitantes es sacrificado, humillado, ultrajado en odio a dos ó tres diputados que en él encuentran hospitalidad, que tienen el enorme delito de vivir en la ciudad más ilustrada de la República, y de haber defendido en ella los intereses y las libertades de los Estados.*

*Se dice que aquí encuentra el gobierno elementos para oprimir; que los Estados temen a la Capital. Si esto es cierto, disminúyanse los elementos de que dispone el gobierno, devuélvanse al pueblo los recursos de que se le ha despojado, y apresúrese la erección de ese Estado, que será el más firme de la federación.*

*Recurriendo al ejemplo de los Estados Unidos, se ha dicho que México debe estar en la condición de Washington; pero no se ve ó no se quiere ver que la Unión americana no sacrifica a sus libertades los derechos de trescientas mil*

*almas; no se ve que Washington es una ciudad puramente oficial, hecha a propósito para los empleados y cuya residencia le es ventajosa.*

*Cuando en nombre de los Estados se ha clamado que esta población debe vivir sin derechos, que no debe extenderse más allá de sus garitas, sea permitido decirlo, se ha calumniado a los Estados, a los siete millones de mexicanos que no hacen considerar su libertad en la servidumbre, en la abyección de trescientos mil de sus hermanos. No, en México no es preciso que haya ilotas ni parias.*

*El Distrito, resignándose a las deliberaciones de la asamblea, viene a implorar de los representantes del pueblo que se le deje existir, que se le concedan autoridades propias, que se le dejen sus rentas, que empleará en bien de la República entera, abriendo colegios, academias y liceos, que se le deje la dirección de sus negocios interiores; y como, según las principios constitucionales, el poder no debe ser unitario ni dictatorial, los diputados que han hecho suya la exposición del ayuntamiento, piden que el pueblo para todos estos objetos elija una legislatura con atribuciones limitadas, sujeta, si se quiere, a la inspección del poder federal.*

*El que habla no es representante del Distrito, no es tampoco hijo del Distrito; pero tiene que cumplir el deber que le impone el clamor de trescientos mil habitantes. Vuelva el congreso sobre sus pasos, no consume una obra de iniquidad, tome por guías la razón y la justicia, fuera de las que, todo es trastorno y confusión; no falle sin oír, y admita, siquiera a discusión la exposición del ayuntamiento, para obrar con conocimiento de causa y no declararse infalible.*

*Unos veinte diputados presentan una proposición pidiendo que discutidas y votadas las adiciones que han sido presentadas, se dé cuenta con la minuta de la Constitución. Esta especie de tapaboca es aprobada con dispensa de trámites y se vota el artículo en los términos siguientes:*

*Artículo 46.- El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el **Distrito Federal**; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.*

*[...] Después de un ligero debate entre los Sres. Aguado, Guzmán, García Granados, Prieto, Viadas y Gamboa, se aprueba la minuta, y se levanta la sesión a las siete y media de la noche, oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: ¡Viva la Constitución! ¡Viva el congreso!”*

Como se deriva de las anteriores transcripciones, existió de inicio una propuesta para trasladar los poderes federales a Aguascalientes bajo el argumento de encontrarse localizada geográficamente, más hacia el centro de la República y contar con urbanización.

Sin embargo, luego de múltiples propuestas y discusiones, se decidió que el Distrito Federal debería continuar como asiento de los poderes federales en virtud de su estratégica situación para una defensa militar apropiada, además, de constituirse como el mayor centro de actividades económicas, culturales y políticas.

### ***5.3.5 Debates Legislativos de 1917***

Nuestra vigente Constitución fue delineada conforme a las bases ideológicas provenientes del primer gran movimiento revolucionario del siglo XX, la Revolución Mexicana iniciada en 1910.

Este movimiento de corte social provocó el despliegue de múltiples facciones a lo largo de todo el país que arrancó la vida de más de un millón de personas.

Cabe destacar sin duda la valiosísima participación del Barón de Cuatro Ciénegas, Venustiano Carranza, quien convocó a todas las fuerzas revolucionarias a través del Congreso Constituyente, mismo que sesionó en Querétaro durante el bienio 1916-1917.

Como resultado de ello, el 5 de febrero de 1917, el Congreso en cita promulgó una Constitución de avanzada para su época destacando su hálito social. En efecto, resulta conveniente señalar que por primera ocasión a nivel mundial, se pergeñaron las denominadas garantías sociales que rebasaron el plano individualista de los derechos públicos subjetivos, para trascender a la protección de derechos de los grupos menos favorecidos como los trabajadores y los campesinos.

En lo concerniente a nuestra temática, es decir la Ciudad de México como sede de los poderes federales, es menester transcribir algunas sesiones del Constituyente aludido, que encierran aspectos de trascendencia.

### 5.3.5.1 Sesión del 26 de enero de 1917<sup>240</sup>

*“El C. secretario, leyendo:*

*“Ciudadanos diputados:*

*“Con fecha 27 y 28 de diciembre pasado esta 2ª Comisión presentó un dictamen sobre los artículos 43, 44, 45 y 48 del proyecto de reformas del C. Primer Jefe, que se refieren a la división territorial; pero como se creyó preciso allegar mayores datos para que este Congreso estuviera en aptitud de resolver tan grave problema, aquellos dictámenes que proponían no tocar por ahora la cuestión por parecer impolítico y peligroso, fueron retirados.*

*“El C. Primer Jefe se ha servido hacer conocer a esta Comisión las razones capitales que hay que tomar en cuenta para resolver acertadamente la organización territorial del país y principalmente el ensanchamiento del Distrito Federal que, según puede verse en el proyecto, debe comprender, además de su extensión actual, los distritos mencionados en el artículo 44, para que comprenda todo el Valle de México.*

*“El mismo C. Primer Jefe ha manifestado a esta Comisión su vehemente deseo que, si el Congreso no acepta sus propósitos, conste, cuando menos, en los archivos del mismo y se haga presente en los debates, la intención que a él lo ha inspirado, con el objeto de que en el próximo Congreso constitucional ya pueda trabajar sobre una idea que es buena y que es útil.*

*“Los propósitos del C. Primer Jefe son militares, políticos y civiles: el Valle de México es una extensión territorial que tiene defensas naturales propias, que lo hacen, en cierto modo, inaccesible, y debiéndose aprovechar esas fortificaciones naturales, es muy fácil defenderlas. Hacer de la ciudad de México, comprendiendo toda esta circunscripción, una formidable plaza fuerte que sería el último reducto, la última línea de defensa del país, en el caso de una resistencia desesperada en alguna guerra extranjera.*

<sup>240</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*“Además, el Valle de México hecho una sola entidad política, tiene sus recursos propios que le bastarían para su subsistencia, y se presta para que, dependiendo directamente del presidente de la República, que acuerda con el gobernador del Distrito, se implanten los adelantos modernos en maquinarias y procedimientos agrícolas, de tal manera, que se pueda conseguir una especie de cultivo intensivo y, por lo tanto, el máximo de producción.*

*“Hay algunos pueblos actualmente que, aunque no dependen del Distrito Federal, se encuentran, sin embargo, más cerca de él y más lejos de los Estados a que pertenecen y, en ese concepto, es más conveniente para ellos depender legalmente del Gobierno del Distrito, tanto para su comercio como para el progreso de su cultura en general.*

*“Haciendo del Distrito una circunscripción distinta, independiente, esto es, una entidad con sus límites propios, con sus recursos propios, con su administración propia, se establece efectivamente la residencia de los poderes en un lugar especialmente adecuado para ese objeto, y puede lograrse con esto, también, la mayor independencia de los Estados, que ya no tendrán más ligas ni más relaciones con el Poder del Centro que aquellas que correspondan propiamente a nuestra organización constitucional, esto es, aquellos que no son del régimen interior de cada Estado.*

*“Estas son, en general, las razones que fundamentan el proyecto del C. Primer Jefe.*

*“La Comisión se permite presentarlas, ampliando sus anteriores dictámenes, y la Asamblea, en vista de ellos, resolverá en definitiva lo que estime más conveniente para los intereses públicos.*

*“Para que los señores diputados tengan en cuenta las peticiones que ha habido sobre cuestiones territoriales, a continuación se presenta una lista de ellas:*

*“Los ayuntamientos de San José Mulegé, de San Antonio y Todos Santos y de Santa Rosalía, en la Baja California, piden la erección de este Territorio en Estado.*

*“La Comisión ha tomado informes sobre la población de Baja California, y según los que ha obtenido, sabe que dicha población no llega a la cantidad que exige la Constitución.*

*Además, le parece necesario y conveniente que ese Territorio dependa directamente de la Federación, para que sea objeto de una vigilancia y de un cuidado más estricto.*

*“La Comisión tomó en cuenta la iniciativa del C. **diputado Julián Adame** sobre el artículo 48, y teniendo en consideración las diversas observaciones que se hicieron cuando se presentó ese dictamen, lo reforma y se permite presentarlo en los términos más adelante insertos.*

*“Con estos datos y con los demás que en la discusión de estas materias se presenten sobre los diversos interesados a esta honorable Asamblea, ella resolverá en definitiva lo que juzgue conveniente; en el concepto de que la Comisión propone para su aprobación y presenta de nuevo sus primitivos dictámenes en su parte resolutive, modificando solamente el artículo 48.*

*“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.*

*“Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.*

*“Artículo 45. Los Estados y Territorios de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos.*

*“Artículo 48. Las islas de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas sobre las que, hasta la fecha, hayan ejercido jurisdicción los Estados.”*

“Sala de Comisiones. —*Querétaro de Arteaga, 26 de enero de 1917. —Paulino Machorro Narváez. —Arturo Méndez. Hilario Medina. —Heriberto Jara.*”

*A discusión en la sesión del día 28. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)*

*(...) —El C. presidente, a las 7.30 p.m.: Se levanta la sesión.”*

Como es de apreciarse, la magnificencia de la Ciudad de México y su simbolismo histórico le permitieron albergar al Distrito Federal, así como constituirse en la residencia de los poderes federales, pergeñando el texto constitucional que hasta la fecha persiste, con el único agregado de que también es la capital de la República Mexicana.

Es de señalarse que en torno a este debate, participaron muy destacados diputados constituyentes como Hilario Medina, Heriberto Jara y Julián Adame entre otros.

### ***5.3.6 Debates Legislativos de 1928***

Cabe señalar que los debates legislativos en cita se centraron en una problemática distinta a la abordada en los puntos anteriores, pero de enorme trascendencia, porque se implementó un cambio interno en la manera de gobernar a la Ciudad de México.

Las discusiones en el Congreso<sup>241</sup> se centraron en establecer un esquema de gobierno que resultara de mayor idoneidad para la ciudad capital, en virtud de que la institución municipal no había rendido los frutos que de ella se esperaban.

En efecto, hasta 1928 la Ciudad de México como asiento de los poderes federales se encontraba dividida en municipios, al haberse ponderado que esta forma de organización política-territorial permitiría un mayor control respecto de su gobierno, así como de las actividades diarias de la población.

---

<sup>241</sup> El Congreso de la Unión en ese entonces fungía como legislativo federal y al unísono como órgano legislativo local para el Distrito Federal, así como para los territorios federales.

No obstante, la realidad mostró otra faceta: que la organización municipal no logró una funcionalidad adecuada y, por ello, se propuso la desaparición de los municipios para la capital de la República Mexicana.

Bajo este contexto, la mano firme del Presidente Álvaro Obregón estuvo presente a través de la iniciativa de reforma constitucional al artículo 73, fracción VI; su propuesta era la de señalar que el Ejecutivo Federal sería al mismo tiempo Presidente de la República y “gobernador” nato del Distrito Federal, al tiempo que planteaba la desaparición de los municipios en la Ciudad de México para ejercer un mayor control político.<sup>242</sup>

Después de haber realizado un recorrido de los debates legislativos de 1928, en torno a esta problemática, transcribimos en especial la magnífica intervención de Vicente Lombardo Toledano que ilustra de manera espléndida la situación prevaleciente y su propuesta para solventar un adecuado gobierno que permitiera una división territorial de la Ciudad de México con mayor control.

#### 5.3.6.1 Sesión del 25 de abril de 1928

*“A la H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión — Presente.*

*“Tengo el honor de enviar a esa honorable Comisión Permanente dos proyectos de reformas constitucionales: uno relacionado con la supresión de los Ayuntamientos comprendidos dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, y el otro relacionado con la Administración de Justicia, encareciendo a esa H. Representación estudiarlos con la atención que ameritan, y, de merecer su aprobación, hacerlos suyos y resolver entonces si procede convocar a un período de sesiones extraordinarias para someter esas reformas a la consideración de las HH. Cámaras Legislativas o aplazar su trámite para cuando se inicie el nuevo periodo de sesiones.*

*“Yo encarecería a esa H. Comisión Permanente, si es que estas reformas merecen su sanción, que proceda a convocar a sesiones extraordinarias por tratarse de asuntos de alta trascendencia, para cuyo estudio y resolución deben tomarse el tiempo necesario las HH. Legislaturas de los Estados.*

<sup>242</sup> Al efecto consultar *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, Tomo VII, Pág. 321.

*“Tengo la impresión de que la opinión pública reclama las reformas a que me vengo refiriendo y que ella quedará satisfecha si los miembros del Poder Legislativo les presentan inmediata atención.*

*“Protesto a ustedes mi atenta consideración. — A. Obregón.” (...)*

*(...) — El C. secretario **Silva**, leyendo:*

*“H. Comisión Permanente del Congreso de la Unión:*

*“Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar; debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y con la realidad, lo debido será organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.*

*“Nosotros somos partidarios del régimen municipal en los Estados, porque ahí sí median las consideraciones de orden político y administrativo que la Revolución de 1910, primeramente, y después la Constitucionalista, trajo en sus banderas; pero tratándose del Distrito Federal, esas consideraciones desaparecen por completo. En los constituyentes fue muy explicable que llevaran la iniciativa hasta el grado que lo hicieron, porque el calor y el entusiasmo del momento y la odiosa historia de los prefectos autócratas los impulsó a ambicionar cuerpos colegiados de elección popular como únicos ideales para gobernar; pero después del maduro examen que la experiencia ha obligado a hacer sobre el pésimo funcionamiento de los Ayuntamientos en el Distrito y sobre los conflictos que su existencia ha creado, se impone la necesidad de la reforma legal necesaria para la mejor eficiencia de los servicios públicos.*

*“Los Municipios en los Estados tienen completa razón de existir. En primer lugar, los jefes políticos que hubo en las ciudades apartadas de las capitales de los Estados eran verdaderamente caciques, que disponían de vidas y haciendas de los particulares, cosa que nunca sucedió ni pudo suceder en el Distrito Federal, por razones que a nadie se ocultan; en segundo lugar, los*

*habitantes de determinada municipalidad tienen necesidades circunscritas al territorio de la misma municipalidad, y es por lo mismo necesario que el órgano director de esa población surja de ella misma, porque encarnará así las aspiraciones de los vecinos; en tercer lugar, los servicios públicos de cada localidad, por lo mismo que es localidad aislada de la capital del Estado, son servicios que deben llenarse con los esfuerzos de los mismos habitantes del lugar; y, finalmente, los municipales electos por voto popular en un lugar donde son perfectamente conocidos de sus conciudadanos, tienen el noventa y nueve por ciento de probabilidades para llenar las aspiraciones de sus electores, puesto que los conocen a fondo, lo mismo que conocen las necesidades de la población.*

*En el Distrito Federal, las cosas son precisamente opuestas. Desde luego la Hacienda Municipal nunca es bastante para los servicios de la población; los ramos de la Administración Pública no están encomendados a los Ayuntamientos; las cuestiones sobre tráfico, sobre policía, sobre calzadas, sobre instrucción, sobre justicia, sobre higiene y salubridad, sobre beneficencia, no están circunscritas a cada localidad, sino que realmente son comunes a todo el Distrito, pues lo mismo se ventila en el Tribunal Superior de Justicia un asunto judicial de Azcapotzalco, que de Tacubaya o de Tlalpan, e igualmente la Procuraduría de Justicia promueve en Tacuba que en la ciudad de México. El servicio de tráfico es imposible reglamentarlo debidamente, si unas han de ser las disposiciones que rijan hasta el lindero entre México y Tacubaya y otras de ahí en adelante. El servicio de calzadas y carreteras resultaría igualmente imposible de practicarse si los reglamentos de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas pugnasen con los de los Ayuntamientos foráneos. Finalmente, la cercanía de las poblaciones que pertenecen a las Municipalidades del Distrito Federal, con la capital de la República, hacen que sus conflictos de autoridades, sus dificultades en sus servicios, sus necesidades, sean siempre arregladas con auxilio de los Poderes del Centro. Y como si todo lo dicho no fuera bastante para apoyar la reforma que proponemos, queda aún la muy poderosa razón de la gran economía que se conseguiría si en vez de dos Tesorerías, la del Gobierno del Distrito y la Municipal, sólo una se encargase de la recaudación de los fondos públicos, si se quitasen los grandes desembolsos que exige el sostenimiento de todos los doscientos ediles del Distrito Federal, etc... etc.*

*“Además, los servicios públicos de cada Municipalidad están ya ligados entre sí, de tal manera, que su atención general es indispensable, y así el servicio*

*de agua y drenaje requiere extenderlo a todas las poblaciones del Distrito, ampliándolo previamente en la extensión de sus necesidades, siendo urgente no sólo atender lo establecido, sino ampliarlo, trayendo agua suficiente de otros lugares, mediante obras que requieren no sólo altos costos, sino posibilidad de garantizarlas y ejecutarlas debidamente.*

*“Las mismas consideraciones deben hacerse respecto de caminos, servicio de policía, tráfico, etc.*

*“Seguramente una importantísima cifra podría destinarse, sin recurrir al fácil medio de creación de nuevos impuestos, a estos servicios; y fácil será calcular la transformación que podría operarse en el Distrito Federal, en pocos años en que sus poblaciones puedan disfrutar de las inversiones que en servicios públicos inaplazables podrán hacerse, de las economías, reducciones y supresión de un sinnúmero de oficinas con servicios similares en cada Municipalidad, amén de gran número de gastos que podrán ser suprimidos como consecuencia de la nueva organización que pueda darse al Distrito Federal.*

*“No concluiremos este capítulo sin hacer resaltar que, como está en la conciencia pública, desde 1917 hasta la fecha, el Municipio en el Distrito Federal no ha alcanzado el fin alto y noble de procurar el adelanto de las poblaciones de su jurisdicción.*

*“Aunque la substitución de las actuales instituciones del Distrito Federal debe ser materia de una ley que, una vez aprobada la reforma, expida el H. Congreso de la Unión, no está por demás consignar aquí los lineamientos generales que podrían servir de base a la mencionada ley que en su oportunidad se inicie y expida”.*

#### *5.3.6.2 Sesión del 14 de mayo de 1928<sup>243</sup>*

*“CC. Secretarios de la II Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*

*“En mi proyecto de reformas a las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, se omitió fijar la base que servirá de pauta al Congreso de la Unión para*

<sup>243</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*expedir la Ley de Organización Política del Distrito Federal, por lo que vengo a someter a la ilustrada consideración de esa H. Cámara una adición al proyecto en ese sentido y que consiste en fijar a quién corresponde el Gobierno del Distrito Federal.*

*“Por mandato constitucional, el Distrito Federal es la residencia de los Supremos Poderes de la Federación: en consecuencia indudablemente que al Presidente de la República es a quien compete el Gobierno de la misma entidad fijada la base anterior, la Ley Orgánica creará en vista de las necesidades y de la experiencia, el órgano u órganos por medio de los cuales el Presidente de la República ejercerá las referidas funciones en el Distrito Federal.*

*“Igualmente, considero necesario adicionar mi expresado proyecto de reformas en el sentido de que sean suprimidos como entidades autónomas los ayuntamientos de los territorios federales, ya que no es lógico que una entidad política que carece de soberanía dentro del Pacto Federal, como son los territorios, se subdivide a su vez en entidades políticas autónomas como son los municipios libres, que actualmente los componen por lo que estimo que debe suprimirse tal subdivisión, pudiendo conservarse para los efectos plenamente administrativos, la división de las municipalidades sobre la base de que serán administradas por concejos municipales de nombramiento directo de los gobernadores de los territorios.*

*“Concretando tales adiciones en el siguiente proyecto de ley:*

*“Artículo único. — Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen:*

*“Artículo 73. — El Congreso tiene facultad:*

*“VI. — Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:*

*“I. — El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determina la ley respectiva.*

*“II. — El Gobierno de los Territorios estará cargo de gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*

*“III. — Los gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.*

*“México, a 12 de mayo de 1928”.*

*A. Obregón*

*Firmado*

***El C. Lombardo Toledano:***

*En las naciones extranjeras —y no voy a hacer una enumeración muy grande a este respecto, solamente me limitaré a leer algunos comentarios brevísimos de algunas obras que he traducido con el objeto de darles a conocer aquí, de tratadistas en la materia—, en todas las naciones del mundo en donde hoy se debaten estos problemas, las opiniones están absolutamente de acuerdo en considerar el problema de la reorganización de las grandes capitales desde un punto de vista único, que es norma de todos los argumentos y de todas las doctrinas, a saber: que la reorganización de los grandes núcleos de población debe ser indudablemente inspirada, debe inspirarse, tomando en cuenta de un modo preferente y único los intereses múltiples del vecindario, los intereses múltiples de la población; que nada se resuelve si no funcionan esos intereses, que nada se resuelve, en suma, si no participan también los intereses de la población en la representación de los gobiernos municipales.*

*La característica señalada, que encierra un propósito, como ya lo enunciaba yo, de solución más que política, técnica, ha dado no sólo motivo a reuniones constantes de peritos con el objeto de resolver el problema de la reorganización de las grandes ciudades, sino que ha dado también lugar a asociaciones de carácter ya nacional, ya internacional, que debaten estos problemas y que verifican no sólo conferencias, también periódicas, sino que publican obras, distribuyen propaganda alusiva, y en suma, tratan de orientar al público que es, indudablemente, el principal factor para proponerse cualquiera solución al problema municipal o intermunicipal.*

*He aquí las opiniones a que me refería yo hace un momento.*

*En una obra titulada: “Circulaciones y transportes”, Augusto Bruggeman et Jacques Gréber, profesores en el Instituto de Urbanismo de la Universidad de París. “En las grandes aglomeraciones actuales que engloban un centro inicial y municipios limítrofes, la multiplicidad de las autoridades administrativas impide prácticamente toda reforma destinada a poner a disposición de los habitantes los medios de transporte que reclaman, pues no obstante ser los intereses de la población idénticos, están repartidos en territorios administrativos diferentes. La descentralización de los habitantes debe corresponder a una concertación administrativa que permita satisfacer a los intereses generales de la circulación y de los transportes.”*

*Esta opinión autorizada se pronuncia, pues, por una reorganización de las actividades administrativas respecto de áreas limítrofes entre sí o que al mismo tiempo se confunden.*

*En la obra llamada “Caminos Arteriales”, de G. L. Pépler, ex presidente del Instituto Británico de Planificación de Ciudades, y doctor J. Brix, profesor de la Escuela Técnica Superior de Charlottenburg, Berlín, se manifiesta lo siguiente:*

*“La clasificación de los tipos de camino comprobada con numerosos ejemplos comprende: 1. Los que ligan grandes ciudades. 2. Rutas de paso. 3. Rutas circulares. 4. Rutas que reúnen o juntan las partes de una gran ciudad. 5. Rutas que separan las zonas industriales de las zonas de residencia. 6. Grandes avenidas. Después de analizar las proposiciones que se hacen para asegurar la coordinación de las rutas, se llega a las siguientes conclusiones principales: la libertad de la circulación (es el principal fin que se persigue) no puede obtenerse sino por un sistema adecuado que forme parte de un plan general urbano.”*

*Se pronuncia, asimismo, esta segunda opinión por el problema de la reorganización administrativa de las grandes urbes y de las poblaciones limítrofes.*

*En la obra titulada: “Métodos de Descentralización”, del doctor Raymond Unwin, arquitecto jefe del Ministerio Británico de Salubridad Pública, se lee lo que sigue:*

*“Los descubrimientos industriales y científicos del siglo XIX tienden a aumentar en gran escala la producción y concentración de las ciudades, y los del siglo presente, si no se les pone un freno, terminarán por reducir las vastas aglomeraciones a la impotencia, como resultado de la congestión. Sin embargo, si se aprovechan, deben servir para facilitar la descentralización. El crecimiento rápido y amplio provoca una serie de reacciones entre las cuales se pueden citar cuatro: 1a. Amontonamiento de más edificios, que produce el crecimiento del precio del terreno y la dificultad creciente de reservar espacios libres. 2a. El amontonamiento de pisos, unos sobre otros, lo que aumenta también los precios y hace imposible la reserva de los espacios necesarios; aumenta proporcionalmente la congestión de las calles y hace demasiado grande el costo de su ampliación. 3a. La tercera reacción, aun cuando no sea la tercera en tiempo o en su aparición, es el esfuerzo para intensificar el tráfico, aumentando las facilidades de circulación; lo que aumenta la magnitud de los espacios requeridos y la confusión de las partes. 4a. La cuarta que aparece comúnmente cuando las otras no han producido efecto, es la planificación de ciudades. Esta reacción ha tomado diversas formas y ha dado nacimiento a numerosos movimientos. Se ha reconocido unánimemente, cada vez más, que estos movimientos representan partes de una más amplia política, en la cual todos deben unirse. En la época actual estamos unidos en federaciones tales como la Federación internacional para la planificación de ciudades, de regiones y de ciudades jardines, y existe un acuerdo en la política general para resolver el conjunto o sea el problema total del urbanismo aplicado a una ciudad en todos los grados de su desarrollo. Se ha acentuado con gran energía la necesidad de reservar terrenos para espacios libres permanentes, a fin de permitir la expansión de las diferentes partes de la ciudad. Se ha reconocido que el crecimiento de una ciudad debe traer como consecuencia cambios; pero también que muchos de ellos deben ser previstos y preparados; que la extensión por agregados, en torno de la periferia, tiende a producir el máximo de confusión y que las unidades individuales urbanas deben ser de talla limitada y de forma definida, y que, cuando se ha alcanzado el límite, debe preverse la mayor extensión por medio de nuevas unidades de desarrollo urbano, que se establecerán en las cercanías de apropiados centros secundarios, arreglados en derredor de la ciudad principal, para permitir su expansión hasta el límite deseable. La coordinación íntima de estas unidades, su limitación y separación mediante cinturones o zonas de terrenos libres, su preparación o equipo para procurar una vida tan localizada como sea conveniente, evitando así el desalojamiento*

*sin necesidad, constituyen la política del desarrollo de ciudades. Las nuevas unidades serían barrios generales o especializados en derredor del núcleo central; además, su extensión, de esta manera, se efectuaría por colonias o ciudades satélites más y más independientes, y a alguna distancia del centro, separadas por ciudades jardines del todo independientes. Este método general de crecimiento se cumple en la mayor parte de los casos, como el método natural; solamente necesita una reglamentación y un plano previo. No es contrario a ninguna otra fuerte tendencia de crecimiento. Numerosos detalles necesitan estudio y desarrollo: pero la política o el método antes indicado, puede ser como una guía general para el desarrollo de la ciencia y el arte de la planificación de ciudades.”*

*Esa opinión interesante, como ustedes acaban de escuchar, está de acuerdo con que el problema de la reorganización de los grandes núcleos de población es fundamentalmente un problema de técnica que debe resolverse en función de principios o de necesidades sociales o colectivas.*

*En la obra titulada: “Ciudades Satélites y Gobierno Local”. — G. Montagu Harris, abogado del Ministerio Británico de Salubridad y doctor Van Poelje jefe del Departamento de Educación en La Haya.*

*‘Los distintos sistemas de gobierno local que existen en los diferentes países, hacen prácticamente imposible el empleo de un método uniforme para tratar el asunto de la administración local de las ciudades satélites. El método más simple y obvio consistiría en crear una autoridad absolutamente independiente, de hecho una Federación integrada por un Consejo de Ciudad en la ciudad central, un Concejo Municipal en cada ciudad satélite y un Consejo Federal que trataría todos los problemas de interés común. En el seno de este Consejo Federal, la ciudad principal tendría un poder preponderante y las garantías apropiadas para la salvaguardia de los intereses de las autoridades inferiores, las que podrían aumentarse, además de las autoridades de las ciudades satélites, si hubiere zonas intermedias entre ellas y la ciudad. Este sistema no podría aplicarse quizás en todas partes, porque podría causar demasiados perjuicios a la provincia, condado, departamento o distrito rural, que perdería una gran porción de su área a consecuencia de la formación de la nueva autoridad. Además, no prevé el caso de desarrollo gradual de las ciudades satélites. La creación de regiones administrativas que abarquen habitualmente un territorio más considerable*

*que el del grupo formado por la ciudad y sus satélites, con una comisión regional en el seno de la cual estén representados cada uno de los poderes locales comprendidos dentro del área (incluyendo el consejo del condado u otra área de tipo más amplio), provoca las mismas objeciones aun en el caso en que fuese necesario que las autoridades locales que constituyen la Comisión Regional le cedan algunos de sus poderes, a fin de que posean una eficacia completa. Como la región para la cual se crea una Comisión Regional en general será más extensa que el territorio de la ciudad y sus satélites, este sistema no resolvería el problema de la coordinación en el seno del grupo; pero se sugiere que en donde exista una Comisión Regional y en donde no se haya juzgado útil formar un Consejo Federal dotado de autoridad diferente (aun cuando éste pudiera verificarse después), sería bueno establecer una asociación voluntaria, un sindicato voluntario, que con los consejos antes nombrados, se podrían crear para la defensa de sus intereses comunes. La constitución de esta asociación no tendría nada de obligatorio para ellas, pero sus decisiones se volverían obligatorias a consecuencia de su asociación; en ésta, cada una de las autoridades locales, de la ciudad y sus satélites y de los territorios intermedios, estaría representada y comprendería, además, miembros electos directamente o representantes de diversos organismos. Aunque una asociación de este género no sea una unidad de gobierno local, no habría ninguna razón para que no pudiera recibir un nombre del cual la ciudad central podría ser la base. Las principales funciones de este cuerpo serían las de dar consejos o recomendaciones a la Comisión Regional y a los diversos poderes de cada unidad y la de representar al conjunto de la comunidad cuando se trate de problemas que no interesen a los problemas locales o a la Comisión Regional.”*

*“Cómo proveer a las ciudades de espacios abiertos y cubiertos por vegetación. Doctor Ing. J. Stubben (Westfalia.) Mientras los primitivos planos de ciudades se limitaban a dar a estos espacios cubiertos de vegetación, a plantar árboles en las avenidas y en las calles anchas y a establecer pequeñas áreas con arbustos y flores en los parques públicos, que cubrían cerca del 10 por ciento del área total de la ciudad, en los últimos años se ha considerado necesario proveer de: (a) Parques o campos de juegos y deportes, (b) Fajas de prados o camellones que unen a los parques y a los otros espacios abiertos y (c) Bosques, praderas, hortalizas y terrenos agrícolas que deben conservarse en su situación original dentro del área de la ciudad. En total: espacios cubiertos de vegetación, antes previstos. 10 por ciento. Campos de juegos y deportes.*

*4<sup>1/2</sup> por ciento. Camellones dentro de las banquetas. 2<sup>1/2</sup> por ciento. Total. 17 por ciento del área total de la ciudad.”*

*“La ciudad jardín como medio de evitar la amenaza de las grandes ciudades, por Lawrence Veiller. “Ebnezer Howard, en el año de 1898, soñó una comunidad ideal que careciera de todos los males de una gran ciudad y tuviera todas las ventajas de salubridad, tranquilidad y dulce encanto de la vida del campo y publicó su libro “Tomorrow”, más tarde conocido con el nombre de “Garden Cities of Tomorrow”. Era un desconocido, un “court repórter” de Londres; pero con su tenacidad y energía logró realizar su idea a 30 millas de Londres, estableciendo la primera ciudad jardín, Letchworth. Ahora la ciudad jardín es un hecho; 10,000 personas viven allí. Sus 82 fábricas y talleres dan empleo a la mayor parte de la población. Para la mayoría, la idea de una ciudad jardín no ha llegado a ser entendida. Se imaginan casi todos que la ciudad jardín se reduce a una colección de casitas, como arcas de Noé, con techos rojos. Muchos irónicamente manifiestan que es solamente un suburbio en que la gente vive en agradables alrededores. Sin embargo, constituye la ciudad jardín un vasto proyecto de descentralización de la industria y la conservación de los recursos de alimentación y de combustible de la nación, el mejoramiento de la salud y de la moral del país.”*

*Considero inútil después de haber hecho las citas anteriores recordar la opinión de otros autores extranjeros por lo que toca al estado del estudio del problema de la reorganización de la gran ciudad de México. Yo creo que puede inferirse lógicamente la siguiente serie de argumentos tomando en cuenta las razones anteriores. Primero: Es indispensable resolver en conjunto los problemas de las grandes ciudades: problema de salubridad, problema de belleza, problema económico, problema moral, etc. Las grandes ciudades, ya que de hecho ejercen su influencia respecto de las ciudades que viven a su alrededor, deben ejercer esta influencia desde el punto de vista legal, y al mismo tiempo, no es posible resolver los problemas de las ciudades circunvecinas a los grandes núcleos de población sin que estas ciudades satélites, como podrían llamarse, ya que giran económica y moralmente alrededor de los principales núcleos, se asocien también legalmente a las grandes ciudades. Esto es en lo que podríamos decir que está de acuerdo la opinión extranjera; no está de acuerdo, en cambio, por lo que toca a medidas de carácter uniforme para gobernar a estas entidades nuevas que abarcan mayor área desde el punto de vista de la administración de la que antiguamente poseían cuando eran*

*simples ciudades y es lógico que no sea posible establecer un canon general para poder decir: éste es el tipo de administración de gobierno municipal que corresponde a una área de esta importancia, porque todo depende de las condiciones peculiarísimas de cada medio social en que se vaya a realizar el problema; es decir, la otra consecuencia que nosotros podemos inferir de los argumentos extranjeros, es la siguiente: así como está de acuerdo la opinión de los técnicos en el sentido de que la reorganización administrativa urge en las poblaciones de importancia de igual manera no es posible establecer una regla general para fijar el sistema de gobierno que compete o que conviene a esos nuevos grandes núcleos de población. Y como consecuencia de esta afirmación negativa está otra afirmación positiva como las primeras: solamente razones de orden político, razones de orden moral, razones de orden económico, razones quizás hasta históricas, propias de los lugares en donde los problemas deben resolverse, indicarán cuál es el sistema de gobierno que conviene a las grandes áreas municipales. Ahora veamos lo que ha sido en nuestro país el problema de la reorganización de la gran región de México y cuáles son las características que presenta este problema que se discute. Indudablemente que no podríamos empezar por afirmar, para arrancar posteriormente conclusiones, cuáles son las condiciones actuales de la ciudad de México, si no nos vamos, aun cuando sea de un modo rápido también, a considerar los antecedentes de carácter social, económico y moral que tiene la ciudad de México y que ha tenido con relación a los problemas actuales, de su crecimiento y de su reorganización administrativa. No nos bastarían para esta observación, para este juicio, los historiadores ni los sociólogos porque, desgraciadamente, no hay en nuestro país autores con bastante competencia que se hayan ocupado de un modo especial de esta cuestión; pero, en cambio, a falta de sociólogos que hayan abordado el problema en su fondo, tenemos por ventura para el propósito que nosotros perseguimos una serie valiosísima de documentos que sabiéndolos interpretar de un modo elemental, nos demuestran cuáles son los problemas de la ciudad, cuáles han sido los problemas del crecimiento de la ciudad de México y cuáles, en suma, son los problemas actuales de esta región geográfica conocida con el nombre de Valle de México. Estos documentos a que aludo son la historia gráfica y al mismo tiempo elocuente no sólo del desarrollo material sino del concepto de vida que se ha tenido por los pobladores de la ciudad y del Valle y arrancan de la edad prehispánica, desde la primera representación gráfica. Estos documentos, que no pueden ser otros que los planos de la ciudad de México, partiendo desde el primero hasta el último, nos darán en una simple revisión*

*que hagamos de ellos, con conclusiones apropiadas, la clave, a mi juicio, la solución de estos problemas que hoy vamos a debatir. El plano de ciudad más antiguo que hay en el continente americano es indudablemente el plano de la ciudad de Tenochtitlán conocido con el nombre de Códice Tenochtitlán. Este documento que se dice regalado por Moctezuma a Hernando Cortés es una representación fiel de lo que era la primera ciudad nuestra, la ciudad azteca.*

*En suma, no es posible resolver el problema de la reorganización administrativa de la ciudad de México sin resolver también el problema de la reorganización administrativa de las ciudades que ya son barrios de la propia ciudad y tal vez ciudades satélites de la gran ciudad de México. Segundo. No es posible resolver el problema anterior de las ciudades barrios de la actual ciudad de México, sin tomar en consideración los hechos desde el punto de vista económico y social con objeto de darles carácter legal a estas situaciones, es decir, lo mismo que aconseja el arquitecto Unwin, lo mismo que aconseja toda la experiencia técnica y social nuestra. Nosotros debemos legalizar desde el punto de vista de la cuestión técnica y de la cuestión del crecimiento no interrumpido de nuestras necesidades cívicas y urbanas del Valle de México; necesitamos organizar esta situación de hecho, que de no encausarse dará indudablemente pábulo, al mismo tiempo que a pretextos, a problemas de carácter cada día más difícil de resolver como las ciudades sigan creciendo. Yo creo que tanto de la experiencia extranjera cuanto del simple recorrido que hemos hecho de la historia de la ciudad a través de los tiempos, podemos inferir esta gran regla única: El problema de la reorganización administrativa del Valle de la ciudad de México fundamentalmente es un problema de carácter técnico y no de carácter político. Ahora veamos el problema desde el punto de vista exclusivamente político.*

### **El C. Cerisola:**

*Éste es un temor pueril que no debe amedrentarnos. El artículo 115 constitucional que establece el Municipio Libre como base de nuestra división territorial, como base de nuestra división política y administrativa, queda intacto; queda en todo su vigor y ningún gobierno de ninguna Entidad está capacitado para reformarlo; ninguna disposición legal de un Estado puede estar en contra de los preceptos constitucionales, y menos en este punto. Ni las Cámaras mismas, ni las Cámaras federales mismas se atreverían a tocar la institución del Municipio Libre, ni a intentar siquiera su reforma, en primer*

*lugar; porque estamos convencidos de que es una conquista revolucionaria; y en segundo, porque esto equivaldría a destruir desde su base nuestra organización fundamental. La supresión, en cambio, de los Ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales no afecta en lo más mínimo nuestra organización fundamental.*

*Deben desaparecer los Ayuntamientos del Distrito Federal, pero lo que importa es establecer ya cuáles han de ser los órganos llamados a substituirlos. Tienen razón los oradores del contra y es fácil responder a su objeción, no diré victoriosamente, sino sencillamente. sin esfuerzo alguno, recordando que la iniciativa, en su exposición de motivos que ha de desarrollarse más tarde en una ley reglamentaria del artículo 73, en la fracción primera del inciso VI habla de la creación de concejos que tendrán que realizar esta misión técnica de que tan detenida, tan larga, tan documentadamente nos habló Lombardo Toledano; concejos que han de realizar estos desiderata o desideratos que apuntaban los oradores del contra: unidad de acción, cohesión, disciplina, realización de las funciones de la vida de una ciudad moderna; concejos que han de realizar todos los desideratos que apuntaban los propios oradores del contra. Efectivamente, ninguno de ellos, acaso porque la emoción los embargaba, a pesar de esa serenidad aparente de que hablaba yo hace un momento, aludió concretamente al dictamen a debate.*

*El artículo 73 del dictamen dice expresamente, y aquí no hay retórica posible, el artículo 73, antes decía: artículo único —propone la comisión del proyecto de decreto, por supuesto—: “Se reforman las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes”. Hasta aquí el precepto constitucional está intacto. Ahora viene la nueva cláusula, la nueva proposición, la reforma propiamente dicha: “Primera: el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Si hay, pues, una objeción sería que pueda arrancarse al ropaje retórico, que pueda arrancarse a las abstracciones históricas más o menos valiosas, pero cuya pertinencia al debate y al momento resultaría discutible; si hay alguna afirmación, si hay alguna objeción interesante digna de tomarse en cuenta en el discurso de los oradores del contra, está ya victoriosamente contestada en el dictamen que tuvieron la distracción de no leer. Artículo 73, inciso VI,*

*fracción I: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”*

### *5.3.6.3 Sesión del 17 de mayo de 1928<sup>244</sup>*

*“Presidencia del C. José Luis Solórzano*

*“Iniciativa suscrita por el C. Álvaro Obregón, que adiciona el proyecto de ley que presentó sobre reformas a los artículos 73, fracción VI, base cuarta: 94, 96, 98, 99, 100 y 111 de la Constitución Política de la República. Este proyecto lo hacen suyo numerosos ciudadanos representantes. — A las Comisiones unidas 1ª. de Puntos Constitucionales y 2a. de Justicia, e imprímase.*

*“Oficio de la Secretaría de Gobernación, con el que remite el proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación. —A las Comisiones unidas 1ª. de Hacienda y 3a. de Gobernación, e imprímase.*

*“Presidencia del C. José Aguilar y Maya. “Los presidentes municipales de Tacuba, Mixcoac, San Ángel. La Magdalena, Coyoacán, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Xochimilco e Iztapalapa, así como algunos regidores de esos Ayuntamientos, manifiestan que se adhieren al proyecto de reformas a las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que presentó el C. Álvaro Obregón y piden a esta H. Cámara tenga a bien aprobarlo.— Agréguese a su expediente.*

*“Dictamen de las Comisiones unidas 1ª. de Gobernación y 2a. de Puntos Constitucionales sobre el proyecto de ley que reforma las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República.*

*“Los CC. Ricardo Topete, Francisco A. Rivera. Ariosto Castellanos C., Zenón Suárez, Juan Rincón, Lorenzo Mayoral Pardo y otros ciudadanos representantes presentan una proposición a efecto de que se dispensen todos los trámites y entre desde luego a debate el anterior dictamen.*

*“Tomada en consideración y aprobada en votación económica la proposición anterior, se declara a discusión en lo general el dictamen de que se trata.*

<sup>244</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*“Presidencia del C. José Luis Solórzano. “Usaron de la palabra en contra de los CC. Vicente Lombardo Toledano. Ricardo Treviño y Vicente Cortés Herrera y en pro los CC. Alejandro Cerisola, Alfonso F. Ramírez y Aurelio Manrique, jr., respectivamente.*

*“El C. **Treviño** contestó una interpelación del C. Topete, quien hizo una aclaración después.*

*“La H. Asamblea, a consulta de la Secretaría, consideró el asunto suficientemente discutido en lo general, por lo que se procedió a recoger la votación nominal correspondiente.*

*“Como fuera visible la falta de quórum, la Presidencia, siendo las veintiuna horas y cuarenta y cinco minutos, levantó la sesión y citó para el día siguiente a las diez y seis horas.”*

*Está a discusión el acta. No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si se aprueba. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Aprobada.*

*—El C. secretario **Mayoral Pardo**: Por acuerdo de la Presidencia se procede a recoger nuevamente la votación nominal respecto de la aprobación en lo general del proyecto de ley que consulta la reforma de las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, suplicando a los ciudadanos diputados que se sirvan permanecer en sus curules y no ausentarse antes de que se haga la declaratoria correspondiente.*

*—El C. secretario **Silva**: Se procede a tomar la votación. Por la afirmativa.*

*—El C. secretario **Rincón**: Por la negativa. (Votación.)*

*—El C. secretario **Silva**: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar? El resultado de la votación es el siguiente: 170 por la afirmativa. (Aplausos.)*

*—El C. secretario **Rincón**: Por la negativa 22 votos.*

*—El C. secretario **Silva**: En consecuencia, queda aprobado en lo general el proyecto de ley.*

*Está a discusión en lo particular la base primera de la fracción VI del artículo 73 constitucional, que dice:*

**“Primera. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.”** Está a discusión.

—El C. secretario Mayoral Pardo: La Presidencia manifiesta a los oradores que deseen inscribirse en pro o en contra de esta base, que pasen a hacerlo a la Mesa. No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva esta base para su votación.

“Segunda. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará libremente.” Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación. “Tercera. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República por el conducto que determine la ley.”

Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación nominal.

“Transitorio único. Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.”

Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación nominal.

Se procede a recoger la votación nominal respecto de las tres bases y del artículo único transitorio que han sido reservados para ese efecto. Por la afirmativa.

—El C. secretario Rincón: Por la negativa. (Votación.)

—El C. secretario Silva: ¿Falta algún ciudadano diputado por votar? Votaron por la afirmativa 174 ciudadanos diputados. (Aplausos.)

—El C. secretario Rincón: Votaron por la negativa 21 ciudadanos diputados.

—El C. secretario Mayoral Pardo: En consecuencia se declaran aprobadas en lo particular las tres bases de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal. (Grandes aplausos.) Para el expediente al Senado para los efectos constitucionales.

*La Presidencia se ha servido nombrar en comisión, para que se sirvan llevar el proyecto aprobado al Senado, a los ciudadanos diputados Moctezuma Fernando, López Soto Francisco, Cerisola Alejandro y secretario Rincón Juan. (Aplausos.)*

*—El C. presidente, a las 18:30 h.: Se levanta la sesión y se cita para mañana a las 16 horas”.*

#### 5.3.6.4 Sesión del 18 de mayo de 1928<sup>245</sup>

“MINUTA

“PROYECTO DE REFORMAS

*A LAS BASES 1a., 2a. y 3a. DE LA  
FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 73 DE  
LA CONSTITUCIÓN GENERAL:*

“ARTÍCULO ÚNICO. —Se reforman las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:

“Artículo 73. —El Congreso tiene facultad:

“VI. — Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:

“1a. **El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.**

“2a. *El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*

“3a. *Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.”*

<sup>245</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

*TRANSITORIO ÚNICO. —Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.*

*“SALÓN DE SESIONES DE LA H. CÁMARA DE SENADORES. —México. D.F. a 18 de mayo de 1928.”*

*Está a discusión en lo general. ¿No hay quién pida la palabra?*

*—El C. **Senador Acosta**: Pido la palabra para una aclaración.*

*—El C. presidente: Tiene la palabra el C. Senador Acosta.*

*—El C. Senador Acosta: Señores senadores: Ya hemos visto que las leyes muchas veces dadas con toda la buena fe de los legisladores, han servido para que se interpreten indebidamente. Por eso quiero hacer una declaración, a fin de que no después se le quiera dar una interpretación indebida a esa base 1a. Dice así:*

*“1a. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del C. Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano que determine la ley respectiva.”*

*Hay que hacer la aclaración de que esta ley se refiere no a la institución que actualmente se llama Gobierno del Distrito Federal, sino al ejercicio del Poder Ejecutivo Local, en el Distrito Federal.*

*—El C. secretario **Valadez Ramírez**: No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación nominal se pregunta si ha lugar a votar. Comienza la votación. Por la afirmativa.*

*—El C. secretario **Pedro González**: Por la negativa.*

*(Se recogió lo votación.) —El C. secretario Valadez Ramírez: Declarado con lugar a votar en lo general por mayoría de cuarenta votos. Está a discusión en lo particular:*

*—El mismo C. secretario: “ARTÍCULO ÚNICO. —Se reforman las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que siguen:*

*“Artículo 73. —El Congreso tiene facultad:*

- “VI. — *Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:*
- “1a. ***El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.***
- “2a. *El Gobierno de los Territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*
- “3a. *Los Gobernadores de los Territorios acordarán con el Presidente de la República por el conducto que determine la ley.*”

*En votación económica se pregunta si ha lugar a votar. Ha lugar. En votación nominal se pregunta si se aprueba. Comienza la votación. Por la afirmativa.*

*—El C. secretario Pedro González: Por la negativa.*

*(Se recogió lo votación.)*

*—El C. secretario Valdez Ramírez: Aprobado por mayoría de cuarenta votos. Está a discusión el artículo transitorio que dice:*

*TRANSITORIO ÚNICO. —Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve.”*

*No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si ha lugar a votar. Ha lugar. Se procede a recoger la votación nominal. Por la afirmativa.*

*—El C. secretario Pedro González: Por la negativa.*

*(Se recogió lo votación.)*

*—El C. secretario Valdez Ramírez: Aprobado por treinta y nueve votos por la afirmativa.*

*—El C. secretario Pedro González: Contra uno por la negativa.*

*—El C. secretario Valdez Ramírez: Pasa a las Legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales:*

*—El C. presidente: Se levanta la sesión y se citará oportunamente.*

*(Se levantó la sesión.)*

### 5.3.6.5 Sesión del 30 de julio de 1928<sup>246</sup>

*“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Federal, y previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara formadas las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, en los términos siguientes:*

*“Artículo 73. —El Congreso tiene facultad:*

*“VI. — Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:*

*“1a. **El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.***

*“2a. El Gobierno de los Territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.*

*“3a. Los gobernadores de los Territorios acordarán con el presidente de la República, por el conducto que determine la ley.”*

*TRANSITORIO ÚNICO. — Esta ley entrará en vigor el día primero de enero de mil novecientos veintinueve”.*

De las anteriores transcripciones se colige de manera velada, la propuesta del Presidente de la República para que el Congreso se constituya en el órgano legislativo del Distrito Federal, sobre la base de que el gobierno del mismo estaría a cargo del Ejecutivo Federal, es decir del propio Obregón, con lo cual él mismo allanó el camino, al desaparecer los municipios y permitirle realizar una propuesta para gobernar a la Ciudad de México que desde luego le favoreciera.

## 5.4. La Ciudad de México como Capital de los Estados Unidos Mexicanos

Otro de los papeles relevantes que ha protagonizado la Ciudad de México a lo largo de su historia, es el inherente a su entorno jurídico-político como capital de la República Mexicana.

<sup>246</sup> *Diario de los Debates* de esa fecha.

Bajo este contexto y a diferencia del apartado anterior, el *status* de la Ciudad de México como capital de nuestro país, no depende de la forma de estado que se adopte, ni tampoco de la forma de gobierno que se decida instaurar.

Ahora bien, para asignar a una ciudad la calidad de capital de un Estado, existen varios factores que lo determinan, entre los cuales destacan: ser el lugar en el que se encuentran los órganos centrales del poder político; convertirse en el sitio en el que se desarrollan las actividades económicas, políticas y culturales preponderantes; tener el carácter de centro urbano principal.

La Ciudad de México ha sido desde su fundación, la capital de nuestro país y estamos ciertos que seguirá conservando de manera permanente dicha condición político-jurídica, por lo que procederemos a realizar éste análisis, partiendo como siempre, de la base fundamental de nuestro orden jurídico representado por la Constitución Federal.

#### ***5.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigente***

Con fundamento en el numeral 122 del ordenamiento supremo federal, la naturaleza jurídica de la Ciudad de México se determina por el artículo 44 del propio ordenamiento, que entre otros elementos jurídicos le atribuye el carácter de **Capital de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>247</sup>.

#### ***5.4.2 Antecedentes Históricos-Jurídicos***

Al correr del tiempo, existen diversos precedentes de orden constitucional que han establecido de manera expresa a la Ciudad de México como capital de nuestra nación, lo cual representa sin duda, un amplio reconocimiento a su enorme trascendencia histórica e institucional en la vida de nuestro país.

##### ***5.4.2.1 Los Tratados de Córdoba***

La extraordinaria obra denominada *Derechos del Pueblo Mexicano*<sup>248</sup> pergeñada por el Senado de la República, especifica que el primer antecedente de la Ciudad de México como capital, se localiza en los Tratados de Córdoba

<sup>247</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución comentada. Op. cit.*, pág. 56.

<sup>248</sup> Cámara de Diputados. LV Legislatura. *Op. cit. Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo VI, pág. 796.

celebrados entre Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, documento que consolidó el Plan de Iguala reconociendo la independencia de nuestro país con respecto a España. Debe mencionarse que en el referido documento, el último virrey nombrado por la Corona española, Don Juan O'Donojú firmó igualmente dichos Tratados.

De esta forma se contemplaba textualmente que: “*El Emperador fijará su corte en México, que será la capital del Imperio*”.<sup>249</sup>

#### 5.4.2.2 Constitución de 1824<sup>250</sup>

La primera Constitución de nuestro país no previno de manera expresa a la Ciudad de México como capital de la República Mexicana. No obstante, se facultó al Congreso de la Unión para que determinara el lugar de residencia de los poderes federales quien le reconoció dicho carácter a la Ciudad de México.

#### 5.4.2.3 Constitución de 1836

Las denominadas Leyes Constitucionales suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, contemplaron en el artículo 19 de la Segunda Ley Constitucional que el Supremo Poder Conservador residiría en la capital, habiéndose designado con tal calidad a la Ciudad de México.

#### 5.4.2.4 Constitución de 1843

Esta Carta Constitucional no especificó ninguna referencia a la capital de la República Mexicana. El artículo 4º se limitó a contemplar que el territorio de la República Mexicana se dividiría en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades.

#### 5.4.2.5 Constitución de 1857

La segunda Constitución federalista tampoco señaló a la Ciudad de México como capital de la República. El numeral 46 únicamente refería que el Estado

<sup>249</sup> Cámara de Diputados. *Op. cit. Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo VI, pág. 796.

<sup>250</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa, México, 2010, pp. 101-187, en relación con las diversas constituciones apuntadas.

del Valle de México se formaría con el territorio que comprendía el Distrito Federal.

#### 5.4.2.6 Proyecto de Constitución de 1917

El texto original del artículo 44 de este documento manifestaba. *“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los Distritos de Chalco, de Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo”*.

#### 5.4.2.7 Constitución de 1917

A continuación transcribimos la previsión original del artículo 44 que se presentó en el Constituyente de 1916-1917: *“El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”*.<sup>251</sup>

#### 5.4.2.8 Reforma de 1993

Este artículo fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, para quedar en los términos que actualmente se contemplan: *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”*.<sup>252</sup>

### 5.5 Marco Jurídico-Urbanístico de la Ciudad de México

En este apartado se analizará de manera integral el contexto normativo en materia urbanística de la Ciudad de México, con el propósito esencial de reunir los elementos jurídicos necesarios para enmarcar las propuestas en torno a la materia.

<sup>251</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial SISTA, México, 2014, pág. 120.

<sup>252</sup> Se consultó el *Diario de los Debates* de esa fecha.

### 5.5.1 Orden Jurídico y Constitución

Uno de los ámbitos de mayor trascendencia en el plano estadual es sin duda su orden jurídico al cual consideramos como elemento *sine qua non* del ente supremo.

De igual forma podemos afirmar que el basamento de cualquier orden jurídico es la Constitución, la cual según Carpizo<sup>253</sup> “*es un eterno duelo entre ser y deber ser, entre realidad y norma....así la Constitución de un país no es ni ser ni deber ser sino es ser deber ser*”.

Hoy día todo País, Estado o Nación cuenta con una Carta Suprema escrita, bien sea codificada o dispersa.

### 5.6 Teoría de la Constitución<sup>254</sup>

El triunfo definitivo del documento constitucional escrito, como sanción solemne del constitucionalismo democrático empezó en el Nuevo Mundo, inicialmente con las Constituciones de las colonias inglesas en América que se transformaron en Estados Soberanos al sublevarse contra la Corona inglesa, lo que originó con posterioridad su inminente unión bajo la forma de Estado federalista y la posterior emisión de la Constitución Federal en 1787.

Durante largo tiempo los teóricos franceses imbuidos por las ideas del contrato social y de la soberanía popular, habían abogado también por una Constitución escrita, exigencia surgida de la Revolución Francesa.

El espíritu inventivo de Sieyès, ampliando el dogma rousseauiano, expuso la teoría del poder constituyente que le pertenece por derecho al pueblo.

Por espacio de más de un siglo, los políticos teóricos habían exigido la racionalización del proceso del poder político limitando el absolutismo de la Corona y trasladando el centro de poder de la Corona al pueblo y a sus representantes.

<sup>253</sup> Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, 1980, pp. 52-53.

<sup>254</sup> Al efecto se recomienda la consulta de las obras *Teoría de la Constitución* de Karl Schmitt. Editora Nacional, México (sin especificar anualidad). *Teoría de la Constitución*. Mario de la Cueva. Editorial Porrúa, México, 1982. *Teoría de la Constitución*. José Barragán, Raúl Contreras, Fernando Flores, Juan José Mateos y Armando Soto. Editorial Porrúa, México, 2013. *Teoría de la Constitución*. Karl Lowenstein. Editorial Ariel, Barcelona, 1983.

Esta petición quedó concretada en el establecimiento de un documento constitucional formal que se convirtió en el sello del nuevo orden social, considerado como la garantía de que el gobierno constitucional no podía ser otra cosa que constitucionalismo democrático sancionado a través de una Constitución escrita<sup>255</sup>.

Así, en todos los ámbitos territoriales nacieron constituciones como comitiva de la victoriosa bandera tricolor. Tras el paréntesis de la autocracia napoleónica que se había adaptado cuidadosamente a la nueva moda, la técnica de la Constitución escrita se extendió a la monarquía continental.

Cediendo a la presión irresistible de la opinión pública, la monarquía continental otorgó a sus pueblos, bien voluntariamente (Constitución otorgada) o bien obligatoriamente una Constitución. Todas éstas *Lex Fundamentalis* establecían instituciones representativas que limitaban la prerrogativa real. En algunos casos los documentos constitucionales fueron injertados en el dualismo tradicional entre la Corona y los estamentos. El más influyente entre estos instrumentos constitucionales fue sin duda, la Carta legitimista de 1814 en Francia.

Por su parte, la Constitución de Bélgica de 1831, supo establecer un punto equidistante entre la prerrogativa real y la soberanía del pueblo mediante la fórmula “*Todo el poder dimana del pueblo*”.<sup>256</sup>

Así, la Constitución escrita se ha convertido en el símbolo de la conciencia nacional y estatal, de la autodeterminación y de la independencia. Cabe señalar que ninguna de las naciones que en las sucesivas olas de nacionalismo se han ido liberando de una dominación extranjera, han dejado de brindarse una Constitución escrita fijando así en un acto de libre creación, los fundamentos para su existencia futura. La soberanía popular y la Constitución escrita se han convertido práctica e ideológicamente en conceptos sinónimos.

<sup>255</sup> Al efecto consultar la obra de Fernando Lassalle. *¿Qué es una Constitución?* Editorial Siglo Veinte, Bs. As., 1980, pág. 35.

<sup>256</sup> Valencia Carmona, Salvador. *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. Universidad Veracruzana, Xalapa, 1991, pág. 131.

### **5.6.1 La Mutación Constitucional**

Desde un punto de vista puramente teórico, una Constitución ideal es aquel orden normativo conformador del proceso político según el cual todos los desarrollos futuros de la comunidad pueden ser previstos, de tal manera que no sea necesario un cambio de normas conformadoras. Cada Constitución integra del *statu quo* existente en el momento de su nacimiento y difícilmente puede prever el futuro.

En el mejor de los casos cuando está inteligentemente redactada, puede considerar desde un principio, necesidades futuras por medio de apartados y válvulas cuidadosamente colocadas, aunque una formulación demasiado elástica podría perjudicar a la seguridad jurídica.

Cada Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma. Se encuentra sometido a la dinámica de la realidad que jamás puede ser aceptada a través de fórmulas fijas. Una Constitución no es jamás idéntica consigo misma y está sujeta de manera constante al proceso de mutación como todo lo viviente.

## **5.7 El Constitucionalismo Mexicano**

Nuestro país, sin sombra de duda ha estado a la vanguardia dentro del plano constitucional.

México nació formalmente como Estado soberano el 28 de septiembre de 1821, mediante el Acta de Independencia del Imperio Mexicano, emitida por Agustín de Iturbide. En dicho documento se contempló: *“La nación mexicana que por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido.... y declara solemnemente por medio de la junta suprema del imperio, que es nación soberana e independiente de la antigua España<sup>257</sup>...*

Previamente se aplicó en la Nueva España, la Constitución Gaditana expedida por las Cortes el 19 de marzo de 1812, en la que participaron diputados electos que representaron a las colonias españolas.

<sup>257</sup> Senado de la República. *Documentos Históricas Constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas*. Op. cit., Tomo I, pág. 105.

En el devenir cronológico, debe mencionarse sin duda al Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán obra del insigne José María Morelos. Este documento emitido por la facción insurgente, plasmó múltiples instituciones que más adelante formarían parte de las Constituciones Mexicanas.

Bajo este contexto, la primera Constitución de nuestro país fue la Carta de 1824, de corte federalista y cuya fuente de inspiración provino de la Carta Constitucional de los Estados Unidos de América, expedida en 1787.

Más adelante prosiguieron las Constituciones Centralistas. La primera de ellas denominada Leyes Constitucionales, estableció un auténtico cuarto poder en la figura del Supremo Poder Conservador cuya función principal se dirigió a preservar la Constitución, declarando la nulidad de los actos atentatorios a su texto y siempre a instancia de cualquiera de los otros tres poderes, en tanto que las Bases Orgánicas de 1843 restablecieron la división tripartita de poderes.

Por su parte, la Constitución de 1857 retomó la bandera del federalismo al tiempo que estableció en su título inicial a los Derechos del Hombre así como a su elemento garante: El Amparo.

Nuestra vigente Constitución proclamada en 1917<sup>258</sup> contempló por primera vez en el orbe a los denominados derechos sociales, con lo cual traspasó la barrera de lo individual para trascender al plano grupal, especialmente en defensa tanto de los trabajadores como de los campesinos.

Hoy día, la Constitución federal cuenta con una amplia gama de derechos humanos que se han ido adicionando al través del tiempo, de corte individual, social y colectivo. Igualmente contempla derechos humanos de diversa índole: de igualdad, de libertad, de seguridad y de naturaleza económica. Todos ellos protegidos por el medio de defensa por excelencia, el proceso constitucional de amparo.

En el contexto de organización estadual se preserva la división del ejercicio del poder en forma tripartita, previniéndose al unísono los denominados organismos constitucionales autónomos que no pertenecen a ninguno de

<sup>258</sup> Así lo refiere Fernando Flores Trejo en su obra *Estudio Constitucional del Poder Judicial en México*. UNAM, 1979, pág. 243.

los referidos poderes y que se han ido diversificando en tareas específicas al tiempo de aumentar en número.

## **5.8 La Ciudad de México en la Vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Nuestro ordenamiento fundamental previene por un lado la naturaleza jurídica de la gran urbe mexicana y por otro, su esquema básico de organización. En el primer supuesto se localiza el artículo 44, en tanto que en el segundo el numeral 122.

### ***5.8.1 El Artículo 44 Constitucional***

Textualmente el numeral 44 previene *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”*<sup>259</sup>.

Del precepto anterior hemos analizado previamente el carácter de la Ciudad de México como Distrito Federal, sede de los poderes federales y capital de la República Mexicana, razón por la cual no ahondaremos en el correspondiente desarrollo en aras de no ser repetitivos.

### ***5.8.2 El Artículo 122 Constitucional***

En lo atinente al numeral 122, se desprende el carácter dual de su gobierno, pues por una parte se encuentra a cargo de los Poderes Federales y por otra cuenta con un Ejecutivo, Legislativo y Judicial de índole local.

#### ***5.8.2.1 Atribuciones del Congreso de la Unión en Relación con la Ciudad de México***

Inicialmente se previene que el Congreso se encuentra facultado para legislar en lo atinente al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

<sup>259</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* comentada por Miguel Carbonell. *Op. cit.*, pág. 87.

Como puede deducirse del texto precedente, existe una confluencia legislativa entre la Federación y el Distrito Federal, entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa Distrital, que parte incuestionablemente del artículo 124 del propio ordenamiento supremo federal respecto de las denominadas atribuciones residuales.

En efecto el precepto en cita, representa una de las piedras angulares del federalismo al prevenir que las facultades que no se concedan de manera expresa a las autoridades federales, se entienden reservadas a los Estados y por extensión analógica al Distrito Federal. En la especie, dicho principio se encuentra plasmado de manera inversa: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la que cuenta en su haber con las facultades expresas, en tanto que las residuales se depositan en el Congreso de la Unión.

Por otro lado, podemos aseverar que la fracción I del apartado A) del artículo 122, resulta complementaria respecto del ámbito material que regulan de manera conjunta el Congreso Federal y la Asamblea del Distrital.

Ahora bien, el elemento jurídico que desarrolla dichas atribuciones concurrentes es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expedido por el Legislativo Federal, que determina la esfera competencial que corresponde a cada uno de los órganos legislativos precitados, con lo cual existe una dualidad de órganos legislativos así como una confluencia de esferas en dicho entorno, subrayándose que el Congreso de la Unión es quien dicta los lineamientos esenciales.

#### *5.8.2.2 Atribuciones del Ejecutivo Federal en Relación con la Ciudad de México*

El Presidente de la República tiene a su cargo facultades legislativas, administrativas y financieras respecto del Distrito Federal. En efecto, dentro de las citadas en primer término puede iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal lo que se complementa con la denominada facultad reglamentaria<sup>260</sup> que permite proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto en torno a la Ciudad de México.

<sup>260</sup> Como señala Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2010, pág. 123.

Dentro de las atribuciones de naturaleza administrativa, se contempla la de proponer al Senado de la República a la persona que sustituya al Jefe de Gobierno en caso de remoción.

Finalmente, en el ámbito financiero se encuentra la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, con base en la propuesta que realice el Jefe de Gobierno.

## 5.9 La Asamblea Legislativa y el Ámbito Urbanístico

El legislativo distrital posee una enorme gama de atribuciones en diversas materias, sin embargo, únicamente haremos referencia a las vinculadas con el contexto urbanístico.

Sobre el particular el artículo 122 de la Constitución federal, Base Segunda inciso j) refiere lo siguiente: *“Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal”*<sup>261</sup>.

## 5.10 El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Contexto Urbanístico

Las correspondientes atribuciones del Ejecutivo local se contemplan en la Base Tercera, respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal entre las cuales podemos destacar: la de fijar los criterios para llevar a cabo la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como determinar las relaciones que dichos órganos guarden en relación con el propio Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, se previene en el inciso g) que *“para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el*

<sup>261</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit. Editorial SISTA, pág. 192.46.

*artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.”*

Cabe señalar que por conducto de las referidas comisiones se establecen las bases para la celebración de convenios conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones. Sobre el particular expresa Espinoza Vargas<sup>262</sup> *“contamos con los elementos legales para orientar nuestro desarrollo urbano, tenemos también capacidad técnica, pero nos faltan los recursos económicos y la voluntad política”*.

De igual forma podrán determinar las bases para establecer coordinadamente, las funciones específicas en las materias referidas, así como precisar la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación e igualmente regular en forma conjunta y coordinada, el desarrollo de las zonas conurbadas y prestación de servicios.

## **5.11 El Estatuto General de Gobierno**

El Estatuto General de Gobierno constituye el elemento jurídico que desarrolla de manera pormenorizada diversos ámbitos fundamentales del Distrito Federal, respecto de los cuales destacaremos los atinentes en la materia urbanística.

Conforme al artículo 2º del citado ordenamiento: *“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones”*.<sup>263</sup>

<sup>262</sup> Espinoza Vargas, Rosalba. “Origen, Evolución y Desarrollo de la Regionalización y la Metropolitización”. *Revista INAP*, México, 1992. pág. 30.

<sup>263</sup> Ordenamiento consultado en la página de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)

Resulta de particular interés el numeral 3º al determinar que los límites geográficos de la Ciudad de México son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión, así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, previniendo que la ley de la Administración Pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal mismos que quedaron plasmados en el 5.2 de este libro.

Igualmente es de mencionarse el numeral 11º que determina: “*el gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por:*

- I. *Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;*
- II. *La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y*
- III. *La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

Por su parte el artículo 69, resulta de singular importancia al especificar la participación del Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en diversas materias como las de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública para lo cual el Jefe de Gobierno podrá acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, así como la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación.

De igual forma este ordenamiento faculta al Jefe de Gobierno para suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes<sup>264</sup>, conforme a las bases establecidas por las comisiones, con la finalidad de precisar los ámbitos territorial y funcional para la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones.

Por otro lado, el Ejecutivo local puede formular los estudios que permitan establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal por conducto de un comité de trabajo integrado por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal y por una comisión de diputados a la Asamblea Legislativa de la propia entidad.

Conforme al artículo 110, en los estudios relativos deberán incluirse por lo menos los siguientes elementos:

- I. Población;*
- II. Configuración geográfica;*
- III. Identidad cultural de los habitantes;*
- IV. Factores históricos;*
- V. Condiciones socioeconómicas;*
- VI. Infraestructura y equipamiento urbano;*
- VII. Número y extensión de colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales de las Delegaciones;*
- VIII. Directrices de conformación o reclasificación de asentamientos humanos con categoría de colonias;*
- IX. Previsión de los redimensionamientos estructurales y funcionales delegacionales; y*
- X. Presupuesto de egresos y previsiones de ingresos de la entidad”.*

En todo caso, la variación de la división territorial deberá perseguir un mejor equilibrio en el desarrollo de la Ciudad, así como el mejoramiento de la función de gobierno y de la prestación de servicios públicos, el incremento de la eficacia gubernativa, lograr una mayor participación social y contribuir a la estabilidad financiera de la entidad entre otros principales cometidos.

<sup>264</sup> Sobre el particular resulta muy conveniente consultar la interesante opinión de Humberto Polo Martínez, quien propone una Administración Pública Comunitaria entre las autoridades distritales y las municipales de la zona conurbada en su obra *Administración Pública Comunitaria y Gobierno Local en México: Las Autoridades Auxiliares Municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2012, pp. 121-169.

## 5.12 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>265</sup>

El artículo 8º del ordenamiento en cita establece la calidad tripartita de la Ciudad de México como: a) Distrito Federal; b) sede de los Poderes de la Unión, y c) capital de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando de manera prístina que la propia Ciudad de México es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En consonancia con el Estatuto de Gobierno, refiere que el Distrito Federal se integra por el territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

### 5.12.1 Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

Dentro de la organización administrativa del Distrito Federal, la ley en comento contempla la existencia de un plano centralizado y otro de naturaleza paraestatal<sup>266</sup> lo que permite un sano equilibrio del Ejecutivo.

En el ámbito centralizado se ubica la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a la cual le corresponde el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria, para lo cual se le ha dotado de las siguientes atribuciones:

- I. Proponer, coordinar y ejecutar las políticas en materia de planeación urbana, así como formular, coordinar, elaborar y evaluar los programas en esta materia y realizar los estudios necesarios para la aplicación de las Leyes de Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano del Distrito Federal;*
- II. Formular, coordinar y evaluar el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;*
- III. Elaborar los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano, así como sus modificaciones y, en coordinación con las Delegaciones, someterlos a consideración del Jefe de Gobierno;*

<sup>265</sup> Ordenamiento consultado en la página [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx).

<sup>266</sup> Al efecto se recomiendan las obras de Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2008, pág. 200 y de Jorge Olivera Toro. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1977, pág. 135.

- IV. *Intervenir en los términos de esta Ley y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en la modificación del Programa General y de los Programas Delegacionales y Parciales;*
- V. *Prestar a las Delegaciones del Distrito Federal, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para la ejecución de los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano;*
- VI. *Fijar la política, estrategia, líneas de acción y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbana;*
- VII. *Coordinar la integración al Programa General de Desarrollo Urbano de los programas delegacionales, parciales y sectoriales, mantenerlos actualizados y evaluar sus resultados;*
- VIII. *Realizar y desarrollar los proyectos urbanos de ingeniería y arquitectura, así como algunos proyectos seleccionados de conjuntos arquitectónicos específicos; IX. Normar y proyectar conjuntamente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, las obras de restauración de las zonas que sean de su competencia;*
- X. *Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como aquellos relativos al uso del suelo;*
- XI. *Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública;*
- XII. *Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, con base en un programa de corto, mediano y largo plazo, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;*
- XIII. *Diseñar los mecanismos técnicos y administrativos de fomento para el desarrollo urbano en general, así como determinar y efectuar el pago de las afectaciones y expropiaciones que se realicen por interés público;*
- XIV. *Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, el equipamiento, servicios y la instrumentación de los programas que se deriven del Programa General de Desarrollo Urbano para un mejor funcionamiento de la ciudad;*
- XV. *Coordinar las actividades de las comisiones de límites y nomenclatura del Distrito Federal;*

- XVI. *Registrar y supervisar las actividades de los peritos y directores responsables de obras, así como coordinar sus comisiones;*
- XVII. *Autorizar y vigilar los trabajos de explotación de yacimientos de arena, cantera, tepetate, piedra y arcilla; revocar las autorizaciones, cuando los particulares no cumplan las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como rehabilitar las zonas minadas para el desarrollo urbano;*
- XVIII. *Formular, promover y coordinar la gestión y ejecución de los programas de vivienda en el Distrito Federal;*
- XIX. *Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente, expedir y revocar en su caso, las licencias de uso del suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental, y*
- XX. *Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.*

Como se desprende del texto anterior, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene atribuido un papel fundamental en el ámbito urbanístico que se manifiesta en diversos renglones, entre los cuales destacan: su participación determinante en la planeación urbana y en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal así como en los Delegacionales y Parciales que son instrumentos básicos para su acometimiento y ejecución.

Igualmente resulta de gran interés estratégico el establecimiento de la política, en materia de planeación urbana, ya que en la misma se fijan las directrices y lineamientos a seguir<sup>267</sup>, los cuáles deben de cumplimentarse de manera puntual y exhaustiva.

En materia de proyectos de ingeniería y arquitectura urbana, su intervención resulta esencial, pues los mismos condensan una dualidad troncal, al constituir en primer término la proyección urbana y en segundo lugar representar la ejecutividad de la propia planeación en la materia<sup>268</sup>.

También estimamos de gran trascendencia la atribución que tiene esta dependencia centralizada, respecto de la propuesta, vigilancia y cumplimiento

<sup>267</sup> Así lo aprecia Máximo Flores Vega en su artículo *El Gobierno y la Administración de México y su Zona Metropolitana*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993, pág. 38.

<sup>268</sup> Así lo detalla Federico Spantigati. *Op. cit.*, pág. 223.

de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias respectivos, lo que permite actualizar los modelos urbanísticos y acometerlos de manera real, incluyendo los inherentes al uso del suelo y no como sucedía en el pasado tal y como señalaba Roque Álvarez<sup>269</sup> “*al existir la carencia de un modelo de desarrollo metropolitano y regional*”.

Incuestionablemente deben destacarse los estudios que realiza la Secretaría para proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias, en aras de obtener un mejor desarrollo urbano. El establecimiento de las reservas correspondientes, tiene como propósito principal la protección y preservación urbanísticas, porque las mismas impiden que se realicen actividades que puedan poner en riesgo a la colectividad.

Por otro lado, resulta plausible la posibilidad jurídica establecida por el legislador para que la dependencia promueva la inversión inmobiliaria, ya que encierra *per sé*, una auténtica política en materia de desarrollo urbano .

Finalmente, es de mencionarse su atribución para revisar y determinar los estudios de impacto urbano que afecten dicho entorno.

### **5.13 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal<sup>270</sup>**

Uno de los instrumentos torales en el plano urbanístico de la Ciudad de México, lo representa la Ley de Desarrollo Urbano, la cual establece una diversidad de principios que se yerguen como auténticos elementos planificatorios y concomitantemente deben ser señalados como fundamentos de política urbanística.

#### **5.13.1 Principios Urbanísticos**

Los principios de referencia se encuentran previstos en el artículo 2º del propio ordenamiento, los cuáles en atención a su puntualidad se transcriben a continuación:

<sup>269</sup> Roque Álvarez, Artemio. *Análisis y Propuestas de Coordinación Metropolitana para la Ciudad de México*. Artículo incluido en la Revista número 82, INAP, México, 1992, pág. 61.

<sup>270</sup> La ley se puede consultar en la página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- I. Planear el desarrollo urbano, con base en proyecciones del crecimiento poblacional de la ciudad de México, a fin de garantizar la sustentabilidad de la Ciudad de México mediante el ejercicio de los derechos de los habitantes del Distrito Federal al suelo urbano, a la vivienda, a la calidad de vida, a la infraestructura urbana, al transporte, a los servicios públicos, al patrimonio cultural urbano, al espacio público, al esparcimiento y a la imagen urbana y su compatibilidad con el sistema de planificación urbana del Distrito Federal;*
- II. Hacer prevalecer la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo, a través del establecimiento de derechos y obligaciones de los propietarios y poseedores de inmuebles urbanos, respecto de los demás habitantes del Distrito Federal y del entorno en que se ubican;*
- III. Alentar la participación y concertación con los sectores público, social y privado en acciones de reordenamiento urbano, dotación de infraestructura urbana, prestación de servicios públicos, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano, recuperación y preservación de la imagen urbana y de crecimiento urbano controlado;*
- IV. Sustentar las acciones en las materias de esta Ley en la gestión que realicen los habitantes en lo individual y/o a través de la representación de las organizaciones sociales de las colonias, barrios y pueblos de la Ciudad de México constituidos conforme a las normas aplicables;*
- V. Establecer y actualizar el sistema de planificación urbana que se adapte a la movilidad de la población del Distrito Federal y a las necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la Ciudad de México, así como a su conformación geopolítica;*
- VI. Limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través del fomento del establecimiento de áreas geográficas con diferentes usos del suelo, que permita una mejor distribución poblacional, la disminución de traslados y el óptimo aprovechamiento de servicios públicos e infraestructura urbana y la compatibilidad de la expansión urbana con la sustentabilidad ambiental, social y económica”.*

Sobre el particular es conveniente referir que en el capítulo inicial de este trabajo doctoral, se pergeñaron diversos elementos teóricos como principios,

conceptos, instituciones en materia de planeación, urbanismo, desarrollo sustentable entre otros, los cuales se encuentran plasmados de manera prístina en los anteriores principios contemplados en el numeral 2º por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, razón por la cual remitimos al capítulo primero.

### ***5.13.2 Atribuciones de la Asamblea Legislativa en Materia Urbanística***

Uno de los rubros legislativos que corresponde a la Asamblea es el correlativo a la materia urbanística, que le permite regular la planeación del desarrollo urbano.

En este orden de ideas, resalta su competencia para aprobar los Programas urbanísticos así como sus modificaciones. Los Programas en comento representan uno de los instrumentos básicos de la planificación, porque sientan las bases y fundamentos jurídicos para lograr un desarrollo sustentable y una adecuada ordenación territorial<sup>271</sup> “*desde un punto de vista espacial, ordenar las ciudades con áreas de crecimiento promoviendo los corredores en una agrupación de centros urbanos especializados y ligados entre sí mediante ejes de desarrollo*” como lo estima Barbosa Prieto.

Bajo este contexto, la Asamblea también participa en las Comisiones de Planeación de la Conurbación y de Desarrollo Metropolitano y Megalopolitano.

### ***5.13.3 Atribuciones del Jefe de Gobierno en Materia Urbanística***

Existe una amplia esfera de competencia en favor del Ejecutivo local respecto de la materia urbanística, resultando de gran relevancia la aplicación de las resoluciones de expropiación, ocupación, establecimiento de modalidades y restricciones al dominio por causa de utilidad pública.

También sobresale su intervención en la planeación, organización, administración, control, evaluación y operación referidas a la ejecución de obras, prestación de servicios públicos y realización de actos de gobierno relativos a la ordenación y servicios territoriales en la Ciudad, que incidan o se realicen en, o que se relacionen con, el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones.

<sup>271</sup> Barbosa Prieto, Arturo. *Implicaciones del Proceso de Metropolización de la Ciudad de México en la Región Centro del País*. Revista INAP, México, 1992, pág. 83.

Igualmente se le faculta para celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con las Administraciones Públicas federal, estatal o municipal así como participar en la elaboración de los Programas correspondientes, lo que le permite plantear elementos planificatorios integrales en beneficio del Distrito Federal y de los demás intervinientes.

Su intervención a través de las Comisiones de Planeación de la Conurbación y Desarrollo Metropolitano y Megalopolitano es de enorme trascendencia, pues el Jefe de Gobierno es el eje troncal de la política urbana e igualmente de su ejecución, por lo que su aportación a dicho entorno enriquece extraordinariamente a las mencionadas comisiones, en las que pueden efectuarse mecanismos de coordinación y concertación política como apunta Aguirre Cárdenas<sup>272</sup> “*se debería establecer una verdadera administración metropolitana cuyo objetivo central sería fortalecer la capacidad de gestión*”.

Esta atribución se complementa con la celebración de convenios para la creación de las Comisiones de Conurbación, de Desarrollo Urbano y de Ordenación Territorial e igualmente con la de ordenar su inscripción en el Registro de Planes y Programas así como en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal.

Sin duda, un aspecto de contextualización democrática en materia urbanística, lo representa la participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los Programas lo que va de la mano con la facultad que tiene el Jefe de Gobierno para formular los Programas así como sus modificaciones con el propósito de presentarlos a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Por otro lado y con el propósito de una complementariedad idónea, el legislador dotó al Ejecutivo local distrital con la facultad reglamentaria que en el ámbito urbanístico le permite expedir los Reglamentos atinentes, al tiempo de aplicar y hacer cumplir la presente Ley y demás disposiciones que regulen las materias relacionadas con dicho ámbito.

---

<sup>272</sup> Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia. *Mecanismos de Coordinación y Concertación Metropolitana*. Revista INAP, México 1992, pág. 77.

#### ***5.13.4 Atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda***

Esta dependencia centralizada es por un lado la promotora de la Ley de Desarrollo Urbano y por otro se constituye en el brazo ejecutor de la misma, lo cual se corrobora con su función de aplicar las disposiciones en materia de desarrollo urbano, para lo cual emitirá dictámenes, circulares, criterios, recomendaciones o cualquier otro acto administrativo mismos que resultan de observancia obligatoria para los servidores públicos.

Igualmente, se constituye como el órgano técnico que lleva a cabo los estudios para la elaboración de los proyectos de Programas y de sus modificaciones a fin de someterlos a la consideración del Jefe de Gobierno.

Congruente con las políticas democratizadoras, promueve la participación ciudadana mediante consulta pública respecto de la elaboración y modificación de los Programas.

Como autoridad en la materia, se encuentra facultada para revisar los proyectos de Programas Delegacionales y de los Programas Parciales, así como los de sus modificaciones, con la finalidad de que guarden congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano.

En cuanto a las tareas de ejecución, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda puede realizar diversos actos tendientes a supervisar y vigilar los Reglamentos correspondientes, así como los acuerdos de delegación de facultades expedidos por el Jefe de Gobierno, incluyendo lo relativo a reotificaciones, zonificaciones, autorizaciones de los trámites relacionados con la inscripción de vías públicas y derechos públicos de paso.

Asimismo y conforme a las determinaciones que expida el Jefe de Gobierno, puede ejecutar los actos relativos a la planeación, organización, administración, control, evaluación y operación de manifestaciones de polígonos de actuación, de construcción, el otorgamiento de dictámenes, licencias, referidos a la ejecución de obras, prestación de servicios públicos y realización de actos de gobierno relativos a la ordenación y servicios territoriales en la Ciudad que incidan o se realicen en el conjunto de la Ciudad o tengan impacto en dos o más Delegaciones.

Debe señalarse como un elemento central en la materia, su atribución para integrar y operar el Sistema de Información y Evaluación del Desarrollo Urbano, dicho Sistema se ha constituido en un valioso elemento revulsivo que permite analizar y evaluar las políticas y decisiones en materia urbanística, desde una óptica realista y sobre todo con base en la información recopilada, con la intención de corregir o encauzarlas de manera correcta.

Igualmente el ordenamiento de referencia le faculta para refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que celebre el Jefe de Gobierno en aras de obtener mejores condiciones de vida, como lo refiere Rodríguez Cota<sup>273</sup> *“El gobierno busca entre otros objetivos asegurar la perfecta compañía de los individuos y las familias; garantizar el ejercicio de la virtud; asegurar la política civil y de gobierno; y procurar la felicidad de los individuos y las familias”*.

Dentro del ámbito informativo tiene la obligación de difundir estudios, diagnósticos y prospectivas y desde la perspectiva de la planificatoria puede analizar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control, gestión y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial así como emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial.

También cuenta en su haber, con la atribución para recibir y registrar la manifestación de polígonos de actuación y en su caso emitir la autorización de las relotificaciones, cambios de uso de suelo, fusiones, subdivisiones, transferencias de potencialidad, manifestaciones de construcción y demás medidas que resulten adecuadas para la materialización de los polígonos autorizados, así como expedir las licencias correspondientes.

Al unísono es la encargada de elaborar las políticas, los lineamientos técnicos y los proyectos de normas para la protección, conservación y consolidación del paisaje urbano, natural y cultural, del mobiliario urbano, del patrimonio cultural urbano y analizar la solicitud para la colocación de anuncios y publicidad exterior para lo cual se encuentra facultada para expedir los Planes de Zonificación de Anuncios, debiendo considerar las normas ambientales que en materia de contaminación visual emita la Secretaría de Medio Ambiente con el propósito de determinar las zonas prohibidas y permitidas.

<sup>273</sup> Rodríguez Cota, José Manuel. *Gobierno y Sociedad. Las Relaciones Adecuadas en la Conurbación de la Ciudad de México*. Revista INAP, México, 1992, pág. 67.

De igual forma, dentro de su haz de atribuciones se encuentra la de operar el Registro de Planes y Programas e inscribir en el mismo dichos planes y programas, así como los actos o resoluciones administrativas o judiciales correspondientes. Asimismo, actualiza los catálogos de inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano al tiempo de poder delimitar los polígonos de las áreas de conservación patrimonial

Por otro lado, efectúa la coordinación con las dependencias federales competentes, con el objetivo específico de conservar y restaurar los bienes inmuebles que constituyan el patrimonio arqueológico, histórico, artístico o cultural del Distrito Federal.

En materia ambiental debe coordinarse con la Secretaría del Medio Ambiente para preservar y restaurar los recursos naturales, así como para prevenir y controlar la contaminación como afirma Escobedo Miramontes<sup>274</sup> *“el impacto de los avances tecnológicos en la industria, comercio y medios de comunicación ha redundado en un deterioro paulatino del entorno urbano, a tal grado que la contaminación del suelo, aire y agua se ha convertido en un problema de salud pública que amerita medidas emergentes de carácter integral”*.

Dentro de sus diversas obligaciones institucionales se ubica la de presentar ante la Asamblea Legislativa, los informes trimestrales del avance cualitativo del Programa General de Desarrollo Urbano así como de remitirle los acuerdos que dicte en materia de desarrollo urbano.

También en su secuencia obligacional, se encuentra la de crear una reserva territorial para la producción social de vivienda, de acuerdo con los recursos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal asigne.

Asimismo, cuenta con atribuciones para interpretar y aplicar para efectos administrativos las disposiciones de desarrollo urbano así como las de los programas, emitiendo los dictámenes, circulares y recomendaciones necesarias, sin perjuicio de las facultades generales de interpretación de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales e igualmente proveer la capacitación y a la asistencia técnica en materias relacionadas con el desarrollo urbano

<sup>274</sup> Escobedo Miramontes, Federico. *El Crecimiento Urbano de la Ciudad de México y su Impacto Ambiental*. Revista INAP, México, 1992, pág. 133.

y el ordenamiento territorial, para lo cual podrá celebrar convenios con las instituciones educativas, a fin de que se incluyan estas materias en los programas de estudio

Como puede apreciarse, esta Secretaría resulta vital para la planeación, programación, ejecución, evaluación de los distintos ámbitos urbanísticos al tiempo de constituirse en la coordinadora de dicho contexto, por lo que su compleja labor debe siempre orientarse por los principios y la teleología en la materia como sostiene González García de Alba<sup>275</sup> *“la planeación urbana en el mundo contemporáneo es una tarea compleja que requiere de una visión integral de los fenómenos que motivan el crecimiento urbano. El proceso de planeación debe comprender además de una sola distribución física del espacio, los aspectos económicos, sociales y culturales que se generan en el ámbito urbano y que tienen alguna incidencia en el crecimiento de las ciudades”*.

### **5.13.5 Órganos Auxiliares del Desarrollo Urbano**

Conforme al artículo 16 de la ley en comento especifica que los órganos auxiliares del desarrollo urbano son:

- I. El Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable;*
- II. La Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;*
- III. La Comisión de Nomenclatura del Distrito Federal;*
- IV. La Comisión para el Mejoramiento de la Infraestructura y el Equipamiento del Distrito Federal;*
- V. La Comisión de Admisión de Directores Responsables de Obra y Corresponsables;*
- VI. La Comisión de Evaluación de Peritos en Desarrollo Urbano y Peritos Responsables de la Explotación de Yacimientos;*
- VII. El Comité de Normalización Territorial de Desarrollo Urbano;*
- VIII. La Comisión de Límites del Distrito Federal;*
- IX. El Comité Técnico de las Áreas de Gestión Estratégica; y*
- X. El Comité Técnico de Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano”*.

<sup>275</sup> González García de Alba, Ligia. *Planeación Urbana, Planeación Económico-Espacial*. Revista INAP, México, 1992, pág. 99.

### **5.13.6 Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano y sus Elementos Integrantes**

A continuación se enlistan los instrumentos relativos:

- I. El Programa General de Desarrollo Urbano;*
- II. Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano;*
- III. Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano;*
- IV. Las Áreas de Gestión Estratégica; y*
- V. Las Normas de Ordenación”.*

Ahora bien, los Programas y sus modificaciones serán formulados por el Jefe de Gobierno y sometidos a la aprobación de la Asamblea y deberán contener al menos los siguientes elementos:

- I. Fundamento y motivos. Los motivos consistirán en las circunstancias ocurridas y las prevalecientes que determinan la necesidad de aprobar un programa, o en su caso, de modificar su contenido, y en general los criterios que servirán de base para la elaboración del Programa;*
- II. Diagnóstico - Pronóstico. El diagnóstico deberá elaborarse con base en el Atlas de Riesgo de la Ciudad de México y en las condiciones de la infraestructura urbana prevalecientes y, el pronóstico comprenderá una proyección del crecimiento poblacional y del desarrollo urbano;*
- III. La imagen objetivo;*
- IV. La estrategia general y particularizada de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;*
- V. El ordenamiento del territorio en el que se incluirá la clasificación del uso del suelo urbano, y para el caso del suelo de conservación, se estará a lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal;*
- VI. Las acciones estratégicas y las autoridades corresponsables de llevarlas a cabo, así como los instrumentos para su ejecución; y*
- VII. La información gráfica y estadística que referirá, en la forma más explícita posible, la regulación aplicable para las diversas áreas que refleje”.*

### 5.13.7 Ordenamiento Territorial

Conforme a “*la naturaleza física de la Cuenca del Valle de México es incompatible en varias de sus características con las particularidades de un desarrollo magapolitano en expansión, altamente demandante de satisfactores y generador de volúmenes de residuos que no encuentran una solución natural a los problemas que ocasionan*” como asevera Mejía Ponce de León<sup>276</sup>.

Bajo este contexto, el artículo 48 de ordenamiento en cita señala que el ordenamiento territorial comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación, abarcando también las disposiciones en materia de construcciones, de paisaje urbano y de equipamiento urbano.

Resulta conveniente señalar que el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano establecerá el número, objeto y denominación de las áreas de actuación, entre las cuales se encontrarán:

*I. En suelo urbano:*

- a) Áreas con potencial de desarrollo;
- b) Áreas con potencial de mejoramiento;
- c) Áreas con potencial de reciclamiento;
- d) Áreas de conservación patrimonial; y
- e) Áreas de integración metropolitana.

*II. En suelo de conservación:*

- a) Áreas de rescate ecológico;
- b) Áreas de preservación ecológica;
- c) Áreas de producción rural y agroindustrial;
- d) Áreas de transición;
- e) Áreas de conservación patrimonial; y
- f) *Las determinadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*”.

<sup>276</sup> Mejía Ponce de León, Adolfo. *Proyección Ambiental de la Cuenca del Valle de México*. Revista INAP, México, 1992, pág. 149.

## 5.14 Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Esta legislación resalta uno de los más importantes aspectos del desarrollo de la Ciudad de México, alude a un aspecto de planeación y planificación cuya base parte del entorno real, se traslada al contexto planificador y finalmente se ejecuta.

La planeación es una actividad esencial que permite la ordenación o inclusive la reordenación del desarrollo urbano. Como se concluyó en el capítulo primero, la Ciudad de México adoleció en diversos periodos de una adecuada planificación por lo que en nuestros días existen limitaciones en diversos ámbitos de naturaleza urbanística para lo cual expresó Cruz Jiménez<sup>277</sup> *“para la estrategia integral al servicio se determinan cuatro acciones básicas: atención prioritaria a la disposición final, mejoramiento del sistema de transferencia, limpieza en las zonas críticas de la ciudad y fortalecimiento de la infraestructura”*.

Bajo ese prurito, se diseñó la Ley por lo que a lo largo de la misma se localizan aspectos regulatorios de encierran limitantes urbanísticas.

### 5.14.1 Contexto de la Planeación del Desarrollo

La planeación del desarrollo representa un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal, tomando en consideración los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno.

### 5.14.2 Ejes Rectores

Se consideran los principales ejes de la planeación del desarrollo:

- A) El desarrollo económico;
- B) El desarrollo social;
- C) La protección civil;
- D) El desarrollo sustentable;

<sup>277</sup> Cruz Jiménez, Rosalba. *Los Servicios Públicos en la Ciudad de México*. UNAM, 1997, pág. 226.

- E) El ordenamiento territorial;
- F) El respeto de los derechos humanos, y
- G) La perspectiva de género.

### ***5.14.3 Autoridades participantes en el proceso de planeación del Distrito Federal***

Las autoridades que comparten el proceso de planeación en el Distrito Federal son las siguientes:

- I. La Asamblea Legislativa;
- II. El Jefe de Gobierno;
- III. Los Jefes Delegacionales; y
- IV. Los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

#### ***5.14.3.1 La Asamblea Legislativa y la Planeación Distrital***

Una de las atribuciones principales del órgano legislativo local conforme a la Ley en comento, es la de emitir opinión respecto del Programa General y de los Programas Delegacionales que le remita el Jefe de Gobierno.

Igualmente destaca la facultad para verificar que las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos que le remita el Jefe de Gobierno, incorpore las asignaciones a los objetivos y Prioridades del Programa General así como formular las observaciones y emitir las recomendaciones que estime pertinentes acerca de los informes trimestrales que rinda el Jefe de Gobierno, respecto al avance en la ejecución del Programa General<sup>278</sup>.

#### ***5.14.3.2 El Jefe de Gobierno y la Planeación del Distrito Federal***

La conducción de la planeación del Distrito Federal constituye la principal tarea del titular del Ejecutivo Local en la materia urbanística. Por tal motivo tiene facultad expresa para remitir a la Asamblea Legislativa, el Programa General y los Programas Delegacionales que hayan sido aprobados por él mismo para su examen y opinión.

<sup>278</sup> Sobre esta temática consultar el ensayo de Raúl Sergio Cuéllar Salinas. *Módulos de Administración de los Servicios Públicos*. UNAM, 1997, pág. 261.

También tiene a su cargo la coordinación y la ejecución del Programa General y los Programas Delegacionales de lo que deriva su obligación de informar a la Asamblea en relación con el avance y ejecución de los referidos Programas al presentar la Cuenta Pública del año a evaluar.

Igualmente puede celebrar convenios y acuerdos de coordinación con otros niveles de gobierno así como llevar a cabo la concertación con los sectores social y privado.

#### *5.14.3.3 El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*

Dicho sistema estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; de participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.

En el Sistema de mérito se debe promover la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía *“en el caso de la zona metropolitana las soluciones requieren la participación de sus habitantes y tomar en consideración que los problemas pertenecen a entidades con regímenes diferentes”* como señala García Aguirre<sup>279</sup>. Bajo el contexto del Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el mismo se promueve a través de los Comités Vecinales y Consejos de Pueblos y Barrios, así como de grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo. El Sistema se organizará a partir del Programa General, del cual se derivarán los programas sectoriales, institucionales y especiales.

##### 5.14.3.3.1 Las etapas del proceso de Planeación

En primer lugar se ubica la formulación, en la que se desarrollarán las actividades para la elaboración del Programa General, y los programas delegacionales *“que podrían prevenir los llamados clusters”* como indica Larralde Corona<sup>280</sup>.

<sup>279</sup> García Aguirre, Gabriel. *Problemas para el acceso al suelo y servicios en la Zona Metropolitana*. Revista INAP, México, 1992, pág. 115.

<sup>280</sup> Larralde Corona, Adriana. *¿Clusters Rurales en la Región Centro de México?* Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Juan Pablos, México, 2011, pág. 19.

Enseguida se encamina la instrumentación, que comprende el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Programa General, los programas y los programas delegacionales a objetivos y metas de corto plazo.

La tercera etapa se refiere al control cuyo objetivo principal es el de prevenir y corregir las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan en cualquier etapa del proceso de planeación.

Por último se localiza la evaluación, mediante la cual se realiza la valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución del Programa General, sus programas y los programas delegacionales.

Es conveniente apuntar que el Sistema contará con los subsistemas de información, de control y de evaluación que apoyarán la toma de decisiones y las acciones que se lleven a cabo durante el proceso de planeación.

Cabe especificar que el Jefe de Gobierno cuenta con la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal a través del Comité de Planeación, el cual se integrará por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

#### 5.14.3.3.2 El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal

Este Programa representa la base del desarrollo distrital y se encuentra constituido por el documento rector que contiene las directrices generales de los desarrollos social, económico y sustentable así como los ámbitos de protección civil y el ordenamiento territorial, con base en el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género de la entidad, así como de políticas en materia de desarrollo metropolitano, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años<sup>281</sup>.

Es apuntarse que su vigencia no excederá el período Constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita.

<sup>281</sup> En este sentido se pronuncia Alfonso Sánchez Almanza en su artículo *Crecimiento y Distribución Territorial de la Población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Departamento del Distrito Federal, México, 1993, pág. 103.

Bajo este contexto, el Jefe de Gobierno deberá presentar el Programa General a la Asamblea, para su examen y opinión a más tardar el 5 de junio del año inmediato siguiente al de su toma de posesión, en tanto que la Asamblea emitirá su opinión a más tardar el 30 de septiembre del mismo año para que el Jefe de Gobierno considere, en su caso, las observaciones respectivas y publique el Programa General dentro de un plazo de 30 días.

#### 5.14.3.3.2.1 Contenido Mínimo del Programa General

Bajo este contexto el Programa General deberá contener:

- a) Los antecedentes;
- b) El diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo;
- c) La proyección de tendencias y los escenarios previsibles;
- d) El contexto regional y nacional del desarrollo, y
- e) Los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de carácter nacional que incidan en el Distrito Federal.

En este orden de ideas, el Programa deberá contener al menos los siguientes elementos:

- a) La imagen objetivo que consistirá en lo que el Programa General pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
- b) La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial;
- c) La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo;
- d) Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General, y
- e) Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la Federación, Entidades y Municipios<sup>282</sup>.

#### 5.14.3.3.3 Los Programas Delegacionales

Los Programas en comento corresponden a las Delegaciones Políticas y establecerán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones

<sup>282</sup> Lineamiento de acción que debe acometerse de manera integral.

y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia tampoco excederá del periodo de gestión que establezca el Estatuto para los titulares de los órganos político-administrativos.

Los titulares de los órganos político-administrativos deberán presentar el proyecto de Programa Delegacional de la demarcación a su cargo ante el Jefe de Gobierno, a más tardar el día 5 de enero del año inmediato siguiente al de su toma de posesión.

Una vez recibidos los proyectos, el Jefe de Gobierno los remitirá para su examen y opinión a la Asamblea Legislativa, la cual contará con 30 días para realizar las opiniones respectivas. El Jefe de Gobierno publicará los programas delegacionales, a más tardar el día 30 de abril del mismo año.

Bajo este contexto, los órganos político-administrativos, con apoyo del Comité Mixto de Planeación, formularán los Programas Delegacionales.

En la formulación del Programa Delegacional deberán considerarse las proyecciones y previsiones de largo plazo del programa delegacional anterior, así como el impacto de la ejecución de acciones y el logro de objetivos y metas de la planeación del desarrollo de la demarcación territorial, para que se motiven debidamente las modificaciones que en su caso se tuvieran que realizar.

Los programas de mediano plazo serán:

- a) Sectoriales;
- b) Institucionales;
- c) Especiales, y
- d) Parciales.

De igual forma, debe señalarse que el Jefe de Gobierno podrá aprobar programas a corto y mediano plazo.

### **5.15 Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal<sup>283</sup>**

Esta legislación tiene por objeto establecer los lineamientos y bases generales de la planeación estratégica para fomentar el desarrollo armónico y sustentable,

<sup>283</sup> Consultada en la página electrónica de la Asamblea Legislativa. [www.aldf.gob.mx](http://www.aldf.gob.mx)

así como lograr una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactúan en las áreas metropolitanas del Distrito Federal y su vinculación con la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del País.

La Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría, será la responsable de coordinar la planeación estratégica y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México.

Dentro de las facultades del Secretario de Gobierno a través de la Subsecretaría<sup>284</sup>, se contemplan principalmente las de proponer y promover la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento de las comisiones metropolitanas, en coordinación con las dependencias y delegaciones, en las materias de Desarrollo Urbano; Protección al Ambiente; Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico; Transporte, Agua Potable y Drenaje; Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos; Ciencia y Tecnología y Seguridad Pública entre otras.

De igual forma puede coordinar, conjuntamente con las entidades, dependencias, órganos desconcentrados y las delegaciones, los trabajos de las comisiones metropolitanas constituidas, así como establecer los mecanismos de coordinación con otras dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal para promover su participación en las acciones relacionadas con las comisiones metropolitanas.

También cuenta con atribuciones para promover acciones de coordinación con la Federación, estados y municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México e igualmente las acciones que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos.

Asimismo, puede proponer los mecanismos de coordinación institucional que permitan incentivar el desarrollo y la inversión productiva en las áreas metropolitanas, así como proponer los proyectos de los ordenamientos jurídicos y las modificaciones legales necesarias que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones.

<sup>284</sup> De conformidad con la ley respectiva.

Por otro lado, se contempla que los convenios de coordinación metropolitana y los acuerdos de carácter metropolitano no podrán tener una vigencia mayor a cinco años, pero podrán refrendarse una vez que sean revisadas las condiciones que contengan.

### **5.16 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018<sup>285</sup>**

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 establece los objetivos, metas y líneas de acción que sirven de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México hasta 2018.

A partir del mismo, se elaboran los Programas Sectoriales, los Institucionales, los Parciales y los Especiales y se determina el desarrollo de la programación, presupuestación y evaluación de los referidos Planes.

En términos generales se puede señalar que el Programa General contiene cinco características:

En primer lugar, se elaboró a partir de una amplia participación de los habitantes de la Ciudad de México, lo que permitió elaborar un programa conjunto entre autoridades y ciudadanía a partir de una consulta pública en la que se recogieron las propuestas correspondientes.

En segundo lugar, el Programa involucró por primera vez un intenso diálogo y trabajo conjunto entre los diferentes entes públicos que integran la Administración Pública del Distrito Federal, para asegurar la implementación coordinada de las acciones del gobierno. En ese sentido, en el proceso de elaboración del Programa en comento, se consideraron los 16 proyectos de Programas de Desarrollo Delegacional con el propósito de que el Programa fuera congruente con los mismos.

En tercer lugar, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, introdujo un cambio paradigmático en su concepción: se formuló a partir de un enfoque orientado a atender los problemas de las personas que viven y transitan en la Ciudad con lo cual, resultaba viable diagnosticar en forma transparente los desafíos del Distrito Federal, al tiempo de brindar soluciones claras.

<sup>285</sup> Consultable en la página electrónica [www.consejeria.df.gob.mx](http://www.consejeria.df.gob.mx)

Este enfoque orientado a problemas derivó en una visión de ciudad como una Capital Social, en la que las personas ejercen plenamente sus derechos en igualdad de condiciones y oportunidades.

Para alcanzar esta visión de ciudad, el Programa se estructuró en 5 Ejes para un Gobierno Ciudadano:

- Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano;
- Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana;
- Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable;
- Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura, y
- Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Un cuarto rasgo de este Programa que emerge se dirige a garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos por parte de los habitantes de la Ciudad de México, para lo cual resulta indispensable alcanzar una reforma política para la entidad.

La quinta y última característica es la adopción de estrategias transversales que involucran a los diferentes entes públicos del gobierno. De esta manera, ocho enfoques atraviesan los cinco ejes antes mencionados:

- Derechos Humanos;
- Igualdad de Género;
- Participación Ciudadana;
- Transparencia;
- Innovación;
- Ciencia y Tecnología;
- Sustentabilidad;
- Desarrollo Metropolitano, y
- Acción Internacional.

### ***5.16.1 Desarrollo Metropolitano***

Respecto de nuestra temática, el Plan General establece un planteamiento temático, al tiempo de realizar un agudo diagnóstico respecto de la Zona Metropolitana del Valle de México y establecer criterios de orientación, en aras de solventar la problemática metropolitana, por lo que consideramos de

enorme importancia, transcribir algunos de los lineamientos que el referido instrumento planificador establece sobre el particular.

### ***“Enfoque de Desarrollo Metropolitano”<sup>286</sup>***

*El Distrito Federal sólo puede pensarse de manera integrada respecto de la zona que lo circunda: la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). Su ubicación y características, las dinámicas de crecimiento, los patrones de desplazamiento de la población y los desafíos en términos de provisión de servicios públicos hacen que el presente y el futuro de la Ciudad de México estén comprometidos con esa vasta y compleja región.*

*La ZMVM está conformada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y 21 del Estado de Hidalgo, que se asientan en una extensión territorial de 10 mil 820 km<sup>2</sup>. La habitan 21.1 millones de personas, el 18% de la población nacional, de los cuales 53% viven en los municipios conurbados del estado de México, ubicados al oriente y al norte de nuestra ciudad, el 42% en el Distrito Federal, donde las mayores concentraciones de población se ubican en las delegaciones centrales, y 5% en los municipios del estado de Hidalgo.*

*La dinámica de funcionamiento de la ZMVM está principalmente definida por una creciente e intensa movilidad cotidiana de la población en su interior, derivada fundamentalmente de la desarticulación geográfica entre las áreas en que se concentran las fuentes de empleos, las que constituyen la oferta educativa y las zonas de habitación. Esta realidad impone grandes desafíos en términos de la provisión de servicios, la articulación de transporte, el desarrollo de infraestructura y el equipamiento.*

*Es necesario que la planeación e implementación de las acciones del Gobierno del Distrito Federal sean concebidas desde una visión metropolitana, que eleve la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad y asuma el reto de resolver las demandas de la población a través de la coordinación y la concertación metropolitanas con las entidades federativas vecinas.*

*Esa visión metropolitana reviste particular importancia en lo referente a políticas públicas de transporte, vialidad, agua, residuos sólidos, desarrollo económico y social, entre otros.*

<sup>286</sup> Página electrónica consultada en la cita anterior, pp. 149 a 151.

*Estar en la Zona Metropolitana del Valle de México impone a la Ciudad grandes retos, que sólo pueden enfrentarse mediante alianzas sólidas con las autoridades de los estados que la integran.*

### **CRITERIOS DE ORIENTACIÓN**

- *Promover una planeación urbana y un ordenamiento territorial a partir de una visión metropolitana, que contenga la expansión y promueva un modelo policéntrico con equidad en la distribución de infraestructura urbana ecoeficiente y equipamiento, que a su vez ofrezca una mejor calidad de vida a las y los habitantes;*
- *Propiciar y ampliar la concurrencia y la complementariedad de las acciones del gobierno local, los gobiernos delegacionales, los estados del área metropolitana y la Federación, que permitan construir alianzas sólidas a futuro con los municipios y estados de la región megalopolitana del centro del país: Morelos, Tlaxcala, Puebla y Querétaro;*
- *Fortalecer la articulación metropolitana en el diseño e implementación de políticas de transporte, promoviendo modalidades de transporte no motorizado, desincentivando el uso del vehículo privado y estructurando un sistema vial que dé prioridad a los medios de transporte masivo no contaminantes, y*
- *Promover, con una orientación metropolitana de desarrollo sustentable, la aplicación de políticas públicas relativas a residuos sólidos, transporte, aire, suelo de conservación, con especial interés en el agua y saneamiento.”*

Como puede apreciarse, las soluciones que se plantean resultan integrales y con la cooperación de los Estados involucrados, lo que permitirá que las diversas Comisiones puedan ejecutar con eficiencia las medidas propuestas.

#### **5.17 Propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el Desarrollo de las Grandes Ciudades**

A manera de guía, la ONU establece diversos lineamientos para abordar las necesidades espaciales de las áreas metropolitanas, entre los que destacan:

- Promover estrategias de planificación y gestión que abarquen toda el área metropolitana y su correspondiente región, y que se ocupen de

todos los aspectos de las actividades urbanas de modo integrado y se basen en resultados concertados para el área metropolitana;

- Aprobar y aplicar directrices de gestión metropolitana en las esferas de la gestión del suelo, el medio ambiente y la infraestructura, así como en las finanzas y en la administración;
- Vigilar y analizar la eficacia y eficiencia de las estructuras y sistemas administrativos metropolitanos, e incorporar los resultados a las políticas públicas a fin de resolver problemas macroeconómicos, sociales y ambientales;
- Crear un marco legislativo y adoptar estructuras organizativas que garanticen el suministro de servicios, la movilización de recursos y un desarrollo sostenible, coordinado y eficiente, en todas las áreas metropolitanas, y
- Reforzar la capacidad y las atribuciones de las autoridades locales, a fin de que puedan resolver eficientemente problemas de importancia regional.

### **5.18 Propuesta: La Planificación Estratégica como Instrumento Idóneo para la Implementación de los Programas de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada de la Ciudad de México**

La planificación estratégica hoy día, es el instrumento de mayor eficiencia y eficacia para la implementación de las políticas urbanísticas y la ejecución de las acciones de la administración metropolitana, en aras de lograr una correcta aplicación de los planes y programas propuestos.

En este orden de ideas, la planificación urbana constituye la dimensión espacial de una planeación integral del desarrollo de la ciudad, que articula territorial y transversalmente los planteamientos económicos, sociales, ambientales y políticos, concentrados en la gestión de proyectos coordinados así como los que han sido objeto de concertación<sup>287</sup>.

Para el caso del Distrito Federal la planificación urbana debe centrarse en la reutilización de la ciudad existente, por lo cual se requieren de instrumentos orientados a elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

---

<sup>287</sup> En relación con este tipo de planificación se recomienda consultar la página electrónica [civicus.org/view/media](http://civicus.org/view/media)

Resulta necesario formular una nueva metodología de la instrumentación e implementación de la planificación urbana, mediante una estrategia de reglas que tienen su origen en la identidad y tradición de la ciudad y excepciones, que aludiría a enclaves urbanos específicos, conceptos desde los cuales es posible abarcar la ciudad en toda su complejidad.

### ***5.18.1 La Planificación Estratégica<sup>288</sup>***

En términos de la planeación de la ciudad, el instrumento que ha suscitado mayor interés a nivel internacional ha sido la Planificación Estratégica, la cual debe plantear “*el proyecto de ciudad*” al que se desea encaminar, teniendo como diferencia con el plan general tradicional, que éste es un producto cerrado en el tiempo y el espacio, mientras que el plan estratégico es un instrumento “en proceso” que evoluciona conforme a las circunstancias.

Si el plan general establece medidas normativas y tecnocráticas, el plan estratégico aprovecha estrategias; mientras que el plan general atiende a la oferta de suelo e infraestructuras, el estratégico lo hace a la demanda de ciudadanos y empresas. El modelo de la planificación estratégica permite conciliar a “la ciudad de los promotores” con “la ciudad planificada”.

Igualmente, para que la planeación estratégica resulte exitosa se requiere del concurso de la mayoría de los agentes sociales, porque tiende a desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.

### ***5.18.2 El Plan Estratégico***

El Plan Estratégico debe abarcar todos los aspectos de la ciudad: educativos, culturales, económicos, sociales, asociativos y territoriales. Su acción se desarrolla no sólo en todo el territorio, sino para todo el territorio.

Es un plan sistémico que afecta al ciudadano en toda su integridad, desde todos los puntos de vista y en todos los matices al discernir las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, de la ciudad, al tiempo de precisar los objetivos futuros de actuación colectiva.

---

<sup>288</sup> Resulta muy ilustrativo el contenido de este concepto en la página web [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Asimismo, se constituye como un plan de acción que permite concertar las estrategias de los agentes económicos y sociales para incidir en el progreso de la ciudad.

De esta forma, el Plan Estratégico es un instrumento de planificación que partiendo de la realidad inmediata, diseña una visión integral de la ciudad que se desea construir, con objetivos clave que deben ser ejecutados en los plazos previstos los cuáles permitirán alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por la ciudadanía mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados.

En el contexto cotidiano, la planificación estratégica implementa un espacio de encuentro entre el gobierno del Distrito Federal y la ciudadanía. Es el ámbito de diálogo en el que se deberán debatir los lineamientos a seguir en la conformación de las políticas públicas de la ciudad.

En este sentido, su principal objetivo es el de promover la participación ciudadana en la elaboración y definición de la gestión de gobierno.

De esta forma, el Plan Estratégico constituye una nueva forma de administración del gobierno basada en el consenso y la participación colectiva.

Por otro lado, es un espacio que pretende trascender los períodos gubernamentales para transformarse en una herramienta fundamental del desarrollo urbano, constituyendo además un proceso permanente de reflexión y debate sobre la ciudad, sobre su realidad actual y cómo debería ser según el parecer de sus habitantes.

Los principios básicos de la planificación estratégica son:

- La participación ciudadana;
- El trabajo conjunto entre el sector público y el privado;
- El debate democrático, y
- La búsqueda de consensos y el compromiso de acción.

La finalidad de todo plan estratégico es desarrollar las capacidades de los agentes políticos, sociales, económicos y culturales de la ciudad.

### 5.18.3 *Objetivos*<sup>289</sup>

Entre los objetivos más destacados de la Planeación Estratégica se encuentran:

- Crear las condiciones, instrumentos y la estructura de organización para administrar la ZMVM, como un todo integral;
- Aumentar la eficiencia de la Administración Pública tanto en su operación interna como en la prestación de los servicios urbanos al habitante;
- Alcanzar el equilibrio presupuestal del gobierno de la ciudad;
- Integrar la acción participativa del habitante de la ciudad a la planeación, gestión y control de los programas sobre acciones obras y servicios que lleve a cabo el gobierno metropolitano, y
- Recobrar en el ciudadano el respeto hacia la autoridad y el cumplimiento de las disposiciones que de ella emanan, dignificando la imagen del servidor público.

### 5.18.4 *Políticas*<sup>290</sup>

La consecución de los objetivos planeados deberá sujetarse a las siguientes políticas:

- Las propuestas de organización para la ZMVM, deberán respetar la soberanía estatal y la autonomía municipal, fortaleciendo realmente la capacidad administrativa, financiera y de operación de las autoridades locales, llevando hacia ellas fundamentalmente atribuciones y recursos;
- Las medidas de organización permitirán reordenar y utilizar con mayor eficiencia los recursos administrativos, financieros y operativos de que dispone la administración actual de la ZMVM evitando el incremento de la burocracia;
- Impulsar la participación activa de la comunidad no sólo con voz sino con voto y promover su intervención en la toma de decisiones;
- Incrementar la capacidad financiera del gobierno urbano, la cual deberá centrarse principalmente en eliminar los subsidios generales, actualizar el patrón de contribuyentes, reducir al mínimo la evasión fiscal y aumentar la productividad en el uso de los recursos;

<sup>289</sup> Son sugeridos en la página electrónica [www.guiametodologica.dbc.uchile.cl](http://www.guiametodologica.dbc.uchile.cl)

<sup>290</sup> Ver la página web [www.udc.cl/dee/node/33](http://www.udc.cl/dee/node/33)

- Brindar especial atención a la actualización y renovación permanente de los sistemas y procedimientos tanto operativos internos, como de atención al público, y
- La acción gubernamental deberá sujetarse a un permanente contacto con la ciudadanía, que le permita forjar una imagen de eficiencia y servicio del gobierno, combatir la corrupción y dignificar la imagen de los funcionarios y empleados.

### **5.18.5 Estrategias<sup>291</sup>**

Para la consecución de los objetivos en el marco de las políticas señaladas, se proponen los siguientes puntos de estrategia:

- Actuar primordialmente en las modificaciones legislativas y reglamentarias que dan sustento jurídico a las acciones de gobierno y sus consecuentes modificaciones a los sistemas y procedimientos administrativos;
- Desencadenar un intenso proceso de comunicación e información con la ciudadanía sobre los objetivos, programas y acciones que se proponen, motivando, dando sustento y cauce a la participación popular;
- Entrenar, capacitar y supervisar estrictamente a los servidores públicos en su trabajo y en sus relaciones con la ciudadanía, y
- Vigilar que los habitantes cumplan estrictamente con las disposiciones emanadas de la autoridad en materia de tránsito y transporte, basura, imagen urbana y operación de servicios.

### **5.18.6 La Información: Un Signo Mayor del Urbanismo Actual**

Según Manuel Castells y Jordi Borja<sup>292</sup> “*estamos viviendo una nueva revolución urbana, misma que se apoya en el despliegue de la información y la comunicación. Las ciudades han cambiado y multiplicado sus calidades y sus cantidades (demografías reservas territoriales, usos del suelo, planes, proyectos, normas etcétera) y de esta multiplicación se ha generado muchísima información, que debe de fluir entre los grupos sociales, ya sean gubernamentales, empresariales y civiles o simples ciudadanos*”.

<sup>291</sup> Gutiérrez Gutiérrez, Felipe de Jesús. *Hacia un Sistema Integrado de la Administración Metropolitana*. UNAM, 2008, pág. 181.

<sup>292</sup> Castells, Manuel y Borja, Jordi. *La Era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Editorial Nueva Alianza, Madrid, 2008, pág. 56.

Para William Mitchell<sup>293</sup> estamos ante una revolución digital “*que no puede ser desechada como mera hipérbole y exageración*”.

El autor en cita, asume que los elementos tecnológicos del cambio están dados por “*el equipo para el almacenamiento, transmisión, conexión de red y procesado de la información digital, junto con los programas y las interfaces correspondientes*”<sup>294</sup>.

Lo anterior genera que en las grandes ciudades construyan nuevas infraestructuras tecnológicas.

Bajo este prurito, Mitchell subraya la imbricación de las esferas públicas y privadas y señala que “*en lugar de establecer nuevas relaciones entre personas y lugares de producción, como en la revolución agrícola, o entre personas y maquinas en la revolución industrial, el mundo digital y global reconstituirá relaciones entre personas e información; será cada vez más la clave para la oportunidad y el desarrollo y posibilitará nuevas construcciones sociales y modelos urbanos*”<sup>295</sup>.

Ante este panorama la administración de metrópolis como la de la ZMVM, no pueden pasar por alto los beneficios que acarrearán las nuevas tecnologías (TIC), más aún si se piensa en la cantidad y variabilidad de la información que produce una ciudad como la de México, resulta imprescindible tratar de acceder de la mejor manera a las nuevas redes de telecomunicaciones y a la telemática. Todo lo anterior sin dejar de reconocer las realidades sociales, económicas, culturales y tecnológicas de nuestra zona metropolitana, en donde se dan grandes contrastes en diferentes rubros, pero que se materializan en el paisaje urbano.

### **5.19 Propuesta: Implementación del Programa de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México y la Zona Conurbada, al tenor de la Planeación Estratégica**

Con el propósito de ejemplificar la practicidad y utilidad de la Planificación Estratégica como propuesta para implementar el desarrollo de los Programas

<sup>293</sup> Mitchel, William J. *E-topia. Urban Life*. Mit Press. Massachusetts, 1999, pág. 33.

<sup>294</sup> *Op. cit.*, pág. 34.

<sup>295</sup> *Ídem*.

de Ordenación Integral de la Zona Conurbada de la Ciudad de México, escogimos una de las problemáticas de mayor trascendencia que es la inherente al Desarrollo Sustentable y el Medio Ambiente, respecto de la cual aplicaremos la Planeación Estratégica.

Este rubro, ha representado un enorme reto para la Ciudad de México y su zona conurbana.

No obstante, el diseño y ejecución de diversos programas, este ámbito material continúa como una de las prioridades a resolver.

He aquí nuestra propuesta aplicada en un contexto específico: la aplicación de la Planificación Estratégica en el campo del Desarrollo Sustentable y el Medio Ambiente para la Ciudad de México y la Zona Conurbada.

Resulta concluyente que el proceso de la administración metropolitana se encuentra constituido por tres sistemas: el sistema de planificación, el sistema de gestión y el sistema de control.

El primero de ellos presenta como elementos fundamentales e interactuantes a los subsistemas de:

- Objetivos, políticas y estrategias;
- De planes y programas, y
- De presupuestos.

Todos ellos representan la determinación de las condiciones previas e indispensables para que las medidas adoptadas, tengan un firme respaldo para su consecución.

Por su parte, el sistema de gestión metropolitana representa el marco funcional y operativo de los métodos, mecanismos e instrumentos propios que cada sistema requiere para su instrumentación, promoción e implementación y de esta manera encontrarse en aptitud de incidir en la ejecución de planes, programas y acciones contemplados en el proceso metropolitano.

Hay que señalar que este sistema de operación se estructura por el conjunto de subsistemas funcionales.

Los subsistemas funcionales procuran la organización eficiente del sector público y la adecuación de los procedimientos a las funciones a cumplirse en el área metropolitana.

Por otro lado se localiza el sistema de control metropolitano, cuyo propósito esencial se centra en el establecimiento de sistemas que permitan medir y evaluar los resultados actuales, valorándolos en relación con los esperados con el propósito de conocer si la operación se lleva a cabo de acuerdo a lo planeado y en su caso, corregir, mejorar y formular nuevos planes.

El sistema de control cuenta con un subsistema de registro, evaluación y retroalimentación, los cuales se encuentran interrelacionados con los demás sistemas que conforman la Administración Metropolitana, de tal manera que los cambios y acciones que se efectúen en algunos de éstos, repercutirán en el funcionamiento de los demás, facilitando o dificultando el logro de los objetivos.

Bajo este contexto, la planificación resulta el eje troncal para llevar a cabo cualquier actividad ordenada de la metrópoli, al constituir un conjunto de actividades destinadas a la ordenación del aprovechamiento del suelo y los recursos de la metrópoli, siendo un conjunto de actividades destinadas a la ordenación del aprovechamiento del suelo y los recursos de la metrópoli concretizada en planes, lineamientos y políticas, entendido como un proceso de carácter integral en los aspectos territoriales, sociales y económicos, con alcances regionales.

Para su operación el proceso de planificación metropolitana se diversifica en cuatro etapas principales:

- Formulación;
- Instrumentación;
- Control, y
- Evaluación.

La formulación determina las actividades que se desarrollan en la elaboración de un plan. Comprende el diagnóstico enfocado bajo una perspectiva territorial, social y económica de carácter global, sectorial y regional tomando en cuenta las aspiraciones de la sociedad a través de sus representantes así como el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

La instrumentación abarca una serie de actividades orientadas a traducir los lineamientos y estrategias del plan para precisar las metas y acciones que permitan concretizar los objetivos establecidos, e igualmente elegir los principales instrumentos de política económica y social, asignar recursos, determinar a los responsables de la ejecución y preparar los tiempos de operación del plan.

El control por su parte, desarrolla las actividades que vigilan la ejecución de acciones correspondientes a la normatividad que rige el plan. En esta etapa se distinguen dos tipos de control: el normativo-administrativo y el control económico-social.

La evaluación representa un conjunto de actividades que valoran cuantitativamente los resultados del plan y los efectos de sus programas en un periodo determinado. La evaluación dentro de la planificación de la metrópoli coteja, verifica y retroalimenta las políticas aplicadas, así como la congruencia entre acciones e instrumentos para asegurar que los resultados sean los previstos.

Vinculada con la planeación, se encuentra la programación cuya finalidad va encaminada a coordinar y proyectar la planificación urbana con la participación concurrente de las diferentes instituciones administrativas que participan en la elaboración del plan, además de verificar periódicamente los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la administración urbana, así como la coordinación de las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planificación, realicen las dependencias competentes.

En este orden de ideas, surge la necesidad de crear el sistema de planificación metropolitana, que forma parte de la administración metropolitana en la que se establecen los objetivos, políticas, estrategias, planes, programas y presupuestos, con apoyo en las necesidades reales y la disponibilidad de recursos humanos, materiales y técnicos.

Este sistema se encuentra constituido por tres subsistemas: el de objetivos, políticas y estrategias; el de planes y programas y, el de presupuestos.

El subsistema de objetivos, políticas y estrategias representa el fundamento del sistema de planificación, al establecer “lo que se espera alcanzar”, la

manera de realizarlo y el tiempo para efectuarlo. En otras palabras, es el factor orientador del rumbo que deben seguir las acciones de la Administración Metropolitana en aras de cumplir con las metas fijadas.

Ahora bien, cabe señalar que una expresión de la planificación son los denominados Planes, entendidos como el conjunto coordinado de programas, acciones, criterios y disposiciones con que se instrumenta el proceso de planificación de forma integral o sectorial y en distintos niveles: comunal, urbano, local, regional, nacional entre otros.

Los Planes son el resultado del proceso interdisciplinario de planificación, siendo el instrumento que organiza y establece las decisiones que deben ser tomadas para la consecución de los objetivos planteados, en tanto que los programas representan una secuencia ordenada de acciones necesarias para obtener determinados resultados dentro de los plazos preestablecidos.

Asimismo, un programa puede definirse como el conjunto de actividades homogéneas entre sí, en el que se produce un resultado final mensurable. Este conjunto de actividades forma parte del esfuerzo asignado a una función específica. Los programas son instrumentos de los planes que tienen funciones específicas con objetivos y periodos cuantificables de una propuesta.

Por ende, una de las actividades más importantes que debe acometer la Administración Metropolitana es sin duda, la gestión del espacio metropolitano que debe ser acorde a las realidades sociales, económicas y territoriales que presentan estos conglomerados humanos.

La gestión debe ser entendida como la actividad técnico-administrativa que permite el adecuado funcionamiento de la ciudad como tal, mediante la aplicación de los recursos materiales, técnicos y humanos, así como la capacitación de los recursos humanos que participan en la consecución de los objetivos de la planificación metropolitana, requiriéndose para ello, una idónea organización metropolitana que implemente la estructuración técnica de las funciones y actividades previamente determinadas.

Ahora bien, resulta evidente que las metrópolis se caracterizan por sus vastas dimensiones, pero sobre todo por sus variados y problemas, los cuales tienden a rebasar las capacidades de la Administración Pública, por lo que se requiere

del concurso de los actores y eventuales protagonistas del desarrollo urbano en la dinámica del espacio metropolitano, es decir, resulta imprescindible la participación de la comunidad.

De esta forma, los ciudadanos deben participar activa y responsablemente tanto en la toma de decisiones gubernamentales como en la implementación de las mismas, el carácter democrático que la Constitución le señala a la planeación urbana, impone la necesidad de garantizar la participación activa de todos los sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo económico.

Otro elemento importante se encuentra representado por los recursos humanos, éstos incorporan los conocimientos, habilidades, experiencia y motivación de los miembros de las organizaciones metropolitanas, sin embargo, para que estos logren sus objetivos son necesarios los métodos, procedimientos e instrumentos, puesto que, representan el conjunto de normas y técnicas que mediante su acción apoyan de manera definitiva la gestión-ejecución de la metrópoli.

Teniendo como punto de partida los elementos de la Planificación Estratégica, el **Programa de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México** debe partir de la celebración de un convenio de colaboración, o bien de alguna figura jurídica diversa que contemple la posibilidad de plasmar la voluntad de las diversas representaciones, involucrando directamente a las autoridades federales, estatales y municipales que convergen en la zona conurbada del entorno metropolitano con el propósito de que la normatividad propuesta tenga plena validez y aplicación en toda la zona conurbada de la Ciudad de México.

El identificar los medios y acciones que se requieren para acometer el Desarrollo Sustentable en la zona conurbada de la Ciudad de México, aporta indubitablemente precisión y claridad respecto de los criterios y lineamientos aplicables, lo que nos conlleva a establecer las bases para definir estrategias, marco normativo y acciones a realizar.

Uno de los elementos fundamentales lo representa el entorno ambiental, en el que se busca por un lado corregir la intrincada problemática en la materia y por otro, preservar y aumentar los recursos naturales, para lo cual, se deben implementar políticas de manera conjunta entre las tres esferas de competencia.

Debe precisarse que la legislación ambiental debe ir acorde con los avances tecnológicos, culturales, económicos, sociales entre otros y con ello adecuarse a las nuevas circunstancias que prevalecen en un momento determinado, por lo que día a día se deberán observar y evaluar los avances y resultados obtenidos para fortalecer y actualizar la normatividad en favor del desarrollo sustentable y con ello, orientar a las autoridades para el cumplimiento de los objetivos.

Bajo la perspectiva del desarrollo sustentable, la normatividad ambiental ha pasado de ser un conjunto de reglas de protección al ambiente a convertirse en un auténtico ordenamiento complejo, regulador de la protección y la utilización sustentable de los recursos naturales.

Por lo anterior, la planeación ambiental de la Ciudad de México mantiene una política social para impulsar el mejoramiento y adecuación de la participación social y gubernamental de conformidad con lo previsto por el artículo 24 de la Ley Ambiental del Distrito Federal en relación con lo dispuesto por el numeral 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Bajo este prurito, la Planeación Estratégica del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio del Distrito Federal, debe tener como base el Programa General de Desarrollo Urbano conjuntamente con los demás Programas de Desarrollo Urbano.

Del mismo modo, el artículo 28 de la ley en comento señala: *“el ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional”*.

Este instrumento es de carácter obligatorio en el Distrito Federal y servirá de plataforma para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo, así como obras y actividades que se pretendan ejecutar.

La iniciativa del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal incluye siete políticas:

- Las políticas de protección;
- Las políticas de conservación;
- Las políticas de conservación con restauración;
- Las políticas de conservación con aprovechamiento;
- Las políticas de restauración;
- Las políticas de restauración con aprovechamiento, y
- Las políticas de aprovechamiento sustentable.

De las siete políticas, el aprovechamiento sustentable es la menos restrictiva, sin embargo, el aprovechamiento sólo se refiere a actividades agropecuarias ya establecidas y que no ocupen áreas cubiertas por vegetación natural, asimismo, se refiere a actividades de reconversión productiva, plantaciones forestales para aprovechamiento maderable y no maderable y usos relacionados con la restauración.

Las políticas se encuentran territorializadas tomando como base el objetivo de la conservación de los servicios ambientales, las características biogeográficas de la zona y el uso actual del suelo.

A cada territorio se le asignará una política en la que se define la orientación del territorio. El suelo de conservación ocupa aproximadamente 87,291 hectáreas en tanto que las zonas urbanas oficialmente reconocidas comprenden un área de 78,339 hectáreas.

Del territorio sin zonas urbanas el 75% tiene atribuida una política de protección o conservación, el 13% con política de restauración y sólo el 11% con política de aprovechamiento.

La iniciativa de Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, define 18 estrategias generales, las cuales son procesos importantes para la protección del suelo de conservación, pero que no son el objeto del PGOEDF, entre las cuales destacan:

- Coordinación interinstitucional;
- Homologación de instrumentos normativos urbanos y ambientales;
- Revisión de programas de apoyo para la conservación;
- Definición de límites urbanos y del suelo de conservación, y
- Asentamientos humanos irregulares.

Estos procesos deben desarrollarse en paralelo con lo establecido por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal incluye 32 estrategias particulares. Estas estrategias son de aplicación directa al territorio, de acuerdo con las características del mismo, son señaladas para cada Unidad de Gestión Ambiental.

Las estrategias particulares se refieren a los programas y acciones que deberán aplicarse ya sea para conservación de las características ecosistémicas (programa de retribución por la conservación de los servicios ambientales), para orientar hacia un aprovechamiento sustentable (programa de reconversión productiva), o para lograr la restauración (programa de reforestación).

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal incluye 16 sectores, de los cuales vigentes sólo 9. Lo anterior no significa un aumento o liberación en los usos del suelo puesto que en primer lugar se trata de una mejor clasificación de los usos del suelo, lo que a su vez permite una mejor identificación de las estrategias particulares, de los criterios ecológicos y de las condicionantes, a las cuales deberá sujetarse su desarrollo. En segundo lugar, permite integrar actividades que pueden ser una opción de desarrollo sustentable y desincentiven los cambios de usos de suelo negativos: turismo alternativo, agroturismo, entre otros.

Bajo este esquema se proponen seis puntos prioritarios:

- Calidad del aire y cambio climático;
- Movilidad sustentable;
- Suelo de conservación y biodiversidad;
- Infraestructura urbana verde;
- Abastecimiento y Calidad del Agua, y
- Educación y comunicación ambiental.

Lo anterior, permitirá al Gobierno del Distrito Federal con el apoyo de la sociedad lograr que la Ciudad de México llegue a constituirse en una urbe verde, moderna, innovadora, competitiva y con la mejor calidad de vida para sus habitantes.

Hay que precisar que el cumplimiento puntual del Programa se actualizará cuando se logren realizar acciones conjuntas entre todos los niveles de Gobierno participantes en las decisiones que afectan a la totalidad de la zona conurbada de la Ciudad de México, pues al intervenir diversas potestades y jurisdicciones, el panorama se torna complejo para lograr acciones conjuntas que redunden en beneficio de la zona conurbada

Bajo este contexto, será menester lograr que en la elaboración del Programa de Desarrollo Sustentable para la Ciudad de México, basado en la Metropolización y Regionalización de la zona conurbada de la Ciudad de México, se tomen en consideración todas las participaciones, así como el involucramiento de los representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, para que al ser emitido tenga plena validez en toda la zona conurbada de la Ciudad de México, y lograr con ello una verdadera y genuina coordinación metropolitana en todos los aspectos de gobierno que se han mencionado, en aras de ofrecer a los habitantes una mejor calidad de vida en todos los sentidos que intervienen en la vida cotidiana.

# CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** El Derecho Urbanístico es una vertiente del Derecho Administrativo constituida por el conjunto de normas jurídicas, principios, instituciones, conceptos y teorías que tiene por objeto de estudio la adecuada ordenación territorial de las urbes tanto presente como futura, con base en la planeación regulatoria, el desarrollo sustentable y sostenible así como en las condiciones pretéritas e imperantes en el conglomerado social.

**SEGUNDA.-** El vocablo urbano implica lo referente a la ciudad y por extensión lo perteneciente a la ciudad.

**TERCERA.-** La urbanización se refiere a la transformación de los asentamientos humanos, de rurales a urbanos mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado o a la introducción de servicios básicos en un terreno.

**CUARTA.-** El Urbanismo es el conjunto de conocimientos científicos referentes a la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades en orden de su mejor adaptación material para las necesidades colectivas de la vida humana.

**QUINTA.-** El objeto principal del Urbanismo recae en la actividad urbanística, concebida como la correcta y adecuada ordenación y planificación de la ciudad, resultando ésta el espacio urbanizado delimitado en el que confluyen un sistema espacial de edificaciones, un sistema de instalaciones constructivas así como un sistema de estructuras sociales y culturales.

**SEXTA.-** El planeamiento urbanístico es parte integral del Urbanismo y la médula instrumental que permite plantear, proponer y acometer la fenomenología urbana mediante la idea del Plan.

**SÉPTIMA.-** El Plan es un conjunto programático de acciones y medidas hacia el futuro, que anticipándose a cambios y variaciones, pretenden alcanzar en forma rápida, eficaz e integral las finalidades sociales.

**OCTAVA.-** El Plan Urbanístico es el instrumento ordenador del territorio, que establece las previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción

y de residencia regulando la utilización del suelo urbano para su destino público y privado y al hacerlo define el contenido del derecho de propiedad y concomitantemente programa el desarrollo de la gestión urbanística.

**NOVENA.-** El Planeamiento Urbanístico formula el trazo territorial, determina la ubicación de los espacios para establecer la diversidad de lugares de población, centros de servicios así como la determinación de sitios de interés público y social. Asimismo, precisa la configuración y dimensiones de las parcelas edificables, porcentajes de terrenos para construcción, así como, la orientación arquitectónica y estética de las edificaciones.

**DÉCIMA.-** La Planificación Urbanística se refiere a la ordenación del uso y aprovechamiento del suelo y de las comunicaciones, incluyendo la promoción deliberada del desarrollo a través de un sistema.

**DÉCIMA PRIMERA.-** El Desarrollo Sustentable es el desenvolvimiento armonizado y ordenado que implica la existencia de una eficiente y racional administración de todos los recursos, de tal manera que sea posible mejorar el bienestar de la población sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** El desarrollo sostenible se refiere a la diversidad de procesos y medios para lograr el desarrollo sustentable.

**DÉCIMA TERCERA.-** La Ciudad de México-Tenochtitlán tuvo un desarrollo favorable debido a diversos factores como su localización en la cuenca y encontrarse cerca del descenso al trópico, poseer un clima templado, disponibilidad de agua potable surtida por manantiales y llevada por acueductos lo que permitió un desarrollo hidroagrícola y un urbanismo basado en dichas condiciones naturales.

**DÉCIMA CUARTA.-** Dicha ciudad presentaba una traza cuadrangular de algo más de tres kilómetros por lado, en cuyo centro se construyeron templos y palacios de piedra así como casas habitación reales con grandes patios interiores. La ciudad se unía por medio de tres calzadas principales y un acueducto doble que llevaba agua dulce de Chapultepec porque el lago era salado.

Hacia el norte se encontraba el camino al Tepeyac, hacia el sur se encontraban Iztapalapa y Coyoacán y hacia el oeste estaba el camino a Tlacopan (Tacuba) y Chapultepec. Además, había una red de canales que se cruzaban entre sí en ángulos rectos, dividiendo la ciudad en cuatro cuadrantes aparte del centro que era el recinto sagrado (simbolizando el cosmograma mesoamericano de los cuatro puntos cardinales y el centro).

Cada cuadrante estaba a su vez subdividido en cuatro direcciones con un centro y su propio recinto ceremonial. La ciudad seguía el trazado de cuadrícula urbana de la antigua ciudad de Teotihuacán, las pirámides y plazas eran una metáfora de las formas de las montañas volcánicas de su alrededor y de la meseta del lago.

**DÉCIMA QUINTA.-** Una vez consumada la conquista de Tenochtitlán, los españoles decidieron erigir la nueva ciudad en el mismo sitio, para lo cual, se derribaron los edificios que quedaban y se rellenó de tierra el espacio. De esta manera la capital virreinal se localizó exactamente en el mismo sitio que la prehispánica debido en parte a razones políticas, pero también, a condiciones urbanísticas.

Al esfuerzo de reparación y de limpieza siguió la demolición de templos, el repliegue de los aborígenes hacia el norte de la isla y la construcción de nuevos edificios como el Palacio de Cortés.

**DÉCIMA SEXTA.-** A partir de 1539, el diseño de la nueva ciudad partió del modelo renacentista instaurado para América el cual en ocasiones se podía modificar debido a las condiciones del terreno. Dicho modelo partía de un damero o traza rectilínea con una plaza mayor en el centro, flanqueada por una iglesia y un edificio de gobierno civil que respectivamente representaban las dos potestades por un lado la eclesiástica y por el otro el poder real.

**DÉCIMA SÉPTIMA.-** A principios del siglo XVIII la Ciudad de México era por mucho, la más grande de América en población y en dimensiones. El dinamismo de sus 100,000 habitantes sorprendía a los europeos, tanto por la belleza de sus principales edificios como por la fortaleza de su economía. Sin duda, imperó la inercia por continuar construyendo palacios y templos heredada de las últimas dos décadas del siglo anterior.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Hacia 1842, se realizaron escasas transformaciones en la superficie y estructura de la Ciudad de México, porque los primeros y más significativos cambios en la forma urbana así como la expansión física de la ciudad se asociaron con los procesos de secularización, desamortización y nacionalización de la propiedad de la antigua capital novohispana, así como al impacto de la inversión inmobiliaria y el fraccionamiento de la propiedad, cuyos efectos se perfilaron con mayor claridad de los años sesenta en adelante.

**DÉCIMO NOVENA.-** La población estuvo asentada dentro de un espacio constituido por 245 manzanas por lo menos hasta la década de 1850 y se integró por la zona de traza regular con sus calles anchas y rectas, constituida por la parte de la antigua traza española que en principio se asignó como lugar de residencia para la población hispánica, así como por la parte más irregular de la ciudad integrada por los barrios y tierras de las parcialidades de San Juan Tenochtitlán y Santiago Tlatelolco, agregadas al gobierno de la Ciudad desde 1820.

El paisaje urbano no contaba con límites claramente definidos respecto de las zonas rurales, en especial en las partes que rodeaban el casco de la Ciudad por lo que resultaba difícil especificar sus colindancias con otros territorios contiguos.

Asimismo, puede apreciarse en esta época, el fenómeno que hoy se conoce como transmigración, tanto de los habitantes de la Ciudad de México hacia la periferia como de la periferia hacia la ciudad capital.

**VIGÉSIMA.-** Durante el Porfiriato, la capital de la República Mexicana tuvo una gran transformación al edificarse imponentes construcciones que la embellecieron, como el Palacio de Bellas Artes.

**VIGÉSIMA PRIMERA.-** En la época posrevolucionaria, la política de desarrollo que promovieron líderes como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón fue de carácter liberal, de modernización e industrialización con especial énfasis en el comercio y los servicios, acompañado de un proceso de urbanización creciente cuyo punto focal sería la Ciudad de México al constituirse como el principal centro político y económico del país.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.-** Para la década de los años veinte del siglo pasado, el país entró en una fase de estabilidad política. La Ciudad de México recuperó su proceso de industrialización asociado con el crecimiento del sistema de transportes, la expansión de la mancha urbana y una mayor concentración en el contexto nacional.

En 1928 por Decreto Presidencial, se suprimió la organización municipal con elección popular y el Gobierno del Distrito Federal se encomendó al Presidente de la República.

**VIGÉSIMA TERCERA.-** En 1930, se dio a conocer la Ley de Planeación General que otorgaba facultades al Consejo Consultivo de la Ciudad para desarrollar la planificación urbana. En la capital de la República, la protección y restauración de los edificios coloniales del centro se manifestó con el desalojo de los pequeños artesanos, productores industriales, vendedores ambulantes y la liberación de las calles para el movimiento del transporte público, decisiones que implicaban un alto costo político y social ante las necesidades de empleo e ingreso de la población.

**VIGÉSIMA CUARTA.-** En 1933, se introdujo la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, en la cual se establecía la creación de una Comisión de Planificación para la Ciudad de México, encargada de elaborar la política urbana con delegados representantes de los empresarios, dueños de inmuebles urbanos, el gobierno y especialistas técnicos.

**VIGÉSIMA QUINTA.-** A partir de 1946, se iniciaron una serie de obras urbanísticas y viales de gran importancia como la apertura de avenidas y construcción de vías rápidas, el entubamiento de ríos y la ejecución de obras hidráulicas para la provisión de agua, obra conocida como el sistema del Río Lerma, así como su desalojo, lo que evitó importantes inundaciones.

**VIGÉSIMA SEXTA.-** En 1970, se emitió la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que en el plano político confirmó la dependencia del llamado Regente respecto del Ejecutivo Federal, quien nombraba directamente al Jefe del Departamento.

Asimismo debe destacarse la propuesta de reorganización territorial con la existencia de 16 delegaciones, al tiempo que el Consejo Consultivo daba paso a las Juntas de Vecinos.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.-** En 1972, se creó la Procuraduría de Colonias Populares cuyo propósito principal era evitar la invasión ilegal de predios e impulsar la regularización de los ya ocupados de manera ilegal al tiempo que en 1973, se creó el Fideicomiso para el Desarrollo Urbano y en 1976, destaca la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

No obstante todo lo anterior, los denominados asentamientos irregulares proliferaron como la “forma más popular de urbanización” debido en gran parte al alza poblacional así como a la emigración de un gran número de personas hacia la Ciudad de México con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida.

**VIGÉSIMA OCTAVA.-** En 1978, la construcción de los ejes viales representó un paradigma urbanístico, obra que fue sumamente controvertida por las afectaciones que sufrieron los particulares respecto de sus propiedades, así como al entorno ecológico. No obstante, alivió en buena medida el rezago que tenía la Ciudad en materia de vialidad urbana de vehículos automotores.

**VIGÉSIMA NOVENA.-** En 1987, se aprobó el nuevo Programa Director del Distrito Federal y Zona Metropolitana del Valle de México como un nuevo intento por controlar y ordenar el crecimiento, mediante la implementación de una zonificación primaria en la que se establecieron áreas de desarrollo urbano así como el área de conservación para lo cual se estableció una línea de 156 kilómetros de longitud.

**TRIGÉSIMA.-** En 1996 se determinó la finalización de la figura del denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal cuyo nombramiento corría a cargo del Presidente de la República como uno más de sus colaboradores. La modificación constitucional previno que en la Ciudad de México el Poder Ejecutivo se depositaría en un Jefe de Gobierno electo mediante votación popular, llevándose a cabo la primera elección en 1997.

**TRIGÉSIMA PRIMERA.-** A finales del siglo pasado, se implementaron diversas obras que han dado realce a la Ciudad de México, sin embargo, la problemática urbana ha ido en aumento, especialmente por el crecimiento poblacional, la falta de una planificación urbanística adecuada, la carente reordenación y la falta de mayores recursos económicos para acometerla.

**TRIGÉSIMA SEGUNDA.-** Un verdadero parteaguas en el ámbito de la planificación y la planeación en México, fueron las reformas a los numerales 25 y 26 del ordenamiento supremo federal realizadas en 1982.

En el primero de los citados preceptos se sentaron las bases de la rectoría y planeación económica del Estado así como su confluencia con los sectores privado y social. Por lo que corresponde al artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se contempló la implementación de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional para imprimir solidez al crecimiento económico.

**TRIGÉSIMA TERCERA.-** El Sistema de Planeación Democrática representa un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, Organismos Constitucionales Autónomos así como a los vínculos con los Sectores Social y Privado.

De esta forma, se identifican las distintas obligaciones y responsabilidades en lo concerniente a la toma de las decisiones además de formalizarse los procedimientos para la elaboración del Plan Rector e igualmente implementarse los Programas y Proyectos Generales y Especiales, consolidándose así los mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales y fortaleciéndose las relaciones internas en la Administración Pública Federal, mismas que se adecúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación.

**TRIGÉSIMA CUARTA.-** En el plano de la legislación urbanística federal destacan la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, que trazan las directrices fundamentales para la regulación y ordenamiento de la problemática en la materia.

Sin embargo, las mismas se ven mermadas cada seis años, al no acoplarse a lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo cuyos lineamientos sexenales impiden la continuidad y congruencia de las políticas urbanísticas que sufren una metamorfosis en dicho período.

**TRIGÉSIMA QUINTA.-** El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) 2013-2018 establece los objetivos, metas y líneas de acción

que sirven de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México hasta 2018.

A partir del mismo, se elaboran los Programas Sectoriales, los Institucionales, los Parciales y los Especiales y se determina el desarrollo de la programación, presupuestación y evaluación de los referidos Planes.

El Programa se estructuró en 5 Ejes para un Gobierno Ciudadano: Eje 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Eje 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Eje 3. Desarrollo Económico Sustentable; Eje 4. Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura, y Eje 5. Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Los referidos Ejes se complementan con ocho enfoques específicos: Derechos Humanos; Igualdad de Género; Participación Ciudadana; Transparencia; Innovación; Ciencia y Tecnología; Sustentabilidad y Desarrollo Metropolitano.

**TRIGÉSIMA SEXTA.-** Respecto de los Tratados Internacionales de rubro urbanístico, nuestro país los ha incorporado a su orden jurídico. Sin embargo, no ha ejecutado la mayoría de las acciones contempladas en dichos instrumentos por lo que el avance ha resultado poco significativo.

**TRIGÉSIMA SÉPTIMA.-** La Ciudad de México resguarda un triple carácter: como asiento de los Poderes Federales; como Capital de la República Mexicana y como Distrito Federal, habiéndose suscitado interesantes debates en los diversos Congresos Constituyentes en torno a dichas condiciones jurídico-políticas.

Por otro lado, el espacio territorial de la Ciudad de México ha variado al paso del tiempo, pero ha conservado su prestancia y autonomía.

**TRIGÉSIMA OCTAVA.-** La legislación urbanística de la Ciudad de México, cuenta con importantes instrumentos jurídicos como la Ley de Planeación y la Ley de Desarrollo Urbano que definen las políticas, programas y líneas de acción en aras de la ordenación territorial de la Ciudad de México.

Sin embargo, dichos ordenamientos resultan por un lado insuficientes al establecer soluciones parciales y no integrales a la problemática urbanística

distrital y por otro no establecer medidas preventivas que brinden soluciones a la misma.

**TRIGÉSIMA NOVENA.-** A finales de la década de los 50's se inició un proceso de metropolización y posteriormente entrados los años 70's otro de megalopolización que no tienen correspondencia con la delimitación material de los territorios del Distrito Federal, los estatales, municipales o delegacionales, lo cual dificulta sin duda su planeación y gobernabilidad integral.

**CUADRAGÉSIMA.-** A partir de los años 90's del siglo pasado, la Ciudad de México ha sufrido un proceso de transformación para pasar de una Metrópoli a una Megalópolis, que comprende una región determinada.

Así, la Ciudad de México pertenece a la megalópolis de la región centro de México o ciudad región, también denominada Región de Conurbación del Centro del País o Región Megalopolitana la cual comprende la integración física o funcional de dos o más zonas metropolitanas de la Región Centro conformada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y eventualmente Querétaro.

**CUADRAGÉSIMA PRIMERA.-** En este territorio destaca la importancia de la ZMVM que establece una intensa relación con las ciudades de su periferia o corona regional: Zona Metropolitana (ZM) de Toluca, ZM de Cuernavaca-Cuautla, ZM de Puebla-Tlaxcala, ZM de Pachuca, y ZM de Querétaro. En la delimitación de la megalópolis se aplica al concepto de Ciudad-Región, mismo que es útil para describir el espacio de interacción regional ZMVM con varios centros urbanos mediante redes de infraestructura como las de comunicaciones, transportes o hidráulica (elementos estructuradores) y flujos con origen y destino intra e interregionales (variables de funcionamiento). En este caso, entre los diferentes criterios de regionalización y de definición de zonas metropolitanas, se enfatizan los relacionados con la idea de la integración funcional y la región nodal o polarizada.

**CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.-** El crecimiento de las ciudades y la formación de las áreas metropolitanas han dejado en evidencia un conjunto de problemas que son fácilmente perceptibles. Esta situación se manifiesta, por un lado en las crecientes dificultades para el desarrollo de las actividades

económicas y sociales propias de la ciudad. Pero tiene su expresión más seria en el conjunto de contradicciones generales entre la organización material de la vida cotidiana, mediante un sistema urbano dado y los deseos y aspiraciones de la población del área.

Las principales causas generadoras de la problemática urbanística de las grandes ciudades son; la escasez de recursos necesarios; la carencia de acción pública; una planificación inadecuada; el crecimiento desmedido de la población en un período relativamente breve; la falta de una política urbanística integral; un orden jurídico urbanístico obsoleto y la imprevisión de un desarrollo sustentable.

**CUADRAGÉSIMA TERCERA.-** En virtud de la complejidad que representa la Ciudad de México como Metrópoli y Megalópolis, su administración requiere de la constitución de un sistema integrado y el cual únicamente puede ser viable mediante la coordinación y gobernabilidad metropolitana.

La metrópoli, es el resultado del proceso histórico de urbanización del asentamiento urbano y no es una simple versión amplificada de la ciudad tradicional, sino una forma diferente del agrupamiento urbano, la ciudad crece y se transforma, nuevas obras urbanas y vialidades modifican cotidianamente el paisaje urbano, mientras que la mancha urbana aumenta su expansión en forma desordenada y anárquica hacia las periferias a una velocidad mucho mayor de la que sería de esperar exclusivamente del crecimiento de su población.

**CUADRAGÉSIMA CUARTA.-** En nuestro país la formación de las metrópolis se inició en forma notoria a partir de 1940, punto inicial de una etapa de urbanización relativamente rápida. Durante este período no solamente se ha extendido la urbanización a lo largo del territorio nacional, sino que se observa una expansión del fenómeno urbano del centro de algunas ciudades hacia su periferia.

El concepto de metrópolis, se concibe como un término multívoco que designa concentraciones urbanas dispares, heterogéneas y cada vez más complejas independientemente de su talla. Estas concentraciones urbanas se caracterizan por ser procesos concomitantes que muestran especializaciones funcionales, acentuación de desigualdades territoriales, una creciente diferenciación de

los espacios-tiempos de los ciudadanos, la ampliación de su espacio de vida cotidiana y la intensificación de movilidades geográficas intraurbanas.

**CUADRAGÉSIMA QUINTA.-** La noción de metrópoli guarda referencia con la administración de la ciudad, de conformidad con el ámbito competencial de las diferentes esferas de gobierno. De lo municipal a lo local y de lo local al federal, lo cual implica en nuestro país la existencia y canalización de recursos financieros diferentes, mismos que deben incidir en una eventual autonomía metropolitana.

**CUADRAGÉSIMA SEXTA.-** La idea de metrópoli también se vincula con la continuidad espacial de la ciudad, entre los diferentes ámbitos de la misma. La continuidad o discontinuidad se explica por la historia misma del proceso local de metropolización, es decir, pausado o vertiginoso, reglamentado o especulativo, pero que, en muchos casos lo que produce es un espacio fragmentado. De esta forma, una pretendida continuidad socio espacial, es susceptible de romperse por las desigualdades sociales que generan un contraste de pobreza y riqueza en el paisaje urbano.

**CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA.-** Toda Metrópoli conlleva un proceso de hiperurbanización que integra su estructura físico-espacial, con manifestaciones territoriales que al interactuar dan lugar al fenómeno metropolitano. Cada metrópoli aparece como fenómeno único derivado de una muy particular conjugación de factores demográficos y económicos, sin embargo, este fenómeno es susceptible de ser periodizado y comparado, en cuanto a sus fases esenciales en un determinado contexto geográfico.

**CUADRAGÉSIMA OCTAVA.-** El concepto de componentes metropolitanos, se refiere al conjunto de redes de infraestructura vial, hidráulica, sanitaria, eléctrica, comunicaciones así como de edificios y espacios como escuelas, clínicas, teatros, museos, mercados, plazas cívicas, unidades deportivas que se utilizan para proporcionar a la población los servicios básicos de salud, educación, comercio, recreación y deporte, además de facilitar la realización de trámites y gestiones administrativas que constituyen un factor importante para el bienestar social y de apoyo a las actividades productivas.

**CUADRAGÉSIMA NOVENA.-** La sociedad urbana puede definirse como un sistema de valores, normas y relaciones, susceptibles de adoptar

una organización y de experimentar transformaciones dentro de la ciudad. La metrópoli entonces no sólo es un espacio físico en el que se concentran actividades productivas de intercambio, administrativas o de vivienda, sino también un contexto en el que se materializan los conflictos, las luchas, las aspiraciones y las representaciones de los diferentes grupos sociales.

**QUINCUAGÉSIMA.-** La función de las autoridades de toda metrópoli es conducir y servir a la comunidad, la primera es un factor puramente político, la segunda es un factor de índole administrativo. En tal caso los factores administrativos se pueden definir como un sistema de servicios o de apoyo que proporciona la metrópoli para poner en práctica las funciones de gobierno.

**QUINCUAGÉSIMA PRIMERA.-** Siendo el Estado la autoridad suprema dentro de una sociedad organizada jurídica y políticamente, su responsabilidad mayor es la satisfacción de las necesidades de esta sociedad, lo cual implica contar con un instrumento para que el Gobierno cumpla con los fines establecidos en sus programas de desarrollo integral.

**QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.-** La Administración Urbana comprende un conjunto de determinaciones jurídicas, institucionales, organizacionales y teleológicas que implementa a través de mecanismos y acciones que tienen como objetivo principal dirigir las diversas actividades realizadas en el ámbito urbano, en especial las relacionadas con el servicio público que presta el Estado, proponiéndose conducir y orientar el desarrollo urbano a objetivos sociales previamente establecidos.

**QUINCUAGÉSIMA TERCERA.-** La administración metropolitana es un proceso social, dinámico y continuo que se da en base a una estructura jurídica que se manifiesta por el conjunto de estructuras, sistemas y procesos del aparato gubernamental en sus tres niveles, que tienen como fin gobernar, conducir y orientar el proceso urbano a objetivos sociales y económicos y territoriales previamente establecidos, procurando la racionalización de los recursos disponibles, de manera tal que los satisfactores urbano-metropolitanos se proporcionen eficaz y eficientemente.

**QUINCUAGÉSIMA CUARTA.-** La administración metropolitana se sustenta en la planificación, gestión y evaluación objetiva de los recursos disponibles. Dicha disponibilidad la sitúa en el tiempo guardando la congruencia con los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

**QUINCUAGÉSIMA QUINTA.-** Tanto la Administración como el Urbanismo constituyen disciplinas científicas. La primera de ellas tiene como objetivos fundamentales planear, regular y controlar el desarrollo de las ciudades. Por su parte el Urbanismo participa en la planificación y crecimiento de las mismas, fomentando y guiando en la práctica, los procesos de crecimiento demográfico, así como las demandas de servicios públicos del medio urbano. El Urbanismo en su fase conceptual debe considerar, estudiar y planificar el medio urbano en relación a la interacción dinámica de éste con su región o territorio circundante.

**QUINCUAGÉSIMA SEXTA.-** La planificación estratégica es hoy día, el instrumento de mayor eficiencia y eficacia para la implementación de la políticas urbanísticas y la ejecución de las acciones de la administración metropolitana, en aras de lograr una correcta aplicación de los planes y programas propuestos.

En este orden de ideas, la planificación urbana constituye la dimensión espacial de una planeación integral del desarrollo de la ciudad, que articula territorial y transversalmente los planteamientos económicos, sociales, ambientales y políticos, concentrados en la gestión de proyectos coordinados así como los que han sido objeto de concertación<sup>296</sup>.

**QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.-** Para el caso del Distrito Federal la planificación urbana debe centrarse en la reutilización de la ciudad existente, por lo cual se requieren de instrumentos orientados a elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

Se debe formular una nueva metodología de la instrumentación e implementación de la planificación urbana, mediante una estrategia de reglas que tienen su origen en la identidad y tradición de la ciudad y excepciones, que alude a enclaves urbanos específicos, conceptos desde los cuales es posible abarcar la ciudad en toda su complejidad.

**QUINCUAGÉSIMA OCTAVA.-** En términos de la planeación de la ciudad esta vertiente planificatoria plantea el proyecto de ciudad al que se desea encaminar, teniendo como diferencia con el plan general tradicional, que

<sup>296</sup> En relación con este tipo de planificación se recomienda consultar la página electrónica [civicus.org/view/media](http://civicus.org/view/media)

éste es un producto cerrado en el tiempo y el espacio, mientras que el plan estratégico es un instrumento en proceso que evoluciona conforme a las circunstancias.

Si el plan general establece medidas normativas y tecnocráticas, el plan estratégico aprovecha estrategias; mientras que el plan general atiende a la oferta de suelo e infraestructuras, el estratégico lo hace a la demanda de ciudadanos y empresas. El modelo de la planificación estratégica permite conciliar a la ciudad de los promotores con la ciudad planificada.

**QUINCUAGÉSIMA NOVENA.-** Para que la planeación estratégica resulte exitosa se requiere del concurso de la mayoría de los agentes sociales, ya que tiende a desarrollar asociaciones significativas entre el sector público y la iniciativa privada.

**SEXAGÉSIMA.-** El Plan Estratégico debe abarcar todos los aspectos de la ciudad: educativos, culturales, económicos, sociales, asociativos y territoriales. Su acción se desarrolla no sólo en todo el territorio, sino para todo el territorio.

Es un plan sistémico que afecta al ciudadano en toda su integridad, desde todos los puntos de vista y en todos los matices al discernir las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, de la ciudad, al tiempo de precisar los objetivos futuros de actuación colectiva.

Asimismo, se constituye como un plan de acción que permite concertar las estrategias de los agentes económicos y sociales para incidir en el progreso de la ciudad.

De esta forma, el Plan Estratégico es un instrumento de planificación que partiendo de la realidad inmediata, diseña una visión integral de la ciudad que se desea construir, con objetivos clave que deben ser ejecutados en los plazos previstos los cuáles permitirán alcanzar los niveles de calidad de vida deseados por la ciudadanía mediante la participación, la colaboración y el compromiso de todos los actores interesados.

**SEXAGÉSIMA PRIMERA.-** Teniendo como punto de partida los elementos de la Planificación Estratégica, el Programa de Desarrollo Sustentable para la

Ciudad de México, debe partir de la celebración de un convenio de colaboración, o bien de alguna figura jurídica diversa que contemple la posibilidad de plasmar la voluntad de las diversas representaciones, involucrando directamente a las autoridades federales, estatales y municipales que convergen en la zona conurbada del entorno metropolitano con el propósito de que la normatividad propuesta tenga plena validez y aplicación en toda la zona conurbada de la Ciudad de México.

**SEXAGÉSIMA SEGUNDA.-** En España, el Plan General de Ordenación Urbana (P.G.O.U) es un elemento de planeación general de mayor trascendencia que tiene a su cargo la ordenación integral del territorio de uno o varios municipios, a través del cual se clasifica el suelo, se determina el régimen aplicable a cada tipo de suelo y se definen los elementos fundamentales del sistema de equipamientos del municipio correspondiente, dentro del cual se brinda la base a los diversos Planes regulatorios.

**SEXAGÉSIMA TERCERA.-** En Costa Rica, la Ley de Planificación Urbana constituye el principal instrumento de planificación y tiene por objeto regular la utilización del suelo con el propósito de generar y asegurar a la comunidad, los servicios básicos, pues dicho entorno constituye una auténtica función pública. De esta forma, la planificación territorial pretende la racionalización del uso del territorio vinculado con el desarrollo socioeconómico y ambiental, implementado a través del Plan regulador.

**SEXAGÉSIMA CUARTA.-** En Argentina, el elemento fundamental de ordenación urbanística lo constituye el Plan Urbano, en el cual se establecen los lineamientos en la materia bajo la idea de servicio público.

Asimismo, se originó un Plan específico para la ciudad capital, porque desde hace tres décadas se presentó el fenómeno de la metropolización, por lo que las soluciones se enfocaron en el establecimiento de una zonificación idónea, en la instauración de una distribución equitativa de los recursos materiales, así como en la realización de obras de infraestructura y en la regularización de los asentamientos humanos.

**SEXAGÉSIMA QUINTA.-** En la Unión Europea, el Derecho Urbanístico tiene un doble cariz. Por un lado la regulación local de cada país y por otro la normativa comunitaria.

Edgar Armando González Rojas

Los lineamientos urbanísticos comunitarios, brindan prioridad al plano ambiental y a los elementos de zonificación, en aras de lograr una distribución equilibrada de la población europea, así como la optimización de los recursos materiales.

Bajo este contexto, el Derecho Comunitario brinda pleno respeto a la legislación local, pero encuentra un punto de aplicación en el Desarrollo Sustentable, en aras de acometer de manera integral dicha problemática.

# FUENTES DE INFORMACIÓN



## Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis. *Nueva Historia Mínima de México*. El Colegio de México. México, 2004.
- Agranoff, Robert. *Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales*, en Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Aguilar Camín, Héctor. *Después del Milagro*. Cal y Arena. México, 1989.
- Albers, Gerd. *Wissenschaft Und Stadtebau*. En *Abhandlungen zum neuen Stadtebau und Studtebaurecht*. Tubinga, 1961.
- . *Hochschulausbildung und Kommunale Planung*. Frankfurt, 1963.
- Ariño, Gaspar y Gallego Anabitarte, Alfredo. *Presentación y Estudio Introductorio Planificación*. Madrid, IEA. 1974.
- Arrillaga, Basilio José. *Recopilación de Leyes, Decretos, Bandos*. Imprenta de Vicente G. Torres. México, 1861.
- Bechtel, Heinrich *Stadtebau Handvorterbuch der Staatswissen Schaften*. Jena, 1926.
- Beltrán Villalba, Miguel. *Ciencia y Sociología*. Editorial Tecnos. Madrid, 1979.
- Betancourt, Agustín de. *Teatro Mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México, 1956.
- Blanco, José Martín. *Estudios de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1960.
- Brambila Paz, Carlos. *Expansión Urbana en México*. El Colegio de México. México, 1992.
- Burgoa, Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2002.
- Cámara de Senadores. *Primer Centenario de la Constitución de 1824*. Talleres Gráficos Soria. México, 1924.
- Carceller Fernández, Antonio. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Editorial Tecnos. Madrid, 1997.
- Cámara de Diputados. *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.
- Carbonell, Miguel. *Constitución comentada*. Editorial Porrúa. México, 2013.
- Carmagnani, Marcello (Coordinador). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo McGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, 1980.
- Carrillo Prieto, Ignacio. *La Ideología en la Constitución del Estado Mexicano 1812-1824*. UNAM, 1986.

- Caso, Alfonso. *El Águila y el Nopal*. Memorias de la Academia Mexicana de Historia. México, 1964.
- Castells, Manuel y Borja, Jordi. *La Era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Editorial Nueva Alianza. Madrid, 2008, pág. 56.
- Códice Mendocino. San Ángel Ediciones, S.A. México, 1971.
- Comisión Ambiental Metropolitana. *Bases conceptuales y de diagnóstico del Programa para la Prevención y Manejo Integral de Residuos Peligrosos*. Agencia Alemana de Cooperación Técnica. Toluca, 2002.
- Coronado, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Librería Bouret. México, 1906.
- Cuéllar Salinas, Raúl Sergio. *Módulos de Administración de los Servicios Públicos*. UNAM, 1997.
- Dabin, Jean. *Doctrina General del Estado*. Editorial Jus. México, 1946.
- De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Editorial Porrúa. México, 1982.
- De Terán, Fernando. *Planeamiento urbano en la España Contemporánea*. Editorial Gustavo Gili. Barcelona, 1970.
- De Villaseñor y Sánchez, José Antonio. *Theatro Americano*. México, 1986. Edición Facsimilar.
- Díaz del Castillo, Bernal. *La Verdadera Historia de la Conquista de la Nueva España*. Editorial Porrúa. México, 2012.
- Esquivel Obregón, Toribio. *Prolegómenos de la Historia Constitucional de México*. UNAM, 1980.
- Fernández Torres, Juan Ramón. *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*. Editorial Dykinson. Madrid, 2009.
- Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan. Coordinadores. *Derecho Urbanístico*. UNAM, 2011.
- Flores Trejo, Fernando. *Bioderecho*. Editorial Porrúa. México, 2013.
- . *Estudio Constitucional del Poder Judicial en México*. UNAM, 1979.
- . “La competencia de los Tribunales Agrarios en materia ambiental”, en *Diez años de Justicia Agraria Renovada*. Centro de Estudios Jurídico Agrarios Dr. Sergio García Ramírez. México, 2002.
- y otros. *Teoría de la Constitución*. Editorial Porrúa. México, 2012.
- Floris Margadant, Guillermo. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. UNAM, 1971.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2010.
- García Máynez, Eduardo. *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 2004.

- García Medina, José. *Hipoteca del aprovechamiento urbanístico*. Editorial La Ley. Madrid, 2008.
- Geigel, Nelson. *Introducción al Urbanismo y al Derecho Urbanístico*. Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar. Venezuela, 1993.
- González Blackaller, Ciro. *Historia de México*. Editorial Limusa. México, 1987.
- González Oropeza, Manuel. *El Federalismo*. UNAM, 1995.
- González Pérez, Jesús. *Los Planes del Urbanismo*. Madrid, 1974.
- Gottmann, Jean. *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. The MIT Press. Boston, 1961.
- Gutiérrez Gutiérrez, Felipe de Jesús. *Hacia un Sistema Integrado de la Administración Metropolitana*. UNAM, 2008.
- Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- Hernández Laos, Ernesto. *La desigualdad regional en México*, en Cordera Rolando y Tello, Carlos (Coordinadores.), Siglo XXI. México, 1986.
- Hirschman, Albert. *Economía Política*. Yale University Press, 1960.
- Ibarra, Gabriel. *El Derecho Urbanístico en México*. Tesis de Maestría no publicada. Universidad de Sonora. Facultad de Ciencias Sociales. 1989.
- INEGI. *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2012*. INEGI-GDF. México, 2013.
- Instituto de Estudios Constitucionales. *Constitución de 1857*, Edición Facsimilar náhuatl-español. Talleres Gráficos del Estado de Querétaro, 1994.
- Instituto Mora. *EUA Documentos de su Historia Política*. México, 1988.
- Ivanega, Miriam Mabel. “Urbanismo y Servicios Públicos”, en *Derecho Urbanístico*. UNAM, 2011.
- Jacquignon, Louis. *Le Droit de Urbanisme*. Editorial Eyrolles. París, 1969.
- Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, 2008.
- Krauze, Enrique. *Biografía del Poder*. Tusquets. México, 2009.
- . *La Presidencia Imperial*. Tusquets. México, 2009.
- Larralde Corona, Adriana. *¿Clusters Rurales en la Región Centro de México?* Universidad Autónoma Metropolitana. Editorial Juan Pablos. México, 2011.
- Larrodera López, Emilio. *Anotaciones sobre Cuarenta años de Planeamiento Urbanístico en España*. Comisión de Urbanismo y Vivienda COAM. Madrid, 1982.

- Lassalle, Fernando. ¿Qué es una Constitución? Editorial Siglo Veinte. Bs. As. 1980.
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Compañía Editorial Continental. México, 1968.
- Lee Benson, Nettie. México y la Cortes Españolas 1810-1822. Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1985.
- Ledrut, Raymond. *Sociología Urbana*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1996.
- León Pinelo. *Recopilación de Indias*. Imprenta Cádiz.
- León Portilla, Miguel. *Toltecáyotl*. Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
- Lezama, Jaime. “La Teoría Social Urbana y el Debate Actual”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*. El Colegio de México. México, 1990.
- Lezama, José Luis. *Sociedad, Medio Ambiente y Política Ambiental*. El Colegio de México. México, 2001.
- López Austin, Alfredo. *Constitución Real de México-Tenochtitlan*. UNAM, 1961.
- Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1983.
- Lozano Cutanda, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Editorial Dykinson. Madrid, 2009.
- Madison, Hamilton, Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica. México, 2008.
- Martínez Báez, Antonio. *Juicio Político en España contra Miguel Ramos Arizpe*. Senado de la República. México, 1986.
- Maza, Francisco de la. *La Ciudad de México en el siglo XII*. UNAM, 1968.
- Mitchel, William J. *E-topia. Urban Life*. Mit Press. Massachusetts, 1999.
- Moreno, Roberto. *Historia de México*. Salvat Editores. México, 1974.
- Muñoz Amor, María del Mar. *Código de Urbanismo*. Editorial El Consultor. Barcelona, 2002.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un buen Gobierno*. Ediciones 2000. México, 2001.
- Myrdla, Gunnar. *Teoría Económica y Regiones no Desarrolladas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.
- Núñez Ruiz, Miguel Ángel. *Derecho Urbanístico Español*. Madrid, 1966.
- Obando León, Francisco. “Planificación Sostenible en Costa Rica”, en *Derecho Urbanístico* (obra colectiva). UNAM, 2011.
- Olivera Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 1977.

- Parada, Ramón. *Derecho Administrativo*. Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, 2000.
- Pazos Pazos, María Luisa. *El Ayuntamiento de la Ciudad de México en el Siglo XVII*. Editorial Lanús. Sevilla 1999. Pág. 768.
- Polo Martínez, Humberto. *Administración Pública Comunitaria y Gobierno Local en México: Las Autoridades auxiliares Municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 2012.
- Porrúa, Miguel Ángel (Editor). *Recopilación de las leyes de los reynos de las Indias*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1987.
- Porrúa, Miguel Ángel (Editor). *Recopilación de leyes de los reynos de Las Indias 1681*. Miguel Ángel Porrúa editor. México, 1987.
- Recaséns Siches, Luis. *Filosofía del Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1991.
- Rivera y Sanromán, Agustín. *Principios Críticos sobre el Virreinato de la Nueva España y sobre la Revolución de Independencia*. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1963.
- Rodríguez de San Miguel, Juan N. *Pandectas Hispano-Mexicanas*. UNAM, 1980.
- Rojina Villegas, Rafael. *Teoría General del Estado*. Fuentes Impresores. México, 1968.
- Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*. UNAM, 1978, reedición de 1902, pág. 9.
- Ruiz Massieu, José Francisco. *Introducción al Derecho Mexicano*. UNAM, 1981.
- Salomoni, Jorge Luis. *Teoría General de los Servicios Públicos*. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires, 2003, pág. 34.
- Sánchez García, Verónica y Rocha Santos, Luis Antonio. *Introducción al Derecho Urbanístico en México*. Editorial Trillas. México, 2011.
- Schmidt-Relembert, Norbert. *Sociología y Urbanismo*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976.
- Schmitt, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional. México.
- Senado de la República *Documentos de la Fuerzas Armadas Mexicanas*. Editorial Stylo. México, 1965.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México, 2008.
- . *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa. México, 1972.
- Sitte, Camilo. *Der Stadte-Bau Nach Seinen Kunstlerischen Grundsätzen*. Alemania, 1889.<sup>[P.]</sup><sub>[SEP.]</sub>
- Spantigati, Federico. *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1973.

- Stubben, Joseph. *Handbuck der Architektur*. Alemania, 1890.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2009.
- Torquemada, Juan de. *Monarquía Indiana*. Editorial Porrúa. México, 2010.
- Trujillo Rincón, Julio. *Modelo de regionalización para la planeación del desarrollo turístico del Estado de México*. IAPEM, Toluca, 1996.
- Unikel, Luis y Necochea, Andrés. (Compiladores.) *Desarrollo urbano y regional en América Latina: problemas y políticas*. México, 1980.
- Valencia Carmona, Salvador. *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*. Universidad Veracruzana.
- Ventura Beleña, Eusebio. *Recopilación Sumaria*. Impresa en México por Don Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1787. Edición Facsimilar. UNAM, 1981.
- Weitlaner, Roberto y Leonard, Juan. *Esplendor del México Antiguo*. Edición de la SHCP. México, 1959.

## Hemerografía

- Aguilar Moreno, Manuel. *Revista de Antropología y Cultura*. Editorial Miramar. México, 1985.
- Aguirre Cárdenas, Blanca Alicia. *Mecanismos de Coordinación y Concertación Metropolitana*. *Revista INAP*. México, 1992.
- Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Togno, Alberto. *Hacia un derecho urbanístico: el caso de México*. Comercio Exterior. México, 1976.
- Bidagor, Pedro. “Hacia un Plan Nacional de Urbanismo: Su necesidad, Significación y Posibilidades”. *Revista de Estudios de la Vida Local*. Venezuela 1951.
- Cruz Jiménez, Rosalba. *Los Servicios Públicos en la Ciudad de México*. UNAM, 1997, pág. 226.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. “Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988” en *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, 1983.
- De los Mozos, José Luis. “Urbanismo y Derecho”. *Revista de Derecho Privado*. Madrid, 1973, entre otros autores.
- Escobedo Miramontes, Federico. “El Crecimiento Urbano de la Ciudad de México y su Impacto Ambiental”. *Revista INAP*. México, 1992.
- Espinoza Vargas, Rosalba. “Origen, Evolución y Desarrollo de la Regionalización y la Metropolización”. *Revista INAP*. México, 1992.

- Flores Vega, Máximo. “El Gobierno y la Administración de México y su Zona Metropolitana”. *Instituto Nacional de Administración Pública*. México, 1993.
- García Aguirre, Gabriel. “Problemas para el acceso al suelo y servicios en la Zona Metropolitana”. *Revista INAP*. México, 1992.
- González García de Alba, Ligia. “Planeación Urbana, Planeación Económico-Espacial”. *Revista INAP*. México, 1992.
- Iglesias González, Felipe. “Los Límites Legales de los Estudios de Detalle”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid, 1996.
- Mejía Ponce de León, Adolfo. “Proyección Ambiental de la Cuenca del Valle de México”. *Revista INAP*. México 1992.
- Montemayor, Rogelio. “El Sistema Nacional de Planeación Democrática” en *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1983.
- Negrete Salas, María Eugenia y Salazar Sánchez, Héctor. “Estudios Demográficos y Urbanos”. *Revista de El Colegio de México*. México, 1980.
- Pérez Botija, Eugenio. “Síntesis Normativa de la Ley del Suelo”. *Revista de Estudios de la Vida Local*. Madrid, 1956.
- Ramón Martín, Mateo. “El urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales”. *Revista de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1974.
- Rodríguez Cota, José Manuel. “Gobierno y Sociedad. Las Relaciones Adecuadas en la Conurbación de la Ciudad de México”. *Revista INAP*. México, 1992.
- Roque Álvarez, Artemio. *Análisis y Propuestas de Coordinación Metropolitana para la Ciudad de México*. INAP. México, 1992.
- Sánchez Almanza, Alfonso. *Crecimiento y Distribución Territorial de la Población en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Departamento del Distrito Federal.
- Sánchez Luna, Gabriela. “Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, 1993.

## Páginas Electrónicas

- Azuela de la Cueva, Antonio. *El Derecho Urbanístico*, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Cavo, Andrés. *Los Tres Siglos de México durante el Gobierno Español, hasta la entrada del Ejército Trigarante*. México 1836. Consultable en la página electrónica [www.Books.google.com.mx/books](http://www.Books.google.com.mx/books)
- [civicus.org/view/media](http://civicus.org/view/media)
- Di Pace, María. *Sustentabilidad Urbana y Desarrollo Local*. Universidad Nacional de Quilmes. 2008. Biblioteca Digital.
- González Rul, Francisco [www.inah.gob.mx/especiales/5177-agosto-13-no-se-olvida](http://www.inah.gob.mx/especiales/5177-agosto-13-no-se-olvida)
- López Velarde Vega, Óscar. “El Derecho Urbanístico y la Sustentabilidad”. *Revista Política y Gestión*. [www.ceja.org.com](http://www.ceja.org.com).
- Marmaduke Bonthrop Shelmerdine. *El Urbanismo en el siglo XIX*. [www.sociedadaugusta.viewtopic](http://www.sociedadaugusta.viewtopic).
- Martínez Gil, José Pablo. *El Derecho Urbanístico*. [www.jurídicas.unam.mx](http://www.jurídicas.unam.mx)
- Parejo Navajas, Teresa. *La Estrategia Territorial Europea*. Artículo consultable en la página electrónica [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es)
- Soberanes Fernández José Luis. *El Pensamiento Conservador en el Nacimiento de la Nación Mexicana*. [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org). México 2012, pág. 100.
- [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)
- [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx)
- [www.catedralmetropolitanademexico.mx/apps/publications](http://www.catedralmetropolitanademexico.mx/apps/publications)
- [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- [www.demographia.com/db-worldua2015.pdf](http://www.demographia.com/db-worldua2015.pdf)
- [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) y [www.edomex.gob.mx](http://www.edomex.gob.mx)
- [www.encyclopedia-juridica.biz14.com](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com)
- [www.famsi.org/spanish/research/aguilar/Aguilar](http://www.famsi.org/spanish/research/aguilar/Aguilar)
- [www.geo.una.ac.cr](http://www.geo.una.ac.cr)
- [www.guiametodologica.dbe.uchile.cl](http://www.guiametodologica.dbe.uchile.cl)
- [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)
- [www.javeriana.edu.com](http://www.javeriana.edu.com)
- [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)
- [www.promexico.gob.mx](http://www.promexico.gob.mx)
- [www.revistas.vcm.es/index](http://www.revistas.vcm.es/index)
- [www.sustainwellbeing.net](http://www.sustainwellbeing.net)

[www.udec.cl/dee/node/33](http://www.udec.cl/dee/node/33)  
[www.undp.org.mx](http://www.undp.org.mx)  
[www.unep.org/geo/GEO3](http://www.unep.org/geo/GEO3)  
[www.unesco.org](http://www.unesco.org)

## Enciclopedias

— *Historia de México*. Editorial Salvat. Barcelona, 1978.

## Diccionarios

— *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. Madrid, 2012.  
— *Diccionario Enciclopédico Salvat*. Barcelona, 1978.

## Legislación Nacional

— *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Porrúa. México 2014.  
— *Diario de los Debates. Cámara de Diputados. Archivo General de la Nación*.  
— *Estatuto General de Gobierno*.  
— *Ley de Desarrollo Metropolitano*.  
— *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*.  
— *Ley de Planeación*.  
— *Ley de Planeación del Distrito Federal*.  
— *Ley General de Asentamientos Humanos*.  
— *Ley General de Población*.  
— *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*.

## Legislación Extranjera

— *Ley de Desarrollo Sustentable Comunitario*.  
— *Plan Urbano para la Argentina*.  
— *Ley de Planificación Urbana para Costa Rica*.  
— *Plan General de Ordenación Urbana de España*.



**URBANISMO INTEGRAL Y PLANEACIÓN  
ESTRATÉGICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y ZONA METROPOLITANA.  
RETOS Y PROPUESTAS**

Se terminó de imprimir en Septiembre de 2016  
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
E-mail: [geminiseditores@prodigy.net.mx](mailto:geminiseditores@prodigy.net.mx)

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP





