

PRESENTACIÓN

En esa joya de la literatura política y religiosa que lleva por título *La ciudad antigua*, Numa Denys Fustel de Coulanges nos dejó la descripción de cómo imaginó los sucesivos episodios que, según él, dieron lugar al surgimiento de la familia, de la fratría, de la tribu y de la ciudad. En ese soberbio estudio sobre el culto religioso, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, el erudito jurista e historiador expuso su hipótesis de que varias familias se sumaron para formar la fratría, conservando cada una su propio jefe, su propio fuego sacro, su propio culto a sus antepasados, para después, en un proceso semejante, varias fratrías constituyeron una tribu.

Una vez constituida una tribu ya no se admitía en ella a ninguna otra fratría o familia, mucho menos a otra tribu; dos tribus no eran capaces de fusionarse en una sola. El culto de cada una de ellas lo impedía, al no permitir el acceso de extraños. Mas, de la misma manera como varias fratrías se unieron para tener un culto común y formar una tribu, así también, sobre la base de respetar el culto propio de cada una y tener otro común, se asociaron varias tribus. El día en que se celebró esta alianza, dice Coulanges, nació la ciudad.¹

La vida nómada y guerrera es consustancial a la tribu, basada en la tendencia salvaje y primitiva de los hombres. En cambio, la vida sedentaria que propicia la fundación de la ciudad significa el arraigo a la tierra, la estructura de la vida estable donde se depositan el saber, la riqueza y el trabajo, para crear —como su nombre lo indica— la civilización. Por ello, según dice Gabriel Alomar: “La ciudad es la obra maestra del instinto pacífico de la humanidad”.²

El análisis de la evolución histórica del fenómeno urbano nos permite advertir que, en ocasiones, la zona urbana crece y se transforma; en otras,

¹ Fustel de Coulanges, Numa Dionisio, *La ciudad antigua*, Barcelona, Editorial Iberia, 1961, p. 167.

² Alomar, Gabriel, *Teoría de la ciudad*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1980, p. 17.

se atrofia, y siempre proyecta la imagen de las organizaciones humanas que han contribuido a su creación. Su estudio evidencia que la ciudad, en tanto desarrollo urbano, no tiene razón de ser en sí misma, dado que sólo existe si, y sólo si, los seres humanos la habitan, pues se compone más de personas físicas e ideas que de cemento y piedra.

La llamada Revolución Industrial, iniciada en las postrimerías del siglo XVIII, modificó sustancialmente a la sociedad, a partir del empleo de la máquina como instrumento de producción y de transporte, creando el mito del progreso.

Transcurridos ya más de dos siglos de haber dado comienzo la Revolución Industrial, se advierte una despoblación de las zonas rurales, producto de un movimiento migratorio incesante del campo a la ciudad, que en algunos casos ha alcanzado dimensiones monstruosas para albergar a decenas de millones de habitantes, a costa de que muchos de ellos destinen cotidianamente la cuarta parte de su tiempo a su transportación, vivan en habitaciones donde jamás entra un rayo de sol, y pasen largas temporadas sin poder contemplar la naturaleza, por no salir de la selva de asfalto, en la que prevalece la contaminación ambiental.

México no ha podido sustraerse a este fenómeno universal de flujo incesante migratorio del campo a la ciudad, por lo que, de ser un país en el que al inicio del siglo XX la población rural representaba las tres cuartas partes de la población total, y la cuarta parte restante era de población urbana, hoy, un siglo después, registra una composición demográfica inversa, pues cerca del 75 por ciento de su población vive en las ciudades —una de las cuales es la más grande del mundo—, por cuya razón en ellas se registra la mayoría de los procesos y acontecimientos socioeconómicos más importantes para la nación. Tal es el resultado de ese proceso demográfico que, en razón de su magnitud y velocidad, trastorna e invierte la composición rural y urbana de la población, así como la organización económica y social de la sociedad.

En consecuencia, no se debe pretender construir, en lo sucesivo, ciudades gigantescas, sino humanas y sustentables, cuyo objetivo fundamental sea el adecuado desarrollo físico y moral de sus habitantes, donde la vivienda y los sitios de recreo y esparcimiento tengan prelación sobre las áreas industriales, comerciales y de servicios.

En el diseño, planeación, creación, modificación y desarrollo de las poblaciones urbanas, el urbanismo contemporáneo habrá de revisar los modelos urbanos de la historia, el de la ciudad antigua, de la *polis*, la

ciudad-Estado griega, que en el esquema sofista de Protágoras de Abdera debiera ser a la medida del hombre, por ser éste la medida de todas las cosas;³ y que en el pensamiento platónico y aristotélico tenía como centro al ágora, el recinto circular donde los ciudadanos ejercían sus libertades públicas, del que partían sus principales vías sobre las que se alineaban, en armónico conjunto, sus templos, teatros, bibliotecas, palacios, museos, gimnasios y jardines.

Asimismo, se deberá examinar la antigua ciudad de Roma, con su foro, su circo, su anfiteatro, sus templos, palacios, acueductos y temas, así como las ciudades sometidas a su imperio, que en forzado abandono de sus tradiciones hubieron de adoptar el modelo ortogonal impuesto por el conquistador, que incluía el circundar la ciudad con una muralla dotada de cuatro puertas en las que remataban los extremos de las dos calles principales trazadas en cruz.

En fin, el urbanismo contemporáneo no deberá pasar por alto los aspectos relevantes de la ciudad renacentista ni los modelos propuestos por destacados urbanistas, como el de la ciudad jardín de Ebenezer Howard, o el de la ciudad ensanchada de Ildefonso Cerdá y Suñer, ni los ideales del urbanismo utópico de la ciudad radiante de Charles Edouard Jeanneret, mejor conocido por su seudónimo Le Corbusier, y el de la quimérica *Usonia* de Frank Lloyd Wright, para aprovechar, en lo posible, lo mejor de cada uno de esos modelos urbanísticos.

No se podrá alcanzar ese resultado, que por cierto se antoja utópico, sin elaborar el indispensable marco jurídico adecuado, cuya premisa fundamental radica en la idea de que la ciudad se organice en función del bienestar y de la felicidad de los seres humanos que la habiten. Ese propósito alienta la aparición del derecho urbanístico, producto de la intersección del derecho administrativo con el urbanismo.

El derecho administrativo, como conjunto de normas y principios, regula la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública y de sus relaciones con los particulares, y al intersecarse con el fenómeno de urbanización que transforma en poblados los terrenos o los prepara para ello, da lugar a la aparición del derecho urbanístico, como conjunto de principios y normas jurídicos, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el diseño, planeación y funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio

³ Platón, “Protágoras o de los sofistas”, *Diálogos*, México, Porrúa, 1975, p. 114.

y la correcta operación de sus servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana.

El Estado debe contar con políticas públicas que recojan las ideas de ese urbanismo contemporáneo cuya regulación queda a cargo del derecho urbanístico, disciplina descuidada en México, a cuyo impulso se dedica este Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, que se ve reforzado con las ideas de distinguidos juristas de Argentina, Colombia, China, España, Francia, Italia y Venezuela, quienes junto con los eminentes profesores mexicanos de distintas disciplinas, congregados aquí por su común interés de contribuir a un desarrollo urbano sustentable, habrán de presentar sus ideas, que, estamos seguros, serán aportaciones importantes a la conformación de un marco jurídico que contribuya a la construcción de ciudades con diseño y estructura orientados primordialmente al bienestar y a la dignidad de los seres humanos que las habitan, a fin de propiciar una convivencia pacífica, ordenada, armónica y justa, cuyo desarrollo se base en la sana utilización de los recursos para la satisfacción de las necesidades actuales y futuras de los habitantes de las urbes del siglo XXI.

El doctor José Luis Prado Maillard, director de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, el doctor Héctor Fix-Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, conjuntamente con la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, que me honro en presidir, acordaron celebrar este Congreso Mexicano, para impulsar la investigación, el estudio y la difusión de esa importante rama del derecho administrativo que es el derecho urbanístico, hasta ahora tan poco explorado en México, en aras de ciudades sustentables y armónicas que resguarden y preserven la dignidad de sus moradores, a efecto de que no sean meras bodegas indignas de seres humanos.

El derecho administrativo, del que forma parte el derecho urbanístico, no ha despertado en nuestro país el interés que merece su amplia cobertura; prueba de ello es que nunca antes se había celebrado un congreso mexicano sobre esta disciplina, que en el presente siglo ha impulsado con singular ahínco el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con el apoyo de la Universidad Autónoma de Nuevo León, de la Universidad de Guadalajara y de la Universidad Veracruzana, entre otras universidades públicas del país, como se acredita con la celebración de congresos internacionales, iberoamericanos y el presente Congreso Mexicano, así

como con la publicación de la Colección Internacional de Derecho Administrativo, de la que ya han aparecido ocho volúmenes: los de Francia, Colombia, Guatemala, España, Uruguay, Argentina y Costa Rica, y de la Colección Mexicana de Derecho Administrativo, que constará de 32 volúmenes, uno por cada entidad federativa, de la que ya está a la venta el que corresponde al estado de Aguascalientes, al que, en este mes de octubre, se sumarán los de Campeche, Hidalgo y Puebla.

La Asociación Mexicana de Derecho Administrativo aprovechó la celebración de este Congreso, que reunió a distinguidos rectores, directores de facultades de derecho y profesores de derecho administrativo y de urbanismo no sólo de México, sino de otros países, algunos tan distantes como Italia y como China, para proponer que en los planes y programas de estudios de la licenciatura en derecho en nuestro país se incluya, como asignatura obligatoria, la de derecho administrativo de la correspondiente entidad federativa, a efecto de que las futuras generaciones de abogados conozcan a cabalidad el derecho administrativo de su propio estado o entidad federativa, lo que habrá de redundar en una mejor legislación administrativa, en mejores reglamentos, y en impartir, de mejor manera, la justicia administrativa.

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ