

NORMATIVIDAD URBANÍSTICA
DE LAS PRINCIPALES
METRÓPOLIS DE MÉXICO

Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez
compiladores



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

Prólogo	15
---------	----

PRIMERA PARTE

MARCO GENERAL DE LA GESTIÓN METROPOLITANA

Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México, <i>Gustavo Garza</i>	29
Desarrollo económico y urbanización	29
<i>Características fundamentales de la urbanización</i>	30
<i>Sistema de ciudades</i>	34
Concentración macroeconómica metropolitana	37
<i>Desconcentración del producto urbano industrial</i>	44
<i>Concentración metropolitana del comercio</i>	46
<i>Hacia la superconcentración de los servicios</i>	48
Conclusiones: urbanización y macroeconomía metropolitana	50
Bibliografía	51
Planeación urbana y reforma municipal, <i>Antonio Azuela</i>	53
Competencias municipales en materia de desarrollo urbano, 1983-1986	53
<i>Reformas federales de 1983</i>	54
<i>Planes y declaratorias de desarrollo urbano</i>	58
Control del desarrollo urbano	62
<i>Atribuciones municipales hacia mediados de los ochenta</i>	62
<i>Nuevas tendencias en la legislación local a partir de 1993</i>	64
Problemas constitucionales	69
<i>Restricciones a las atribuciones municipales</i>	69
<i>Definición de atribuciones</i>	71
<i>Ley General de Asentamientos Humanos y jurisprudencia urbanística estatal</i>	72
Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana, <i>Emilio Duhau</i>	75
Gestión urbana metropolitana y gobiernos locales	75
Planeación urbana y gestión de usos del suelo	79

Conflictos, actores sociales y municipios en la gestión metropolitana	82
Conclusiones	84
Bibliografía	85

SEGUNDA PARTE

NORMATIVIDAD URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO,
GUADALAJARA, PUEBLA Y TOLUCA

Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México, <i>Gustavo Garza</i>	89
Evolución demográfica y urbanística	90
Distrito Federal: leyes, decretos, acuerdos, normas, reglamentos y programas	95
<i>Leyes urbanas</i>	98
<i>Reglamentación urbanística</i>	104
<i>Acuerdos en materia urbana</i>	109
<i>Programas generales, parciales y sectoriales</i>	112
<i>Normas urbanísticas</i>	134
Prospectiva y normatividad urbana de la Ciudad de México	136
Bibliografía	138
Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara, <i>Esteban Wario Hernández</i>	143
Urbanización del área metropolitana de Guadalajara	145
Antecedentes de la normatividad urbanística en Guadalajara	148
Ley de Desarrollo Urbano de 1993	154
<i>Reestructuración del esquema de concurrencia de autoridades y de la participación ciudadana</i>	155
<i>Nuevos mecanismos de control de actos de autoridad</i>	156
<i>Promoción de sistemas alternativos de urbanización popular</i>	158
<i>Adecuación de las normas de urbanización</i>	159
<i>Agilización de trámites y procedimientos de gestión urbanística</i>	164
A manera de conclusión: limitaciones de la normatividad urbanística en México	164
Bibliografía	165
Normatividad urbanística en el área metropolitana de Puebla, <i>Enrique Estrada Cuesta</i>	167
Antecedentes institucionales federales	167
Principales características del municipio de Puebla	169
<i>Aspectos generales</i>	169

<i>Situación actual de la zona metropolitana</i>	169
<i>Gestión urbanística</i>	172
Normatividad urbanística en el municipio de Puebla	172
<i>Consideraciones generales</i>	172
<i>Congruencia de la normatividad urbanística con otros niveles de planeación</i>	173
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbanística	176
Bibliografía	178
Los ámbitos territoriales de la legislación urbanística de Toluca, <i>Alfonso Iracheta</i>	181
Contexto demográfico de la metropolización de Toluca	181
Megalopolización de la Ciudad de México	184
Toluca metropolitana	187
<i>Delimitación de la zona metropolitana de Toluca</i>	187
<i>Concentración demográfica</i>	189
<i>Base económica y viabilidad futura</i>	191
<i>Estructura espacial</i>	194
Normatividad socioespacial en el Estado de México	195
<i>Ámbito normativo de la planeación del desarrollo</i>	196
<i>Ámbito normativo de la planeación socioespacial</i>	198
Conclusión: limitaciones y perspectivas de la normatividad urbanística en Toluca	200
Bibliografía	204

TERCERA PARTE

COMPLEJIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN INTRAMETROPOLITANA EN MONTERREY: ¿HACIA UN CÓDIGO URBANO?

Área metropolitana de Monterrey: reglamento único metropolitano y descentralización de atribuciones a los municipios, <i>Roberto García Ortega y Esteban Bárcenas Alcalá</i>	209
Sobre las competencias estatal y municipal en la administración del desarrollo urbano	210
Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León	211
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1980	211
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, 1991	211
Decreto número 143	212
<i>Sistema Estatal de Coordinación Urbana</i>	212
<i>Modalidades de administración del desarrollo urbano</i>	213
<i>Convenios de coordinación urbana</i>	213

<i>Atribuciones transferidas a los municipios según modalidad especial</i>	214
El área metropolitana de Monterrey	216
Reglamento único para la administración del desarrollo urbano	217
<i>Reglamento del Plan Parcial de San Pedro Garza García</i>	217
<i>Proyecto de reglamento para el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca</i>	218
<i>Propuesta del reglamento único metropolitano</i>	218
Reglamentación urbanística en Nuevo León, <i>Jorge M. Aguirre Hernández</i>	221
Introducción	221
Atribuciones y funciones de gobierno	222
Función y organización administrativas	227
El municipio como forma de organización	227
Marco jurídico estatal	230
Intervención municipal en la ordenación urbanística de las ciudades	230
Programa de modernización del marco jurídico reglamentario	234
Consideraciones finales	237
Bibliografía	240
Modernización de la reglamentación urbana en el municipio de Monterrey, <i>José Luis Ortiz-Durán Salinas</i>	243
Introducción	243
Situación actual de la reglamentación municipal	244
<i>Reglamento de Construcción</i>	244
<i>Reglamento de la Administración Pública</i>	244
<i>Plan Municipal de Desarrollo 1992-1994</i>	245
<i>Reglamento para promover la participación ciudadana</i>	245
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	245
<i>Lineamientos y directrices para usos del suelo y edificaciones en diferentes zonas del municipio (microzonificaciones)</i>	246
<i>Otras legislaciones y reglamentaciones</i>	246
Diagnóstico	247
<i>Complejidad del marco jurídico</i>	247
<i>Parcialidad de los instrumentos normativos</i>	248
<i>Desconfianza en la aplicación de las leyes</i>	248
<i>Legislación en áreas metropolitanas</i>	249
<i>Participación ciudadana</i>	249
<i>Cambios urbanos y regulación</i>	250
<i>Capacidad ejecutiva limitada</i>	250
<i>Legislación no ajustada a nuestra realidad</i>	251

<i>Desconocimiento de la legislación urbanística</i>	251
Acciones recomendables	251
<i>Simplificación de la reglamentación urbanística</i>	252
<i>Congruencia e integración legislativa</i>	253
<i>Legalidad estricta</i>	253
<i>Reglamentación metropolitana y consideraciones locales</i>	254
<i>Participación ciudadana propositiva</i>	255
<i>Reglamentación dinámica orientada al cambio</i>	255
<i>Refuerzo a la administración urbana</i>	256
<i>Legislación apropiada para la realidad local</i>	256
<i>Desarrollo de una cultura urbana</i>	257
Conclusiones	257
Anexos	258
<i>Atribuciones legales para la planeación y regulación del desarrollo urbano en zonas conurbadas</i>	258
Crecimiento urbano, planeación y reglamentación en el municipio de	
Guadalupe, Gerardo G. Veloquio González	261
Características principales del municipio	261
Disposiciones normativas y reglamentarias vigentes	265
Estructura, contenido y requerimientos deseables de la normatividad del municipio	269
<i>Objetivos generales</i>	269
<i>Políticas</i>	269
<i>Estrategias de desarrollo</i>	270
<i>Programas estratégicos</i>	270
<i>Requerimientos de la reglamentación urbana</i>	271
Conclusiones y propuestas para adecuar la normatividad urbanística del área metropolitana de Monterrey	272
Bibliografía	274
Reglamentación urbanística en el municipio industrial de San Nicolás de los Garza, José Antonio Pedroza Villarreal y Ramiro Cruz Carrillo	275
Características municipales	275
<i>Estructura urbana</i>	276
<i>Aspectos socioeconómicos</i>	277
<i>Administración del desarrollo urbano</i>	278
Normatividad urbanística	279
<i>Marco de referencia</i>	279
<i>Concepto y propósitos</i>	281
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbana	283
<i>Marco de referencia</i>	283

<i>Futuro de la normatividad urbana metropolitana</i>	284
<i>Instrumentación de la normatividad</i>	285
Conclusiones: adecuaciones de la normatividad metropolitana	286
<i>Un escenario</i>	286
<i>Una realidad</i>	287
<i>Una propuesta</i>	288
Reglamentación urbanística en el municipio periférico de Santa Catarina,	
<i>Leopoldo Salinas, Miguel García Salazar y Andrés Garza Ayala</i>	289
Características municipales	289
Normatividad urbanística	290
Perspectivas y requerimientos de la normatividad urbana	293
San Pedro Garza García: normatividad urbanística en un municipio	
afluente, <i>Fernando A. Rodríguez Urrutia</i>	295
Aspectos geográficos, socioeconómicos, urbanísticos y adminis-	
trativos	295
Normatividad municipal	298
<i>Reglamento de Tránsito y Transporte</i>	299
<i>Reglamento de Limpia</i>	300
<i>Reglamento de Anuncios</i>	300
<i>Reglamento de Rastros</i>	300
<i>Reglamento de Mercados</i>	301
<i>Reglamento de Espectáculos</i>	301
<i>Reglamento de Policía y Buen Gobierno</i>	301
<i>Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal</i>	302
<i>Reglamento para el funcionamiento de los Mercados Rodantes</i>	
<i>y el Ejercicio del Comercio Ambulante</i>	302
<i>Reglamento para los artículos 90 y 92 de la Ley de Hacienda</i>	
<i>para los Municipios y que señala el procedimiento para</i>	
<i>otorgar descuentos o exenciones sobre los impuestos predial</i>	
<i>y de adquisición de inmuebles</i>	302
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	303
<i>Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	303
<i>Reglamento de Participación Ciudadana</i>	303
Normatividad urbanística municipal	304
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Municipio de San Pedro</i>	
<i>Garza García, 1990-2010</i>	304
<i>Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	307
<i>Convenio de Coordinación Urbana</i>	309
Participación ciudadana	310
Reflexiones finales	312
Bibliografía	315

Apodaca: normatividad urbanística en un municipio metropolitano en expansión, <i>Edwin Dubón</i>	317
Aspectos geográficos, socioeconómicos, urbanísticos y administrativos	317
Normatividad municipal	319
<i>Reglamento del Comercio Ambulante</i>	320
<i>Reglamento de Espectáculos</i>	320
<i>Reglamento de Mercados Rodantes</i>	320
<i>Reglamento de Anuncios</i>	321
<i>Reglamento de Policía y Buen Gobierno</i>	321
<i>Reglamento de Jueces Auxiliares</i>	321
<i>Reglamento de Obras Públicas y Construcciones</i>	321
<i>Reglamento de Limpia</i>	322
<i>Reglamento Interior</i>	322
<i>Reglamento de Tránsito</i>	322
<i>Reglamento de Participación Ciudadana en la elaboración de Planes de Desarrollo Urbano</i>	322
<i>Reglamento de Protección Ambiental</i>	323
<i>Reglamento de Juegos Electrónicos y Futbolitos</i>	323
<i>Reglamento de Administración Pública Municipal</i>	324
<i>Reglamento de Cementerios</i>	324
Normatividad urbanística municipal	324
<i>Reglamento de Obras Públicas y Construcción</i>	324
<i>Reglamento de Participación Ciudadana en Planes de Desarrollo Urbano</i>	326
<i>Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Apodaca, 1993-2010</i>	326
<i>Proyecto de Reglamento del Plan Parcial de Desarrollo Urbano</i>	329
<i>Acuerdo de Transferencia de Atribuciones Urbanísticas en Ejecución del Convenio de Coordinación Urbana</i>	330
Conclusiones	331
Bibliografía	331
Bases jurídicas para la reglamentación urbanística en el área conurbada de Monterrey, <i>Ernesto Pérez Charles</i>	333
Nociones generales sobre el concepto y función del reglamento	334
<i>Primacía de la ley</i>	335
<i>Reserva de ley: material y formal</i>	335
Principales ordenamientos jurídicos que regulan el desarrollo urbano	337
Sobre la constitucionalidad de una reglamentación urbana metropolitana	342
Conclusiones	348

PRÓLOGO

Hacia finales del siglo xx México adquiere un perfil predominantemente urbano, aunque continúan persistiendo los problemas ancestrales del sector rural tradicional. Con la multiplicación del número de ciudades y una creciente concentración de las actividades económicas y de la población en cerca de tres decenas de urbes con un carácter marcadamente metropolitano, surge una compleja problemática urbana. Ésta implica la emergencia de elevados niveles de desempleo y subempleo, una creciente inseguridad pública, carencia de viviendas, deterioro de los ecosistemas, déficit en los servicios de recolección de basura, transporte y vigilancia, así como en la infraestructura y equipamiento de áreas verdes, escuelas, clínicas y hospitales, vialidad, dotación de agua y alumbrado público, entre los principales aspectos.

Las ciudades no son únicamente una extensa maraña de problemas, pues constituyen paralelamente colosales escenarios donde se acumula el capital y la fuerza de trabajo para la realización de un complejo proceso de producción, distribución y consumo de mercancías. Las 125 ciudades principales de México del total de 309 que conforman el sistema urbano nacional en 1990, concentran 73% del producto interno bruto total nacional, 79% del manufacturero, 81% del comercial y 82% del valor de los servicios.

Adicionalmente, desde el punto de vista demográfico absorben a 55% de la población total del país. Únicamente las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca producen 51% de la industria, 48% del comercio y 55% de los servicios nacionales. El tipo de intervención de los gobiernos federal, estatales y municipales en estas cinco ciudades en particular, y en las 125 ciudades más importantes en general, marcará el éxito o fracaso de la inserción de México dentro del proceso de globalización de la economía. De esta suerte, para que el país alcance niveles de competitividad mundial requiere que sus metrópolis perfeccionen los órganos de gestión para promover exitosamente el aparato productivo, así como para cubrir los rezagos de infraestructura, equipamiento y servicios necesarios para la adecuada reproducción de la fuerza de trabajo.

La problemática urbanística dual que emerge del acelerado proceso de urbanización del país durante la segunda mitad del siglo xx, explica que desde mediados de los años setenta el Estado mexicano ha tenido que intervenir de manera creciente en la legislación y en la planeación territorial del país. Sin embargo, se

observa un cambio significativo en la participación de los tres niveles de gobierno, reduciéndose apreciablemente las acciones federales y aumentando las estatales y municipales. Independientemente del reparto de atribuciones gubernamentales, es incuestionable que debe existir una participación federal que armonice los ejercicios de planificación urbana y la expedición de normas sobre las ciudades, de tal suerte que sea posible diseñar en el futuro un *sistema nacional de coordinación urbana* coherente que evite el desperdicio de recursos financieros, así como la inconsistencia y disfuncionalidad en las normas jurídicas que rigen el desarrollo de las urbes.

El conocimiento científico de las ciudades es esencial para imprimir un sustento técnico a las políticas urbanas y regionales, así como para orientar las actividades de los diferentes agentes que participan en la producción del espacio urbano. Esto exige contar con reglas claras, instituciones eficientes, planes rigurosos y procedimientos imparciales que permitan un desarrollo urbano equilibrado.

Desafortunadamente, a fines del siglo xx la normatividad de las principales metrópolis del país manifiesta un conjunto de problemas, incongruencias, contradicciones y dificultades que se presentan en las leyes, decretos, reglamentos, planes y otros instrumentos jurídicos que las regulan. Esto se deriva de una serie de situaciones estructurales que caracterizan al aparato gubernamental y al imperio de los intereses particulares de los promotores inmobiliarios, pero también por la insuficiencia cognoscitiva dada la carencia de investigaciones rigurosas sobre la legislación urbana nacional. Todo esto conduce a la persistencia de tres problemas entre la normatividad y la realidad urbana: *i)* Los planes y leyes establecidos a nivel nacional no incorporan adecuadamente las características y determinantes de la expansión de las ciudades, ni la tendencia histórica hacia la superconcentración de las actividades económicas y la población en unas cuantas urbes del país, principalmente, en el área metropolitana de la Ciudad de México; *ii)* existe un marcado divorcio entre los planes urbanos y la lógica que sigue el sector popular y el inmobiliario en las ciudades, y *iii)* el hecho de que persiste un fuerte centralismo en materia urbana que constriñe el desempeño de los poderes locales.

Aunque a partir de los años setenta en México se consolida un conjunto de instituciones de investigación en el campo de la denominada ciencia regional, publicándose entre 1970 y 1980 un promedio de 45 libros y artículos anuales, es mínimo lo que se escribe sobre normatividad urbanística o, más generalmente, sobre la especialidad de derecho urbano. No obstante que aumenta en forma significativa este tipo de publicaciones para promediar 100 anuales entre 1981 y 1991, las principales disciplinas que incorporan el análisis urbano y regional son la sociología, la antropología y el urbanismo, siguiendo la demografía, la economía y la historia. La legislación urbanística empieza a cobrar cierta importancia, aunque aún en forma insuficiente como para constituir una disciplina especial dentro de los enfoques disciplinarios que abordan el estudio de las ciudades y las regiones en México. En esta dirección sobresale con mucho la investigación so-

bre el debate internacional respecto al fortalecimiento de los gobiernos municipales y la descentralización de la gestión pública. En el caso mexicano, la reforma al Artículo 115 constitucional de 1983 otorga a los gobiernos municipales una serie de facultades sobre la regulación de los usos y destino del suelo, para planear su crecimiento y administrar libremente las finanzas locales, así como para proporcionar una serie de servicios a la población. Con ello se multiplican las investigaciones en torno a las dificultades que enfrentan los municipios para realizar este conjunto de actividades, así como sobre las peculiaridades de los nuevos actores sociales, el tipo de instituciones emergentes y las movilizaciones sociales. Igualmente se inician estudios sobre la gestión metropolitana, la privatización de los servicios públicos y la compatibilidad entre los diferentes niveles de las normas urbanísticas existentes.

Dada la creciente complejidad de los aspectos relacionados con la formidable superestructura de leyes, estatutos, planes, reglamentos, decretos, acuerdos, bandos, etc., que rigen el desarrollo de las localidades en México, así como la importancia de estimular la investigación y la coordinación entre ciudades, los días 24 y 25 de octubre de 1994 se realizó en Monterrey, Nuevo León, el seminario titulado *Normatividad urbanística en las metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Toluca*, bajo la coordinación del que esto escribe en su carácter de director del Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León (Inseur-NL). Desafortunadamente esta institución fue eliminada por el decreto número 254 (1), en sesión del Congreso del Estado de Nuevo León del 12 de junio de 1996, que derogó el capítulo correspondiente a dicho instituto de la Ley de Desarrollo Urbano estatal.

El propósito general del seminario fue analizar la adecuación de la normatividad de las ciudades participantes a la nueva realidad económica, social y política de México y, de ser posible, hacer propuestas concretas para su reforma. Con este fin se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Enmarcar la evolución de la normatividad urbana de México en el contexto del carácter metropolitano que reviste el proceso de urbanización del país.
- b) Analizar las consecuencias jurídicas de los procesos de metropolización, conurbación y megalopolización del país, particularmente sobre las relaciones entre la federación, los estados y los municipios.
- c) Identificar los problemas específicos que enfrentan los gobiernos municipales de las metrópolis para cumplir las funciones que establece la ley y asegurar su congruencia con los otros niveles de gobierno.
- d) Proponer reformas a leyes, reglamentos y normas urbanísticas para adecuarlas a la realidad urbana del país y a las necesidades de largo plazo.
- e) Estudiar la conveniencia y factibilidad de establecer un reglamento de desarrollo urbano unificado de aplicación general en los municipios que conforman cada una de las áreas metropolitanas estudiadas.