

## EN LOS ALBORES DE LA LEGISLACIÓN Y EL DERECHO URBANO MODERNO Y CONTEMPORÁNEO EN MÉXICO: EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Omar Ernesto ROQUE BERNAL\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los albores de los asentamientos humanos: origen de la planeación y las leyes urbanas.* III. *Destellos de legislación y derecho urbano en el México colonial, independiente y revolucionario.* IV. *Bifurcación del artículo 27: entre el origen social y público, y los ajustes para el México contemporáneo.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias.*

### I. INTRODUCCIÓN

El derecho puede definirse como un cúmulo de normas que rigen la vida social, y se especializa en relación con los elementos que en cada caso dictamina. Por su parte, el urbanismo, como disciplina o práctica de constituir ciudades a partir de la sociedad a la que sirve, genera un complejo y amplio conjunto de relaciones que deben ser reglamentadas por juicios jurídicos. De esta manera el derecho urbano establece las relaciones implicadas en el urbanismo y estipula la forma de hacer la urbe; por tanto, el urbanismo y el derecho urbano son elementos conexos de la misma realidad que trata de estudiar. Por ello, hay dos grandes dimensiones dentro de la categoría llamada urbanismo, por un lado, el propio hecho de la creación de las urbes y, por otro, el derecho a regular el hecho social cuando deriva en conflicto.<sup>1</sup>

---

\* Doctor en historia y etnohistoria por la Escuela Nacional de Antropología e Historia; maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de Veracruz. Adscrito a la Licenciatura en Gestión Urbana y Rural de la Universidad de La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo. Correo electrónico: [oeroque@ucienegam.edu.mx](mailto:oeroque@ucienegam.edu.mx).

<sup>1</sup> Gómez Rojo, María Encarnación, “Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 25, 2003, pp. 93-146.

El surgimiento del fenómeno urbano es tan antiguo como la humanidad misma, considerándose un hito del proceso civilizatorio. El inicio de las ciudades se acompañó de múltiples fenómenos alternos y relacionados; como el surgimiento de la agricultura, el sedentarismo, la estratificación social, la consolidación de los sistemas de pensamiento mítico-religioso, la organización de proto-estados; entre muchas otras estructuras y superestructuras; incluyendo las políticas y leyes que las regían y planificaban.

Para el caso de América se recorrió un camino similar en su historia urbana; truncado de su natural desarrollo por la conquista y colonización europea, permitiendo una amalgama de la visión urbana mesoamericana con la española, para crear un sincretismo urbanístico *sui generis*; cuestión aún por demostrar mediante más estudios al respecto. Tal fenómeno se reflejaría en las leyes que rigieron en esta materia a las colonias del imperio español. Para el caso de México, aún hay que demostrar si los criterios de derecho urbano heredados de la Colonia sobrevivieron o se fueron diluyendo en las distintas legislaciones que surgieron de los proyectos conservadores y liberales de la primera etapa del México independiente, así mismo se requiere escrutar sobre los aportes que en materia de derecho urbano dejaron la Reforma y el Porfiriato. Lo que sí se considera un hecho es que la experiencia de México en el aspecto legislativo urbano ha sido muy limitada.

Para la época contemporánea, el fundamento del derecho urbano puede encontrarse en forma implícita en el artículo 27 (Constitución de 1917), por dar cabida a un posible fundamento en materia urbana, señalando que el dominio del suelo corresponde a la nación y que ésta puede asignar distinciones a la propiedad privada; ésta es la primordial característica del derecho urbano en México, que en un principio fue preponderantemente público y social. Esta referencia para la conformación del derecho urbanístico, que inicialmente no regulaba la materia de forma específica ni sistematizada (1917-1975), sino más bien reglamentó los diversos títulos competenciales en materia de población, sanidad de las construcciones y creación de nuevos centros de población, monumentos arqueológicos, medio ambiente, entre otros; pero sin que pudiera considerarse un derecho urbano ordenado o sistematizado, aunque sí dominante, hasta por encima de las visiones teórico-urbanistas de aquel momento. Fue hasta 1976, cuando las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115, establecieron con claridad el fundamento del derecho urbanístico mexicano por primera vez en la historia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Actualmente hay que agregar los artículos 4o., 26 y 133; así como sus últimas adiciones y reformas a la fecha, sobre todo la de 1992.

El objetivo de esta propuesta es demostrar mediante un análisis histórico y jurídico cómo el derecho urbano surge como parte del mismo proceso histórico urbanístico, evolucionando en el mismo contexto hasta la época moderna y contemporánea. En el caso mexicano, se impulsó desde lo contenido en el artículo 27 constitucional para desarrollar su actual cuerpo jurídico en materia de urbanismo, y éste a su vez desde antecedentes que provienen del juarismo y la Reforma. Lo anterior permitirá concluir con una reflexión, sobre la forma en que las últimas reformas constitucionales han desvirtuado el espíritu inicial del derecho urbano en México.

## II. LOS ALBORES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS: ORIGEN DE LA PLANEACIÓN Y LAS LEYES URBANAS

Hacia el 4000 a. C., el hombre arcaico había aumentado su capital cultural mediante el acopio de conocimientos, saberes y destrezas prácticas; aplicables a la arquitectura, la agricultura, la metalurgia, la mecánica y a sus creencias mágicas; todas tan importantes como lo es hoy la ciencia y tecnología. Tales conocimientos se propagaron por medio de las migraciones, el comercio y las conquistas. Tal proceso fue la base de un proceso civilizatorio; denominado por Gordon Childe como revolución urbana, producto de una anterior, de naturaleza agrícola.<sup>3</sup>

Los lugares ideales para instaurar los primeros asentamientos urbanos fueron las grandes depresiones o deltas de los ríos, por su abundante agua y suelo fértil que permitió el abastecimiento de alimentos y, con ello, la acentuación demográfica. Pero tales contextos naturales, mejorados aún más por la construcción de infraestructura hidráulica y la aplicación de técnicas de irrigación, carecieron de otras materias primas, imposibilitándoles una autosuficiencia, por lo que tuvieron que desarrollar una manufactura especializada, vías de comercio e importación de productos. Para ello tuvieron que desarrollar una organización social, política y religiosa, que se apoyaba en un sistema económico centralizado. Poco a poco las cuevas, chozas y alquerías se complementaron al lado de grandes monumentos, templos, tumbas, palacios y talleres; incrementándose la riqueza y la densidad poblacional. Las ciudades estaban constituidas de un centro político-religioso, denominada ciudadela, donde se erigieron primero templos y luego palacios.<sup>4</sup> La

<sup>3</sup> Childe, Gordon, *Los orígenes de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 173.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 188.

realización de estas obras requirió una enorme fuerza de trabajo de mano especializada y esclava; “los sacerdotes y arquitectos tuvieron que aprender a coordinar y controlar esta enorme fuerza de trabajadores, y a resolver los diversos problemas surgidos de lo mismo”.<sup>5</sup>

El Nilo, Tigris y Éufrates, así como el Indo; fueron los primeros paisajes urbanos, que se repetirán en el resto del orbe en tiempos posteriores y con características únicas. En cada región del planeta se trabajó con materias primas similares, utilizando procedimientos básicos y análogos para fabricar herramientas utilizadas para satisfacer necesidades humanas usuales, pero con formas y diseños completamente distintos.

Una identidad fundada en la asociación por lenguaje, creencias, cultura y organización social; instauraron los primeros Estados teocráticos-monárquicos, centralizados y guerreros. Estos entes humanos crearon el orden político necesario para el desarrollo económico del sistema de ciudades-estado. Dicha unificación política trajo consigo un sistema económico primario y a la vez especializado en la manufactura y el comercio. De las castas de sacerdotes surgieron los primeros reyes, guerreros y administradores. La acumulación de las riquezas, producto de las conquistas y el comercio, requirió de una mejora en las destrezas técnicas de administración y planeación. Los trabajadores de esos primeros asentamientos urbanos, recibían paga y alimentos de un depósito y del tesoro controlado y administrado por una fuerza dirigente centralizada.

El contexto anterior impulsó “el desarrollo de la escritura y las matemáticas”,<sup>6</sup> pues se tuvieron que desarrollar tales métodos para llevar registros administrativos y comerciales. Tablillas arcaicas dan testimonio de lo anterior; siendo los ingresos del Estado el tema escrito más antiguo, mas no el único; hay cuentas, contratos y relaciones de signos.<sup>7</sup> Posterior al 3000 a. C. se comienzan a encontrar inscripciones, hechizos, y fragmentos de códigos legales.<sup>8</sup> Aunque el propósito original de la escritura era la administración, no la magia ni la liturgia; “su verdadera importancia radica [en su destino] a revolucionar la transmisión del conocimiento humano [pues constituye] el primer paso para elevar a la ciencia por encima de los límites del espacio y del tiempo”.<sup>9</sup> La escritura permitió no sólo el control de la riqueza, sino también la planeación y las leyes en estos primeros centros urbanos.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 200 y 201.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 204.

<sup>7</sup> Una especie de diccionarios idiomáticos.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 219-223.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 226 y 227.

El poder político, junto con las leyes, se consideraban de origen divino. Los códigos de leyes escritas son cada vez más comunes, siendo uno de los más antiguos, el de Hammurabí;<sup>10</sup> conjunto de ordenamientos jurídicos que regulaba diversos aspectos de la vida en sociedad a través de normas penales, civiles y mercantiles. También contenía disposiciones relacionadas con las obligaciones del Estado, como garante “de la seguridad de las personas”.<sup>11</sup> Sus figuras más comunes son la indemnización, el honor y el talión. Tales reglas tuvieron como efecto la unificación de la región bajo el imperio babilónico y del mundo antiguo en general. Varias secciones del código son dedicadas al principio normativo de la propiedad privada, del Estado y lo colectivo. “Se define el derecho sobre las cosas muebles, inmuebles y semovientes. Tropezamos por doquier con tarifas de arrendamiento de muebles, inmuebles”;<sup>12</sup> necesidad de hacer productivas las tierras y el arrendamiento del mismo. Ejemplo de lo que hoy llamaríamos ley cívica-urbana: “Ley 56: Si un señor dio entrada al agua y permitió que el agua estropease la labor del campo de su vecino pagará diez *gur* de grano por cada *bur*”.<sup>13</sup> El preámbulo, efemérides y cierre del escrito, hacen referencia a que el establecimiento de estas leyes tiene como propósito la justicia y felicidad de los hombres. Igualmente afirma que estas leyes son inmutables, al grado de que hace una invocación a doce divinidades “con el propósito de que maldigan y castiguen al soberano que irrespetuoso a las imprecaciones y conjuros no respete las leyes, las derogue, las cambie, o injurie su imagen o su nombre”.<sup>14</sup>

Para el año 2500 a. C. la revolución urbana ya se había consumado en esa región y expandido al resto del mundo; eran característicos calles y callejones, bien alineados acorde a un diseño anticipado, edificios con sistemas de alcantarillado, suntuosas moradas junto a chozas. Lo anterior habla de la presencia de una potestad cívica.<sup>15</sup> Entre el tercer y segundo milenio antes de nuestra era; en todo esa región del mundo antiguo se establecieron civilizaciones urbanas, con carácter propio, pero con un desarrollo muy parecido a los primeros centros urbanos en Egipto, Mesopotamia y el Indo. Para el 1500 a. C. esta nueva estructura se expandió a toda Europa occidental, y cinco siglos después a la oriental y al Atlántico norte. Pero en ese proceso

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 191 y 192.

<sup>11</sup> González Roacho, Crystal *et al.*, “Obra con legado jurídico: Código de Hammurabi”, *Revista Libertades*, núm. 2, 2013, pp. 98 y 99; Franco, Gabriel, “Las Leyes de Hammurabi”, *Revista de Ciencias Sociales*, 1962, p. 332.

<sup>12</sup> Childe, Gordon, *op. cit.*, p. 99.

<sup>13</sup> *Idem*.

<sup>14</sup> Franco, Gabriel, *op. cit.*, pp. 332-335.

<sup>15</sup> Childe, Gordon, *op. cit.*, pp. 204 y 205.

de propagación la cultura original se va degradando, y adoptando formas y expresiones únicas, surgiendo grados de civilización.<sup>16</sup>

En resumen, había una veneración por las tradiciones antiguas, un culto al conocimiento ya existente;<sup>17</sup> por ello muchas leyes se mantuvieron intactas por mucho tiempo, expandidas por el difusionismo de ideas, gracias a la migración, el comercio y las conquistas. La escritura aceleró un poco ese progreso por la transmisión del conocimiento,<sup>18</sup> y tal conocimiento del mundo antiguo, incluyendo buena parte de su cuerpo jurisprudencial, pasó a Grecia, y a su vez a Roma,<sup>19</sup> importándose los principios del urbanismo romano.

A partir de aquí, en el cierre del periodo antiguo e inicios del medieval, se retoma el escrito de María Encarnación Gómez Rojo,<sup>20</sup> quien hace una excelente síntesis del desarrollo y el derecho urbanos para este periodo histórico.

En su obra *Política*, Aristóteles establece como pilares básicos para erigir y planificar la ciudad: la higiene, la defensa, espacios públicos adecuados para la política, la estética urbana, entre otros. Su propuesta será precursora de predilecciones y estilos de desarrollo urbano posteriores; su pensamiento no se limitó a la protección de los monumentos, extendiéndose su rango de acción a la recuperación integral de las urbes, base actual del derecho urbano moderno y contemporáneo; también coincide en el hecho de considerar a la edificación como una expresión de la propiedad como derecho, así mismo las relaciones vecinales que implica no se pueden desligar.

En el caso romano, el poder público correspondía al derecho de construir en aquellas tierras producto de las conquistas. Su normatividad fijaba la repartición de los terrenos conquistados, señalando el trazado de los accesos y la plaza central, delimitando el contorno de la ciudad y fijando a los colonos sus correspondientes terrenos. Las normas urbanísticas fueron englobadas en el derecho romano bajo la idea de controlar la posesión de la tierra. La distancia y altura máxima de los edificios, la conservación, y la reparación de los mismos; son técnicamente las tres órdenes fundamentales o limitaciones legales principales, para ordenar urbanísticamente las ciudades. En síntesis, son las normas urbanísticas romanas principales.

Contrario al interés romano en lo urbanístico, el derecho en el Bajo Imperio y durante el dominio de los pueblos bárbaros, no se interesan mu-

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 216 y 217.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 231.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 271.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 259; Franco, Gabriel, *op. cit.*, pp. 333 y 334.

<sup>20</sup> Gómez Rojo, María Encarnación, *op. cit.*

cho en los aspectos urbanos. En la planificación urbana en la Edad Media tardía reaparece la intervención del Estado en la construcción y edificación, normalizando la ocupación de tierras por medio de cánones reales o capitulares, de forma muy parecida al derecho romano, que estipulaba que los bienes y terrenos sin legítimo dueño se integrarían al fisco y que era el príncipe quien debía concederlos a sus vasallos con fines repobladores. Estas ciudades medievales, tanto las nuevas como las de origen romano, estaban cercadas por grandes muros, y en su interior, circunscritas alrededor de la plaza central, se emplazaban las construcciones más importantes, en torno a las cuales giraba la vida urbana. La mayoría de las poblaciones y centros urbanos fundadas por los príncipes cristianos (finales del siglo XI hasta la primera mitad del XII), estaban pobladas por gente de distintos orígenes, atraídos por privilegios y beneplácitos especiales, predominando en esta época tardía del medievo, la iniciativa monárquica en el proceso de urbanización. En varios textos medievales:

Incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población: superficie de las parcelas, trazado y anchura de las calles, características de la plaza mayor, fortificaciones y en este sentido alrededor de la plaza o zona central, se distribuían la Iglesia o catedral, el mercado, el palacio o ayuntamiento y las casas de los nobles más significados.<sup>21</sup>

Entre los temas más comunes de las normas urbanas de la España medieval se encuentran temas como: fueros y ordenanzas de edificación en general, cimentación de molinos y respeto a los caminos, normas higiénicas conexas con las letrinas, materiales de construcción, evitar los frecuentes incendios, fabricación de canales, edificación de murallas, donaciones del monarca (constitución de un territorio jurídicamente protegido), proyectos de puertos, acciones repobladoras, campos militares, trazado de calles, construcciones públicas, protección de las plazas públicas, baños públicos, hospederías, entre otros.

El pensamiento cristiano influye en el diseño, humildad y opulencia de la edificación de casas y edificios. Igualmente, los prejuicios religiosos fundamentan normas referentes a la proscripción de sinagogas ni mezquitas, únicamente se les permitía repararlas, siempre y cuando no compitieran con las construcciones cristianas-católicas.

---

<sup>21</sup> *Idem.*

### III. DESTELLOS DE LEGISLACIÓN Y DERECHO URBANO EN EL MÉXICO COLONIAL, INDEPENDIENTE Y REVOLUCIONARIO

Es innegable la relevancia del “diseño, función y hegemonía de los más importantes centros urbanos prehispánicos, que sin duda se encontraron bajo el signo de alguna forma de planificación”,<sup>22</sup> así como de una lógica urbana, y, por lo tanto, requieren de un estudio aparte; pero por el corto espacio, y la línea discursiva e importancia de la influencia europea en el proceso y legislación urbana en el México moderno y contemporáneo, se dejará este tema para otra ocasión.

La conquista española determina el inicio de la influencia europea en el trazo y diseño de las principales ciudades latinoamericanas, emergidas gradualmente de asentamientos coloniales nuevos y prehispánicos originales. “Las leyes de Indias, dieron forma y organización efectiva a las ciudades fundadas por los españoles en toda la América conquistada... [se configuran] como un deber del conquistador y una potestad pública, más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de tierras”.<sup>23</sup> Al respecto, se destacan “como principios y reglas para la urbanización de las nuevas ciudades diversos criterios para la zonificación, la edificación, la orientación, la accesibilidad así como para el desarrollo de actividades agrícolas y comerciales dentro y fuera de la ciudad”.<sup>24</sup>

Se considera a las Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos y Fundaciones de Felipe II de 1573 como el origen del derecho urbano colonial, en lo general, “indicaban que las calles deberían estar dispuestas en damero con una plaza central en torno a la cual se agrupaban la Iglesia y los edificios reales y civiles... [consideró] la plaza mayor como espacio geométrico base, con una arquitectura civil unificada y al servicio de numerosas necesidades sociales”.<sup>25</sup> Esta ley contiene

una idea del urbanismo avanzada con respecto a su época... [aparecen] claramente diferenciadas y delimitadas [en ellas] las dos dimensiones clásicas del urbanismo, la relativa a los aspectos físicos... [y sociales de cada ciudad]. Estos preceptos, inspirados evidentemente en las concepciones urbanas y de

---

<sup>22</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, *Urbano*, vol. 12, núm. 19, mayo de 2009, pp. 52-63; Universidad del Bío Bío, Concepción, Chile, p. 54.

<sup>23</sup> García, 1965 y Margadant, 1987.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 56.



diseño del espacio español, influyeron en el diseño y planificación de las ciudades mexicanas al menos hasta el siglo XVIII.<sup>26</sup>

Nuevamente la obra de María Encarnación Gómez Rojo<sup>27</sup> permite conocer una síntesis del periodo colonial en materia urbanística y su normatividad. “En América, el título jurídico para incorporar las nuevas tierras a la Corona fue el poblamiento, y de ahí el interés de los españoles en fundar ciudades...[para] 1580 se habían fundado 230, esto a pesar de que el [no contar] con licencia de la Corona o de los Adelantados acarrecaba la pena de muerte”.<sup>28</sup>

A los corregidores, figuras importantes de la política interna, se les precisaban notables recomendaciones en materia urbanística: emplear una parte de las rentas y recursos de los pueblos en la promoción de obras públicas, tanto de construcciones civiles como religiosas, así como la reparación de edificios; diferenciar las obras públicas con licencia real de las que lo carecen; reparación de viviendas viejas o en ruinas, construir o continuar obras públicas iniciadas pero abandonadas por no contar en su momento de la autorización real; no era necesaria la autorización real para seguir con la construcción de edificios públicos; admite el embargo de inmuebles llevados a cabo por razones de beneficio público; se pueden derribar edificios privados que se consideren una amenaza por estar en ruina, instaurar recargos y sanciones en materia de edificación y urbanismo, y están autorizados reducir el plazo de los permisos para realización de obra nueva.<sup>29</sup>

Para el siglo XVIII el establecer ciudades nuevas por iniciativa pública estaba en manos del superintendente, quien debía elegir lugares sanos para emplazar a los habitantes; siendo algunas de sus atribuciones determinar si tales asentamientos estaban:

Bien ventilados y sin aguas estancadas... debía levantar un plan para resolver todas las dudas que pudieran surgir a la vista de la posición material de los terrenos; cada población debía tener entre 15 a 30 casas como máximo... [así como tierra para cultivarla], demarcar los terrenos con señales y mojoneras de piedra para distinguirlo; construcción de una Iglesia en el centro de los lugares que formaran el concejo municipal, y cerca de ella una escuela de primeras letras, construcción de molinos u otros artefactos, una dehesa para animales de labor; las nuevas poblaciones... [deberán estar] sobre los caminos

---

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Gómez Rojo, María Encarnación, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

reales o sus inmediaciones para facilidad de las transacciones mercantiles; uso y construcción de cementerios inmediatos a las parroquias y distantes de las casas [de los vecinos]; reparación de castillos y fortalezas; es obligación de los corregidores construir casas de concejo, cárceles donde no hubiera y arcas para custodiar privilegios, escrituras y libros de las leyes del reino; hay prohibición de derribar lo edificado, [y se insta a realizar censos].<sup>30</sup>

Por lo dicho anteriormente, las ciudades en México, principalmente su capital, han estado influidas urbanísticamente por modelos europeos, primero se reprodujo el estilo español y posteriormente el francés, esto desde la época colonial; misma etapa que definió “una jerarquía de centros urbanos de diferentes tamaños y con distintas funciones, lo cual es posible observar hoy en día”.<sup>31</sup>

El urbanismo moderno en México se inspiró en Europa, cuya influencia se ubica en el marco de las Reformas Borbónicas en la segunda mitad del siglo XVIII con las propuestas del urbanismo neoclásico, y posteriormente con el urbanismo francés, como la primordial influencia divulgada en el país desde finales del siglo XIX, transformando “la imagen urbana de la ciudad, no sólo por el nuevo estilo arquitectónico que convivía con el colonial, además por el trazo de nuevas y amplias calles bajo la influencia de concepciones urbanísticas que modificaron el perfil urbano arquitectónico a semejanza de las capitales europeas”.<sup>32</sup> Este urbanismo moderno se consolida a finales del siglo XVIII con el “Plano Regulador de México”,<sup>33</sup> desarrollado por Ignacio de Castera, esto bajo la propuesta del “pensamiento Ilustrado y del urbanismo neoclásico caracterizado por sus principios de simetría, orden, regularidad y salud pública”.<sup>34</sup>

Tras la llegada del urbanismo ilustrado europeo, México cayó en un periodo de estatismo urbano, iniciada por la lucha de independencia, prolongándose a causa de las luchas intestinas por imponer un proyecto de nación entre liberales y conservadores. El derecho urbano quedó delegado a segundo plano durante la primera mitad del siglo XIX, en un contexto

---

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 54.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 56 y 57.

<sup>33</sup> “El Plano de Castera constituía el ideal urbano de la Ilustración en México; consideraba a la ciudad como un todo y proponía la ampliación de la traza favoreciendo el orden y control de la ciudad tanto en la parte central como en los barrios periféricos no obstante, hay que reconocer que los proyectos que lo integraban fueron realizados parcialmente aunque años más tarde, algunos se cristalizan; se logra la apertura de algunas calles, la construcción de la acequia exterior y el paulatino alineamiento de las calles”. *Ibidem*, p. 57.

<sup>34</sup> McMichael, 2002.

de monopolización de la propiedad por parte de las elites y la Iglesia, y una banca rota que evita al Estado desarrollar proyectos urbanos, que de paso, carecían de un cuerpo legal base, cuestión que se subsanaría con la promulgación de las leyes de reforma.

El antecedente inmediato de las Leyes de Reforma y su respectiva Constitución (1857) fue la Revolución de Ayutla de 1854, que desconoció al presidente en turno (Antonio López de Santa Anna) y convocó a un Congreso Constituyente para que se promulgara una nueva Constitución de ideología liberal y con una organización política republicana, representativa y popular. Su triunfo llevaría a los liberales a establecer el modelo ideológico y político de la Revolución francesa. Entre 1855 y 1872 se expidieron 174 leyes reformistas.<sup>35</sup> Entre sus múltiples causas, figuran los problemas económicos y sociales originados por la monopolización de la tierra, siendo que el cúmulo de propiedades las poseía principalmente la Iglesia católica, siendo en su mayoría improductivas.

En 1856 fue expedida la Ley que desamortiza los bienes de la iglesia o Ley Lerdo; a causa de lo que se consideró como uno de los impedimentos para el progreso de la nación, la falta de productividad y libre tránsito comercial de una gran parte de la propiedad en México, plataforma fundamental de la riqueza pública. De inmediato las propiedades alquiladas se adjudicaron a quienes las tuvieran rentando. Las tierras inactivas se rematarían abiertamente; prohibiendo a las sociedades religiosas adquirirlas en el futuro o administrar bienes inmuebles, exceptuando los que eran utilizados llanamente en el uso o servicio de la iglesia.

Estas leyes reformistas fueron anexadas a la nueva Constitución por medio del decreto de 1873, incorporando las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857. La Ley Lerdo se anexaría en 1859, con la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, que fue más allá, pues la original “había sido hecha con un fin económico, el poner en circulación y hacer productivos los bienes del clero que estaban como «manos muertas»; sin quitarles la propiedad de los mismos. En cambio, la Ley sí les retiró la propiedad, al haberlos declarado bienes propiedad de la nación”.<sup>36</sup> La Constitución de 1857 contenía un segmento orgánico y otro dogmático; a esta última pertenece todo lo referente a los derechos de propiedad.

Al mismo tiempo que constitucionalmente se daba certeza al papel del Estado en lo referente a la propiedad, base del desarrollo urbano:

---

<sup>35</sup> Carvajal Contreras, Máximo, “Las leyes de reforma. Un tema olvidado en el estudio de las facultades de derecho”, Ponencia. XXI Congreso Nacional de ANFADE, San Luis Potosí, septiembre de 2010 (fecha de consulta: 8 de octubre de 2016), p. 4.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 7.

América Latina se incorpora a la corriente urbanística desarrollada en Europa entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. Las técnicas básicas del moderno derecho urbanístico surgen en el siglo XIX, principian-do por la aprobación en Inglaterra de los primeros reglamentos de carácter sanitario (1848).<sup>37</sup>

Normatividad en su momento insuficiente, pero de la que se rescata el método de zonificación, que es el conjunto de técnicas en urbanística pre-dominantes.

[Después de] al menos dos siglos de predominio de los preceptos de las Leyes de Indias y los del urbanismo neoclásico, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, durante el Porfiriato es notoria la influencia [de la ideología del urbanismo francés] y la obra de Haussmann en el diseño y planificación de las ciudades en México; siendo la higiene, el tráfico y la estética junto con los valores ideológicos, los fines políticos y policiales y la promoción económica, algunos de los elementos centrales de esta influencia.<sup>38</sup>

Sus reformas fueron ejecutadas primero en París; promoviéndose luego en México con la construcción de avenidas amplias y espacios públicos abiertos que mantenían como referente central un edificio o monumento, creando perspectivas barrocas parecidas a las impulsadas en ciudades europeas.

Los estudios de De Gortari y Hernández (1988), así como McMichael (2002), afirman que el nuevo estilo arquitectónico convivió con el colonial, transformando la imagen urbana de la ciudad porfiriana:

Mientras que la extensión del territorio ocupado, además de verse favorecida de alguna forma por la desamortización, fue estimulada por el trazo de nuevas y amplias calles entre las que destaca el Paseo de la Reforma cuyo trazo y diseño fue muestra palpable de las concepciones urbanísticas de la época. Además de sus glorietas y de numerosas estatuas y monumentos, a lo largo de esta importante vialidad y rodeadas de jardines, se asentaban numerosas edificaciones con estilos arquitectónicos que evocaban al de ciudades de otros países modificándose el perfil urbano arquitectónico de la capital mexicana a semejanza de las capitales europeas.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Gómez Rojo, María Encarnación, *op. cit.*

<sup>38</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, pp. 55 y 57.

<sup>39</sup> De Gortari y Hernández, 1988 y McMichael, 2002, en Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*

[En este contexto,] cuando en septiembre de 1910 se inauguraba sobre el Paseo de la Reforma la Columna de la Independencia para conmemorar el primer centenario de la Independencia de México, el país asistía al mismo tiempo a uno de los actos que marcaban el fin del Porfiriato. El legado de la política urbanística del régimen por la que se buscó el acondicionamiento de la ciudad bajo la influencia francesa se tradujo en una ciudad llena de contrastes y potenciales conflictos.<sup>40</sup>

Mientras los esbozos ideológicos de esta corriente fueron superados, “la dinámica urbana y poblacional de la ciudad y del país entero asociada con otros tantos factores, provocaron el estallido de la Revolución en ese mismo año”.<sup>41</sup>

Al final del siglo XIX y hasta mediados del XX, en el resto del mundo se manifestaron otras propuestas urbanas, como la denominada ciudad jardín perteneciente al inglés Ebenezer Howard que intentó conjugar el ambiente urbano y rural, mediante sus proyectos de áreas habitacionales unifamiliares cercadas por amplias áreas verdes. Después la ciencia urbana:

Se enriquecerá con el denominado regionalismo urbanístico defendido por Lewis Mumford; el funcionalismo de Le Corbusier que se inspira en una ciudad modélica que satisfaga las necesidades básicas del hombre (habitar, trabajar, recrearse, circular), o finalmente la técnica de las nuevas ciudades [“new towns”] surgidas en Inglaterra, después de la II Guerra Mundial, como unidades urbanas completas para descongestionar la gran urbe. El soporte jurídico de esta nueva ordenación urbana será la técnica de la planificación procedente del campo de la economía. En los planes se van a contener aquellas normas indispensables para la urbanización.<sup>42</sup>

#### IV. BIFURCACIÓN DEL ARTÍCULO 27: ENTRE EL ORIGEN SOCIAL Y PÚBLICO, Y LOS AJUSTES PARA EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Después de los acontecimientos de la Revolución en México, la planeación urbana se benefició ante las necesidades de un recuperación nacional, alentando al fomento de diversas iniciativas a partir de la década de los veinte, favoreciendo en la cimentación de una plataforma teórico e institucional como herramienta de la planeación urbana así como su integración progresiva

<sup>40</sup> Davis, 1999.

<sup>41</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, pp. 57 y 58.

<sup>42</sup> Gómez Rojo, María Encarnación, *op. cit.*

como instrumento de intervención urbana. Carlos Contreras fue el principal impulsor y arquitecto de este movimiento en la Ciudad de México. Pero antes de abordar la obra de este connotado arquitecto, y con ella comprender el desarrollo de la planeación urbana en el México contemporáneo, se debe analizar la base jurídica constitucional desde donde se partió, el artículo 27 de la Constitución de 1917, que englobaba muchas de las exigencias de la lucha revolucionaria.

Es interesante observar que el artículo 27 constitucional en ningún momento hace referencia al ámbito urbano, pero al tratar el tópico de la posesión de la tierra y su correlación con el campesino, se vuelven ambos objeto/sujeto activo en relación con los procesos de urbanización en México. La Constitución tiene un carácter normativo que vincula sujetos públicos y privados, definiendo directrices de actuación pública. Es la norma que encabeza el ordenamiento jurídico, institucional y protección de libertades ciudadanas.

En cuanto a los principios constitucionales del urbanismo; el punto de referencia para la actuación pública así como su premisa principal, es la calidad de vida, expresada como ordenamiento del suelo. Algunos de los principios (cláusulas) y valores constitucionales que tienen relación directa con el urbanismo son: el principio de supremacía, de legalidad o estado de derecho, principio de control de la administración pública (de gran importancia para el sistema urbano), la garantía patrimonial,<sup>43</sup> y sus correspondientes instrumentos por normatividad de cada entidad federativa. Otras cláusulas hacen referencia al sistema federal en cuanto a la jurisdicción territorial, sobre el Estado social y democrático, y por último el medio ambiente adecuado y la calidad de vida.<sup>44</sup>

El tema del federalismo<sup>45</sup> en la Constitución implica indirectamente al sistema urbano.<sup>46</sup> Su primera referencia fue en 1934, con la denominada *legislación coordinada* en materia de educación,<sup>47</sup> retomada en 1976, sobre *la concurrencia de las entidades jurídicas-públicas territoriales en materia de asentamientos humanos*; forma rebuscada para decir urbanismo. La igualdad competencial

---

<sup>43</sup> De gran relevancia, pues se refiere a los límites y ablación de la propiedad del suelo; siendo sus mecanismos constitucionales la expropiación (artículo 27, párrafo 2, constitucional) o por responsabilidad patrimonial (artículo 113, párrafo 2, constitucional).

<sup>44</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 53-90.

<sup>45</sup> Relaciones entre la Federación y las entidades federativas, federalismo cooperativo.

<sup>46</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, pp. 58-63.

<sup>47</sup> Artículo 3o. y 73, fracción XXV, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

territorial entre la Federación y las entidades federativas es otro tema en que el federalismo toca al urbanismo.<sup>48</sup>

Pero la certeza constitucional que ahora tiene el urbanismo trajo consigo desventajas. El sistema federal mexicano tiene disfunciones por la excesiva utilización de técnicas de cooperación y coordinación (leyes básicas, planes y programas conjuntos, convenios, órganos de cooperativos, etcétera) que han complicado la distribución competencial a la hora de delimitar los campos y la acción de las entidades territoriales mexicanos.<sup>49</sup>

El urbanismo está directamente relacionado con el principio de Estado social, en conjunción con la de Estado de derecho; ambos base para la acción pública. El Estado adquiere responsabilidades de orden social,<sup>50</sup> es su responsabilidad participar en el desarrollo social y económico de la gente a través de la prestación de bienes y servicios o mediante la regulación de algunos otros de interés general, con un conjunto de contenidos fundamentales como educación, vivienda, pensiones de jubilación, enfermedad, desempleo o familia; relaciones laborales, y garantía al medio ambiente.<sup>51</sup> Pero la discusión teórica de hoy, referente a la imposibilidad de que un Estado social pueda cumplir con todas estas responsabilidades, ha cambiado el enfoque de su definición; ahora más que un proveedor, el Estado se establece como un ente regulador que ordena “la participación privada en actividades públicas, exige niveles de calidad en la gestión de servicios de interés general, garantiza la competencia impidiendo el monopolio, como garantiza al ciudadano la materialización de sus derechos constitucionales”.<sup>52</sup> Pero es notorio que este nuevo planteamiento de Estado social, tampoco ha podido cumplir con estas nuevas atribuciones, y por otro lado, estas nuevas atribuciones no requerirían de las grandes cantidades de recaudación fiscal que se tienen hoy, que son incluso superiores a las del periodo del Estado de bienestar en México. Bajo este supuesto, ¿se justifica el adelgazamiento del Estado en cuanto a responsabilidades sociales, pero engrosado por ingresos fiscales y públicos? Lo verdaderamente preocupante es:

El progresivo dominio de la ideología del mercado, en el sentido de su elevación de instrumento a fin y valor en sí y por sí mismo y de su aplicación con relativa independencia de su positiva determinación constitucional. Pues esa transformación y aplicación pueden llegar a provocar una verdadera desvir-

<sup>48</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, pp. 66-71.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 75 y 76.

<sup>50</sup> Algunos de ellos son los artículos 3o., 4o. y 27 constitucionales, entre otros.

<sup>51</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 80.

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 80 y 81.

tuación del sistema constitucional por la vía de su interpretación distorsionada.<sup>53</sup>

Cabe mencionar que el sistema mexicano a partir del diseño constitucional actual, tiene claramente definida la idea del Estado social, no de Estado regulador.<sup>54</sup> Por otro parte, las condiciones que un tipo de Estado de ese tipo requiere, difícilmente pueden garantizarse por el sistema mexicano actual: relaciones socioeconómicas estables, disminución de la brecha entre ricos y pobres, fortalecimiento de la clase media, aumento del consumo interno, eficiencia en la distribución de los apoyos de los programas sociales, eliminación de la corrupción e impunidad; cuestiones que claramente no puede garantizar el Estado actual.<sup>55</sup>

Otros elementos constitucionales complementarios a los anteriores, y que influyen al urbanismo son: la democracia, medio ambiente, la calidad de vida.

El denominado sistema democrático en donde opera el principio de participación ciudadano en asuntos públicos: “Hay que mencionar que en el sistema jurídico urbanístico, la participación ciudadana es un elemento esencial para la conformación de los instrumentos de planeación (especialmente municipales)”.<sup>56</sup> Tiene la finalidad de coadyuvar (auxiliar, pues no es parte integrante del órgano público) con la administración pública, permitiéndole a los órganos públicos mayores elementos para la toma de decisiones.

La reforma constitucional de 1999, da reconocimiento al medio ambiente adecuado como eje fundamental del desarrollo y bienestar personales; por lo que la previsión constitucional del medio ambiente tiene efectos normativos para la actuación del Estado. El medio ambiente tiene gran relación con el urbanismo y con el ordenamiento territorial; puesto que tiene como objetivo compartido la protección y aumento de la calidad de vida, compartiendo el territorio como dispositivo de referencia y objeto de regulación jurídica. “El medio ambiente como principio constitucional condiciona toda la política en la materia y conecta ésta con otras políticas, todas ellas

---

<sup>53</sup> Parejo Alfonso, Luciano, “El Estado social y administración pública. Algunas reflexiones a propósito de la llamada crisis del primero”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 1, 2001; nota 102, pp. 100 y 101; citado en Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 82.

<sup>54</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 82.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 83 y 84.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 87.



inspiradas en aquella dignidad de la persona y conducente a su preservación y desarrollo”.<sup>57</sup>

La reforma de 1992 realizada al artículo 27 constitucional, pretendía “inducir la modernización del campo mexicano y hacerlo más productivo con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra y en la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo”.<sup>58</sup> Lo anterior permitió al ejido y a la propiedad comunal integrarse al mercado inmobiliario urbano de forma legal por medio de diversos mecanismos de incorporación del suelo de propiedad social, siendo éste su principal efecto, provocando un apogeo del mercado libre en esta materia, sustituyendo la comercialización ilícita por una incorporación sistemática al desarrollo urbano legal. Antes de la reforma, el ejido tenía un carácter “inalienable, imprescriptible e inembargable, negando la posibilidad de que se venda, arriende o hipoteque”.<sup>59</sup> A pesar de lo inminente de la tendencia a la urbanización de estas propiedades sociales, la Ley Agraria reglamentó todo lo relativo a la tenencia del suelo ejidal, prohibiendo su enajenación y su conversión a usos urbanos. El único efecto causado fue el auge de un mercado inmobiliario privado, que no permitía la participación de instituciones públicas de vivienda en el desarrollo urbano, dejando a los gobiernos sólo como facilitadores del mercado libre del suelo; dinámica en la que no participan los sectores populares de la población, por lo que se mantiene la prácticas de urbanización ilegal.<sup>60</sup>

Tras analizar los principios y reformas constitucionales en México en materia de urbanismo, es notorio el hecho que lo que se regula es la propiedad, no al sistema urbano. También sobresale la naturaleza evidentemente social de la regulación urbana en el país, incluso su fin último es la calidad de vida, apoyado en los distintos instrumentos constitucionales que se mencionaron. La esencia o espíritu de la Constitución se mantiene a pesar de la reforma de 1992, pues de hecho, no convirtió de inmediato al sistema de ejido en uno netamente privado, pues la reforma no significó la venta indiscriminada de tierras ejidales, pues el proceso legal de venta aun hoy no

<sup>57</sup> Canosa Usera, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Dyckinson, 2004, p. 90, en Jiménez Dorantes, Manuel, *op. cit.*, p. 89.

<sup>58</sup> Olivera Lozano, Guillermo, “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, núm. 194 (33), 2005.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

es fácil.<sup>61</sup> Esta es la base de la legislación y el derecho urbano<sup>62</sup> en el país, que nos permite comprender esta normatividad especial de mejor forma, así como las características del proceso de planeación urbano en el México contemporáneo.

Bajo criterios de funcionalidad para hacer de los centros urbanos espacios modernos, funcionales, sanos y ordenados, Carlos Contreras propuso alcanzar una nueva forma de organización urbana en México. Se apoyó de una preparación profesional adquirida en los Estados Unidos de América, principal influencia a su pensamiento urbano. Para mediados de la década de los veinte, y a partir de dicha influencia y experiencia adquirida en el extranjero, Carlos Contreras definió a la planeación urbana como el “arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del *plano regulador* como instrumento”.<sup>63</sup> El cuerpo conceptual y metodológico de la planeación urbana del país se basó en las pautas del urbanismo moderno norteamericano, siendo sus principios la “funcionalidad, orden, estética y salud pública [constituidas] como las nociones [más] aceptadas en este campo del conocimiento, con una clara orientación hacia lo físico-espacial sin dejar de lado las determinantes sociales”.<sup>64</sup> El trabajo de Contreras le dio carácter de científico al urbanismo, así como una gran aceptación de la planeación urbana en México, haciendo evidente el uso generalizado de su carácter funcional-espacialista; por lo anterior, recibió gran impulso a largo del siglo XX con diferentes proyectos dirigidos a la enseñanza del urbanismo y la planeación urbana a nivel superior.<sup>65</sup>

Lo anterior explica cómo la formación profesional de los predecesores de la planeación urbana en México, vienen principalmente del campo de la ingeniería y la arquitectura, influyendo contundentemente en la orienta-

---

<sup>61</sup> Además que la participación en el sector privado del ejido no es nueva, ya que existía la modalidad de permuta, que hasta 1971 permitía adquirir tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra, siempre y cuando tuviera características parecidas en otro lugar, sirvió para que desarrolladores privados construyeran complejos turísticos, parques industriales y vivienda no popular. Azuela y Ward, 1994: 170; citado en Olivera Lozano, Guillermo, *op. cit.*

<sup>62</sup> El derecho urbano se define como un conjunto de principios, normas e instituciones que regulan a las ciudades para ordenar, desarrollar y conducir su dinámica. Ruiz Massieu, José Francisco, *Derecho urbanístico*, México, UNAM, 1981, p. 11; citado en González Roacho, Crystal *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>63</sup> Sánchez, 2002 y de Gortari y Hernández, 1988, en Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, pp. 58 y 59.

<sup>64</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 58.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 59.

ción físico-espacial del enfoque actual dominante en este campo.<sup>66</sup> Por ello, gradualmente la planeación urbana mexicana se redujo al estudio de los diferentes elementos estructuradores de la ciudad; sin considerar que ésta es un fenómeno complejo, multidimensional y vehementemente social, en donde el análisis de las variables físicas, se complementan con las sociales, dando como resultado una visión integral de la ciudad.

Por otro lado, desde 1940, la planeación urbana se cristalizó en iniciativas como el Plano Regulador del Distrito Federal así como en los ordenamientos legales que lo apuntalaran y apoyaron. Pero el “excesivo carácter regulatorio e institucional [que la planeación urbana] adquiriría durante las décadas siguientes, la debilitaron como instrumento de conducción, perdiendo fuerza como campo de conocimiento y legitimidad como herramienta del gobierno para conducir el desarrollo sano y ordenado de las ciudades”.<sup>67</sup>

Las consecuencias negativas de las políticas que orientaron el proceso de industrialización nacional implementadas desde la década de los treinta, truncaron los logros alcanzados por la planeación urbana; relegando los asuntos urbanos en favor de los procesos económicos, debilitándola paulatinamente al no permitirle diseñar alternativas para enfrentar de manera eficiente el consecuente crecimiento de la población.

Industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones fue el principal detonante del México urbano, y sin existir una preocupación específica por regular o impulsar un proyecto urbano nacional... México se convertía en un país urbano con serios problemas para gobernar, administrar, planificar y gestionar la elevada concentración de población y actividades en unos pocos y dispersos puntos del territorio nacional.<sup>68</sup>

El Estado promovió la inversión en la infraestructura que soportaría el desarrollo industrial, pero sin tomar en cuenta que esto provocaría un fenómeno de concentración poblacional, así como pocos recursos para soportarlos en las nuevas áreas urbanas.

Desde la década los cuarenta y cincuenta, ya se habían dado en México procesos de planeación aislados basados en un incipiente derecho urbano, como la Ley sobre Planeación General de la República, los proyectos de cuencas hidrológicas, y las posteriores leyes relacionadas. La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 marca “el inicio de la institucionali-

<sup>66</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 59.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pp. 59 y 60.

<sup>68</sup> *Ibidem*, pp. 60 y 61.

zación de la planeación urbana, la que además de afianzar su carácter centralizado y normativo, favoreció el establecimiento de las bases para crear leyes, planes y reglamentos urbanos”.<sup>69</sup> Al mismo tiempo aparece la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) como dirección experta en los temas de suelo y vivienda, ocupada de la planeación, equipamiento y ecología de lo urbano. Entre sus primeras acciones estuvieron, el diseño de la Ley de Planeación así como la realización del primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978 “institucionalizando la acción del Estado en materia de organización del territorio”.<sup>70</sup> A partir de los documentos anteriores, el Estado dictó medidas para el ordenamiento de los asentamientos humanos unificando la legislación y administración urbana en el país. Aunque ya existían ordenamientos estatales de esa naturaleza en todo el país, no tuvieron ni tendrían el mismo impacto que esta nueva ley. Durante este primer periodo la planeación era tradicional, privilegia la zonificación y dispersión de la ciudad sometida a la voluntad política de cada sexenio.

A mediados de la década de los ochenta, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley de Planeación, transitaron el interés del gobierno, de la planeación urbana hacia la cuestión económica.

En los años noventa surgen programas como el de *Ciudades Medias* y el de *100 Ciudades* en los cuales la planeación urbana deja de ser importante, encargándose solamente de regular el crecimiento urbano desde una “perspectiva espacial carente de una visión integral y sin mostrar signos de avance en su concepción”.<sup>71</sup> La transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) en Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), marca el fin del periodo de la planeación urbana coordinado a nivel nacional de forma centralizada. Por otra parte, cristalizó a través del Programa de 100 Ciudades, la idea de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, y retoma “la fase de descentralización de funciones planificadoras a las ciudades, como se había previsto en la legislación de 1983”.<sup>72</sup> El Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano<sup>73</sup> era parte de una de las líneas de acción del programa anterior pero actualizado, derivándose a su vez del Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 61.

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Conocido como PISO, equivalentes a la conformación de reservas territoriales; pero después del año 2000 se consideró insuficiente para el fortalecimiento del sector urbano.

<sup>74</sup> Olivera Lozano, Guillermo, *op. cit.*

La influencia sostenida de modelos de desarrollo económico y social junto con el intenso proceso de elaboración de planes en todo el país provocó un retroceso sostenido también en el proceso de concepción, desarrollo y consolidación [de la planeación urbana]... promovida más como una herramienta auxiliar de la política de desarrollo económico y social, que como una disciplina integral de análisis y gestión.<sup>75</sup>

Al inicio del nuevo milenio, la política urbana se concentra en la superación de la pobreza, y se aplican los siguientes criterios:

*Programa Hábitat* a través de la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de articular los objetivos de la política social con los de las políticas de desarrollo territorial y urbano, y avanzar hacia la superación de los rezagos y contrastes sociales en las ciudades haciéndose notorio, como en el caso de otros programas similares promovidos años atrás, el vacío de la variable espacial y el carácter integral [que es propio de la planeación urbana]. Se puede afirmar que la Planeación Urbana en México ha estado supeditada a externalidades que la fueron perfilando como un estilo de planeación centrado en criterios técnicos y normativos orientada a cuestiones sociales y económicas y escasamente vinculada con el proceso de toma de decisiones.<sup>76</sup>

La planeación urbana contemporánea en México, desde su inicio, se ha concentrado en generar conocimiento nuevo, empezando desde que el grupo de precursores expertos precedidos por Carlos Contreras, incorporando desde “las primeras décadas del siglo pasado diversos conceptos, modelos, herramientas e instrumentos como fundamento de la planeación urbana mexicana”. Se mantiene el uso del “*plano regulador* como medio de intervención y la *zonificación* como mecanismo de control del crecimiento”; asignándole a la planeación urbana, un carácter funcional-espacialista convertido en un enredado andamiaje legal-institucional. Los planes tienen a la *zonificación* y los *usos del suelo* como sus elementos primordiales, y se han limitado a la fabricación en serie de estos enseres, sin avanzar en el conocimiento de lo urbano al no proponer innovación alguna, desvaneciéndose en los últimos cuarenta años al no permitir una reconceptualización de sí mismo, “es por ello que la planeación urbana vigente ya no opera, modelo evidentemente superado por la realidad”. Los postulados centrales iniciales han sido depuestos poco a poco por ideas que se desprenden de una tendencia posmoderna, neoliberal y globalizadora. El carácter rígido y prohi-

<sup>75</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 61.

<sup>76</sup> *Idem.*

bitivo de la zonificación, propio en los planes en México, ha dado lugar a una forma de planeación urbana infructuosa. “Las acciones se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de planes, más que al fortalecimiento teórico metodológico, a lo que se suma el hecho de que la planeación urbana ha sido un instrumento subordinado a la planeación económica y social”.<sup>77</sup>

## V. CONCLUSIONES

Para el caso de México, los estudios históricos sobre el principio y desarrollo del derecho urbano y el urbanismo son escasos, dispersos y fragmentados;<sup>78</sup> lo son mucho más conforme nos acercamos al origen de los mismos, pero resultan más claros al acercarnos a la época contemporánea, en donde los testimonios documentales permiten incluso notar un agotamiento del modelo actual de planeación urbana mexicana.<sup>79</sup> Su pensamiento urbano ha estado influenciado por el urbanismo europeo desde el principio, adoptando desde un inicio elementos y prácticas, que con el pasar del tiempo dieron lugar al surgimiento, práctica y avance de la planeación urbana moderna y contemporánea en los centros urbanos.

La construcción del marco teórico-conceptual e instrumental-metodológico actual de la planeación urbana mexicana inicia a partir de la década de los veinte del siglo pasado. Se institucionaliza en los años setenta, pero sin registrarse desde ese momento y hasta hoy acciones destinadas al robustecimiento del urbanismo como disciplina. Debilitados tanto por lo complicado de nuestro sistema urbano, como por el cambio de orientación política en favor de cuestiones económicas y sociales independientes de las urbanas. La generación de conocimiento nuevo en el campo de la planeación urbana se encuentra detenida, resultando “insuficiente para explicar y/o atender los problemas urbanos observados en la ciudad contemporánea”.<sup>80</sup>

Los planes e iniciativas urbanas latinoamericanas al empezar el siglo XX, se distinguieron por imitar la experiencia europea, sobre todo francesa, en la que buscaban su estética y forma interna en el contexto del movimiento de la *ciudad bella*.<sup>81</sup> Aunque lo más conocido en las ciudades latino-

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>79</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 52.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>81</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 55.

mericanas fue la noción incompleta de la *ciudad jardín* de Howard.<sup>82</sup> Por otro lado, el trabajo de Le Corbusier es el más representativo, bajo la influencia de criterios funcionales y de racionalidad presentes en la formulación de muchos de sus planos reguladores inspirados en la *Carta de Atenas*. Pero a pesar de que esta perspectiva se fortalecía, la experiencia latinoamericana en materia de planeación urbana era macerada por consecuencias sociales, económicas, ambientales y urbanas observadas en las urbes latinoamericanas producto de una manera de planeación urbana denominada *urbanismo sin ciudad* o más bien gente, en la que no se tomó en cuenta el potencial ni necesidades humanas, sólo económicas; donde la realidad y las propuestas urbanas no ofrecían soluciones a los múltiples impactos negativos.

La ley que desamortiza los bienes de la iglesia o Ley Lerdo reactivó la economía nacional, al movilizar la propiedad, dando el carácter y valor jurídicos actuales que caracterizan al Estado de derecho en México en la actualidad.

La reforma al artículo 27 constitucional buscó

la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano legal y ordenado [pero] los nuevos procedimientos [surgidos] no han sido suficientemente exitosos para disminuir la ocupación irregular del suelo, se mantiene una sobreregulación del estado sobre los propietarios de las tierras ejidales y comunales, que es necesario eliminar; y en segundo término, la capacidad de los gobiernos municipales para ordenar y planificar el desarrollo urbano es todavía muy limitada.<sup>83</sup> La reforma no generalizó la venta de ejidos, pero por desgracia la reforma ha resultado en nuevas formas de ilegalidad basadas en la interpretación dolosa de la ley agraria actual.

Las reformas constitucionales de 2010 han pasado de las “garantías individuales” a los derechos humanos fundamentales que privilegian el bien común.<sup>84</sup>

Los precursores de la planeación urbana en nuestro país, le dieron el reconocimiento y estatus que tiene hoy; pero el excesivo control por medio de una normatividad y planeación supeditada a objetivos económicos la ha debilitado. El progreso científico en este campo ha estado dirigido “básicamente a engrosar el carácter normativo de la planeación urbana, mientras

---

<sup>82</sup> Tras los resultados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).

<sup>83</sup> Olivera Lozano, Guillermo, *op. cit.*

<sup>84</sup> González Roacho, Crystal *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

que el fenómeno urbano avanza y se aleja de las previsiones<sup>85</sup> y el derecho positivo.

Por otro lado, es característico del país la disgregación social, valores nacionales devaluados, territorio y recursos depredados, expuestos al comercio y llevados al límite de sus capacidades amenazados a desaparecer. Quienes por antonomasia se dicen mexicanos, lejanos del compromiso de proteger un patrimonio, dispuestos a vender el suelo, agua, y aire a quien lo compre, sin importar los sueños y vidas enterradas en cada parcela. Los derechos fundamentales son trastocados en todo momento.<sup>86</sup>

El Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística en 2013 marca en su agenda jurídica<sup>87</sup> la necesidad de una reforma constitucional en materia de urbanismo con corte ambiental. Se requiere de una reforma urbana ambiental integral; que deje de lado la diferenciación entre ciudad y campo. Ciudad es igual a ciudadano, derecho inalienable del ser humano; de lo anterior parte la discusión entre lo público y lo privado. La ciudad como concepto universal, multidisciplinario e integrador. El derecho a la ciudad es incluyente; sustentable y responsable; espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia democrática, participativa, viva y creativa.

Hay que pasar a una planeación y gestión estratégica de la ciudad que privilegia a los ciudadanos y orientada en la toma de sesiones consensadas, incluyentes y colectivas, entendida como el derecho a la ciudad, recuperando todas sus propuestas y discusiones.<sup>88</sup>

Este pequeño recorrido histórico muestra cómo el derecho urbano surge como parte del mismo proceso urbano, desde la época antigua hasta la contemporánea. En el caso mexicano, la planeación y derecho urbano se impulsaron a partir del artículo 27 de la Constitución de 1917, con una base social y pública, para desarrollar el actual cuerpo jurídico en materia de urbanismo. Las leyes de reforma demostraron ser una coyuntura importante para comprender ese carácter social y público que caracteriza a la propiedad en México. Por ello, ni la última reforma al artículo 27, ni las reformas

---

<sup>85</sup> Gutiérrez Chaparro, Juan José, *op. cit.*, p. 53.

<sup>86</sup> González Roacho, Crystal *et al.*, *op. cit.*, pp. 12 y 13.

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 8.

<sup>88</sup> Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1969; Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (Saint-Denis, Francia, 2000), Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (Porto Alegre, Brasil, 2001), Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (Canadá, 2006), Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (México, 2010), Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (Florencia, 2011), Carta de Derechos Humanos de Gwangju (Corea del Sur, 2012), entre otras; citado por González Roacho, Crystal *et al.*, *op. cit.*, p. 8.



estructurales, deberán desvirtuar el espíritu original del derecho urbano en México: público, social y pensado para alcanzar el bienestar humano y una mejor calidad de vida.

## VI. REFERENCIAS

- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, “Las leyes de reforma. Un tema olvidado en el estudio de las facultades de derecho”, Ponencia. XXI Congreso Nacional de Anfade. San Luis Potosí, septiembre de 2010, disponible en: <http://www.anfade.org.mx/docs/ponencias/LASLEYESDEREFORMA.pdf> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2016).
- CHILDE, Gordon, *Los orígenes de la civilización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- FRANCO, Gabriel, “Las Leyes de Hammurab”, *Revista de Ciencias Sociales*, 1962, pp. 331-356, disponible en: [http://rcsdigital.homestead.com/files/Vol\\_VI\\_Nm\\_3\\_1962/Franco.pdf](http://rcsdigital.homestead.com/files/Vol_VI_Nm_3_1962/Franco.pdf) (fecha de consulta: 12 de agosto de 2015).
- GÓMEZ ROJO, María Encarnación, “Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936”, *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, núm. 25, disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>.
- GONZÁLEZ ROACHO, Crystal *et al.*, “Obra con legado jurídico: Código de Hammurabi”, *Revista Libertades*, núm. 2, 2013, disponible en: [http://www.revistalibertades.com/documents/revistalibertadesnumero2\\_codigo.pdf](http://www.revistalibertades.com/documents/revistalibertadesnumero2_codigo.pdf) (fecha de consulta: 12 de agosto de 2015).
- GUTIÉRREZ CHAPARRO, Juan José, “Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, *Urbano*, vol. 12, núm. 19, mayo de 2009.
- JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Constitución y Urbanismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2314> (fecha de consulta: 19 de octubre de 2016).
- MORENO QUIROZ, Luz María *et al.* (coords.), *Agenda Jurídica. Hacia una Reforma Urbana Ambiental del Estado Mexicano*, México, Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, 2013.
- OLIVERA LOZANO, Guillermo, 2005, “La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. IX, núm. 194 (33), 1o. de agosto de 2005.