

# LA FUNCIÓN DE LA JFMM EN EL ORDENAMIENTO ESPACIAL DE CIUDAD JUÁREZ: PLANOS REGULADORES

GUADALUPE SANTIAGO QUIJADA<sup>1</sup>

---

## RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar la transformación del funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales que, de ser organismos enfocados a la introducción de servicios públicos de las ciudades fronterizas, se convirtieron en instituciones dedicadas al ordenamiento del espacio urbano con el impulso de la elaboración de planos reguladores. De manera particular, se estudia la presencia e impacto de las JFMM en la introducción de servicios públicos e infraestructura y en la institucionalización de la planeación urbana en Ciudad Juárez. Para la búsqueda de información se trabajó en la revisión de archivos y periódicos históricos.

Palabras clave: JFMM, urbanización, planos reguladores, planeación urbana.

---

<sup>1</sup> Docente investigadora de la UACJ.

## SUMMARY

The purpose of this work is to analyze the transformation of the operation of the JFMM that, from being agencies focused on the introduction of public services in border cities, became institutions dedicated to the ordering of urban space with the impulse of preparing regulatory planes. In particular, the presence and impact of the JFMM in the introduction of public services and infrastructure and in the institutionalization of urban planning in Ciudad Juárez are studied. To search for information, we worked on the review of historical archives and newspaper.

Keywords: JFMM, urbanization, regulatory plans, urban planning.

### **LAS JFMM EN LAS CIUDADES CON PERÍMETROS Y PUERTOS FRONTERIZOS EN MÉXICO**

La intervención de las instituciones del ámbito federal o estatal en los municipios fronterizos tiene su origen y disquisición en el proyecto económico federal.<sup>2</sup> La concentración de la recaudación fiscal y su partición selectiva permitió a los presidentes de la república erigir instancias responsables de la creación y financiamiento de servicios y obra pública que los municipios no estaban en condiciones de proveer. (Astudillo, 2001, p. 17). Este hecho, a mediano y largo plazo provocó una dependencia económica de los municipios de la inversión de instituciones como la Junta Federal de Mejoras Materiales (JFMM), Banco Nacional de Obras, Secretaría de Patrimonio Nacional (Sepanal), Programa Nacional Fronterizo (Pronaf), Programa de Industrialización Fronterizo (PIF),

---

2 La idea de un poder central con facultades para delimitar fuentes fiscales y mecanismos recaudatorios tiene sus antecedentes en la primera década del siglo XX. En 1861, por decreto se creó la aportación individual de los estados para el sostenimiento del poder público de la federación. Armando Servín (1956). *Las finanzas públicas locales durante los últimos 50 años*, SHCP, México, p. 36. (Serie de trabajos monográficos de la Dirección General de Estudios Hacendarios). Para financiar las obras en los puertos fronterizos, se cobró el 2% de impuesto sobre los derechos de importación desde 1881. Decreto de 28 de mayo de 1881 publicado en el Diario Oficial de la Federación.

etcétera) y proyectos de inversión de la federación y, desde luego, al gobierno federal le permitió mayor control político en los estados y de los municipios del país.

Las JFMM funcionaron desde 1924, por decreto del presidente Álvaro Obregón, como un organismo descentralizado, se establecieron en ciudades fronterizas y con puertos marítimos, dependientes de la Secretaría de Bienes Nacionales (SBN). Su actividad principal era administrar los fondos que se recaudaban en las aduanas por concepto de impuestos —del 2% por importación de productos y 3% por pago de exportación— y verificar que se invirtieran en obras para los municipios.<sup>3</sup> Esta práctica, sin duda, redujo la autonomía de los ayuntamientos que ni siquiera decidían qué obra se requería.

Como parte de la política centralista, en el transcurso de poco más de cinco décadas, las JFMM de las diferentes ciudades fronterizas adquirieron mayor preeminencia y se convirtieron en organismos eficaces para el control y asignación de los recursos federales en servicios públicos, asistenciales y de infraestructura en los municipios. Durante el gobierno de Miguel Alemán, cuando las ciudades estaban en pleno crecimiento demográfico, a las diferentes JFMM se les asignó personalidad jurídica y patrimonio propio. También fungieron como proveedoras, organizadoras, reguladoras y planificadoras de las ciudades.

Con las reformas también se intentó reducir el control político de algunos grupos que ya estaban afianzados; por ejemplo, para el caso de las JFMM de las ciudades fronterizas del norte y del sur, la Secretaría se encargó de quitarles representación a los administradores de las aduanas, quienes de manera tradicional habían

---

3 Las JFMM tuvieron acceso a recursos de manera diferenciada, por lo que fueron clasificadas en los tipos A, B y C, conforme a la disposición de ingresos propios y de participación y cooperación. La JFMM de Ciudad Juárez estaba en una posición de ventaja y fue ubicada en el tipo "A", lo que significó que contó con recursos propios y subsidios tradicionales suficientes para hacer erogaciones fuertes e integrar personal técnico, administrativo o contable. Pero las de tipo "C", por ejemplo, no tenían fondos suficientes ni para cubrir gastos administrativos ni técnicos. Véase tesis de licenciatura de Gustavo H. Renero. 1972. *Función económica y social de las juntas federales de mejoras materiales*, (Tesis de licenciatura inédita). México. UNAM, pp. 74-79.

ocupado la presidencia de las juntas. De igual forma se buscó integrar a los diversos grupos de la SBN, Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH) y de la Unidad de Salubridad y Asistencial, el presidente municipal, un miembro de alguna asociación de empresarios y otro en representación de los propietarios de predios urbanos y semiurbanos.

Así, desde finales de la década de los 50, se pretendió que las JFMM desempeñaran como función principal la creación de proyectos generales de obra pública para las **ciudades hechas** en el centro del país, con los lineamientos establecidos en los planos reguladores. Cabe aclarar que no todas las juntas dispusieron de manera inmediata de un plan o estudio de crecimiento urbano.

En 1958, con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la SBN fue reemplazada por la Sepanal, misma que absorbió el control de la organización, reglamentación y vigilancia de las JFMM. A partir de entonces, esta intervino en la organización de las funciones de la Dirección General de las JFMM, en el control central de los ingresos, de todas las inversiones en obra pública y en la coordinación de la elaboración de los planos reguladores de las ciudades fronterizas.<sup>4</sup>

La Sepanal, en un intento por disuadir las críticas hacia las juntas y a la imposición de planos reguladores como ordenadores de las ciudades, recomendó que en el análisis de la problemática local, y para la elaboración de estudios de factibilidad técnica y presupuestal, se integraran a los equipos de trabajo y de asesoría a profesionistas y miembros de los diversos sectores productivos, políticos y sociales de las localidades fronterizas. También hubo críticas por la asignación selectiva de las obras a empresas de la capital del país. Hay referencias periodísticas de la molestia de contratistas y constructoras locales que se sentían desplazadas, y

---

4 La Sepanal estableció un catálogo y un instructivo para el manejo de cifras preliminares. Véase Seatiel Alatríste. 1964. "Control y vigilancia externa de la Secretaría de Patrimonio Nacional en las JFMM" en *Normas, métodos y realizaciones en la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias durante el gobierno de Adolfo López Mateos*, México, Sepanal. En diciembre de 1958 cuando el Congreso de la Unión aprobó la Nueva Ley de Secretarías de Estado se creó la Sepanal, misma que se encargaría del control de la operación administrativa y financiera de los organismos políticos descentralizados.

acusaban que la mayor parte de las obras era concedida a grandes empresas nacionales, pero ahí no hubo cambios.

La Sepanal también tuvo la pretensión, y en algunos casos se logró, que el documento final emanara de los gobiernos e instituciones municipales para que tuviese consenso y se convirtiera en el eje o por lo menos el referente del ordenamiento de las ciudades. En 1978 con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se empezó a normar la creación de planes estatales y locales y los planos reguladores constituyeron la base de los nuevos estudios.

### LA JFMM EN LA URBANIZACIÓN DE CIUDAD JUÁREZ

Con respecto al trabajo que realizó la JFMM en Ciudad Juárez, se conoce poco de la obra pública que se ejecutó en las primeras décadas de su formación,<sup>5</sup> pero se puede afirmar que tuvo un propósito funcional que obedeció más a los requerimientos inmediatos, consensuados en las reuniones periódicas de la propia institución, que a la planeación del crecimiento de la ciudad en cuatro rubros prioritarios: 1) introducción de agua y drenaje; 2) construcción y reparación de edificios escolares; 3) apertura, prolongación y ensanche de vialidades; 4) edificación de edificios públicos.<sup>6</sup>

Desde su creación, los diversos presidentes de la JFMM mantuvieron una relación sin conflicto con los diferentes alcaldes y los líderes de organismos empresariales y gremiales de la ciudad. Al parecer no hubo mayor problema por las decisiones acerca de la asignación de presupuesto y obras a desarrollar, estas se toma-

---

5 El 26 de febrero de 1924, el presidente de la primera JFMM en Ciudad Juárez fue el doctor Ignacio Barrios; el secretario general Jesús R. Silva, industrial y dueño de extensos terrenos en el poniente; el tesorero Enrique Seeman y Baudelio Pérez Mucharraz. AGN, JFMM, caja 18.

6 De manera general, se puede señalar que una parte de su labor se centró en la introducción de la red primaria de agua y drenaje (1935), en la edificación de escuelas y coadyuvó en la construcción de un puente que ligó a Ciudad Juárez con el Corte de Córdoba (1949). Además, entre 1947 y 1953, la JFMM construyó la escuela primaria federal Cuauhtémoc y los edificios que albergan la escuela preparatoria y la secundaria diurna en la zona del Parque Borunda.

ban en colectivo con el voto de cada uno de los miembros y se sometían a aprobación de la federación a través de la SBN o de la Sepanal.<sup>7</sup>

El explosivo crecimiento urbano y demográfico en las ciudades de frontera generó déficit de servicios públicos, infraestructura, vivienda y servicios de salud que obligó al gobierno federal a destinarles recursos económicos para tratar de aminorar los problemas generados por la migración y el desempleo.<sup>8</sup> Entre 1942 y 1964, tiempo en que permaneció vigente el Programa Bracero, pasaron por las ciudades fronterizas cerca de cinco millones de inmigrantes y una parte de estos se quedó en las ciudades del norte (Durand, 2007). En el listado de obras que realizó la JFMM y en las notas de periódico se puede observar que se dio prioridad a colonias antiguas como la Hidalgo,<sup>9</sup> Libertad, Industrial-Tepeyac, Francisco I. Madero, etcétera, y dejó de lado a las de la periferia que eran de “reciente creación” y que por su distancia y terreno accidentado los costos de introducción de servicios eran mayores.

La JFMM invirtió 5 millones de pesos en una de las obras más necesarias para la ciudad al crear pozos, redes de agua y alcantarillado en distintos rumbos de la ciudad. En un primer momento, las obras para la introducción de agua se hicieron sobre suelo plano y en colonias antiguas que se fundaron en las primeras décadas del siglo XX, pero el incremento en la demanda de líquido provocó que la cobertura del servicio se expandiera hacia áreas que habían quedado fuera de proyectos anteriores por las

7 Incluso, en ocasiones, propició confusión en la adjudicación institucional de las múltiples obras públicas.

8 En el periodo de 1954 a 1959, en el que Santos Cantú Salinas fue el presidente de la JFMM, además de la cobertura a los servicios de agua, drenaje y pavimento, se registraron algunas modificaciones en el tipo de obra que construyó la junta. Se invirtieron recursos para la construcción de vivienda popular, de algunas instituciones de salud como el dispensario médico en la colonia Hidalgo, un centro de salud en el malecón del río Bravo, y de mercados públicos en el barrio de la Chaveña y colonia Hidalgo. Informe de la JFMM de Ciudad Juárez, AGN; *JFMM*, caja 7.

9 La SBN entregó a la JMAS la red de alcantarillado en la parte nororiente de la ciudad y comprende 96 kilómetros 711 metros de drenaje, incluyendo el gran emisario que corre paralelo al río Bravo frente a la Isla de Córdova. *El Fronterizo*, 23 de febrero de 1954.

características del terreno, falta de recursos o simplemente por la preferencia de quienes ejercían la administración.

Mientras se concluía la extensión de la dotación de agua, y como una forma de garantizar la cobertura del servicio, el gobierno del estado, la JFMM y la Junta Municipal de Agua y Saneamiento (JMAS) acordaron instalar llaves públicas. El servicio de alcantarillado también se amplió hacia áreas de la ciudad que nunca habían sido contempladas para su cobertura. Por ejemplo, sobre el lomerío del poniente, en la zona inmediata al centro, en las colonias Obrera y Chihuahua aun cuando las condiciones topográficas exigieron cavar zanjas de hasta cuatro metros de profundidad.

En 1952, el organismo, presidido por Rubén Castro, además de promover la construcción e introducción de obra pública en los rubros ya señalados, empezó los estudios previos de fotogrametría para realizar tomas fotográficas aéreas de la ciudad, con las que más tarde se elaboró el plano regulador de la ciudad.

Después de varias décadas de funcionamiento y de trabajo coordinado entre la JFMM, el ayuntamiento y organismos empresariales, empezaron a mostrarse las divergencias y pérdida de control.<sup>10</sup> El presupuesto de la junta era exiguo, solo se alcanzaba a pagar una parte de los requerimientos de una urbe en expansión, que respondía a lo inmediato y sin un plan de obra pública a largo plazo. La JFMM se sometió al consenso interno y a las órdenes del gobierno federal, pero esta situación se modificó cuando los empresarios organizados en un grupo con intereses definidos y con un proyecto económico propio, quisieron intervenir en el tipo, localización y asignación de obra pública.

En 1954 empezaron a suscitarse y hacerse públicas algunas diferencias entre el presidente de la JFMM de Ciudad Juárez y los organismos empresariales locales. La Canaco aprovechó la visita del funcionario de la SBN, José López Lira, quien llegó a la ciudad

---

10 Por ejemplo, cuando la junta construyó dos mercados —en las colonias Chaveña e Hidalgo— el ayuntamiento se negó a recibir los inmuebles y la administración de estos por el alto costo de su mantenimiento. Del mismo modo, cuando la JFMM realizó excavaciones para tender las líneas del drenaje sobre la calle 18 de marzo, lo hizo sobre calles recién pavimentadas en una obra que había sido autorizada por la Dirección de Obras Públicas. *El Fronterizo*, 13 de febrero de 1958.

para inspeccionar las obras concluidas por la junta, y programar la del siguiente año, y publicó un desplegado en el periódico local, firmado por distintas organizaciones en el que solicitaban “su valioso apoyo” para resolver los viejos y graves problemas de la ciudad, que desde el punto de vista de los empresarios no estaban incluidos en la agenda de trabajo de la junta de ese año.<sup>11</sup>

Casi tres meses después de la inserción periodística, se sustituyó al presidente de la junta Carlos Real Jr. por el ingeniero Juan Bravo, quien solo permaneció algunos meses, luego asumió el cargo de manera interina el profesor Baudelio Pérez. Meses más tarde, en noviembre de este mismo año, se volvió a cambiar de presidente y se asignó al licenciado Santos Cantú S.<sup>12</sup> En 1955, las JFMM de las diferentes ciudades recibieron los recursos de manera tardía, ya que la Comisión Nacional de Inversiones prorrogó la aprobación de las obras de las diversas dependencias del ejecutivo.<sup>13</sup> Fue hasta finales de año que la JFMM de la ciudad volvió a trabajar con regularidad. Al asumir el cargo Santos Cantú convocó a los sectores “activos” a realizar sugerencias, para integrar un plan de obras y trabajar de manera coordinada, “para que previa vigilancia se realice todo aquello que sea realmente útil”. Además, se asumió partidario del impulso de la planificación de la ciudad.<sup>14</sup>

Por su parte, los voceros de la Canaco, para medir fuerza, respondieron que hasta ese momento la JFMM solo se había encargado de realizar obras de manera errónea y sostuvieron que nunca se consideró su opinión y que el presidente de la junta tomó las decisiones de manera unilateral. También exigían que el programa de obras fuera sometido a consideración de los integrantes del organismo, y que los contratos de obra se adjudicaran “previa

---

11 Desplegado firmado por la Canaco, Canacinfra, Sindicatos de trabajadores de Hacienda (sección regional), LMOP, sección 44, CROC, CTM, Club de Leones de Ciudad Juárez, Club de Rotarios, CNOP, Club 20-30, y JCOMMCM. *El Fronterizo*, 11 de diciembre de 1954.

12 *El Fronterizo*, 11 de febrero de 1955 y 17 de noviembre de 1955.

13 *El Fronterizo*, 23 de febrero de 1955. Un año después se vuelve a informar a la JFMM que está sin aprobar el plan de trabajo para 1956, y que la situación es la misma en todas las juntas que existen en la república mexicana. *El Mexicano*, 26 de enero de 1956.

14 *El Fronterizo*, 18 de noviembre de 1955.

convocatoria para que participen los constructores avecindados en esta población, presentándose presupuestos y garantías y no concediéndose los contratos únicamente por simpatía”.<sup>15</sup> Los empresarios, en su crítica a la JFMM, contaron con el apoyo de las Juntas Cívicas de Mejoramiento Moral Cívico y Material (JMMCM) para solicitar al presidente de la república que interviniera en resolver el problema de tránsito en el centro de la ciudad que provocaba las vías del ferrocarril. El año siguiente, 1956, tampoco fue el mejor momento de la JFMM, en el primer trimestre del año se encontraba sumida en la más completa inactividad, sin recursos para realizar obra pública.<sup>16</sup>

El conflicto entre la JFMM y los empresarios se debió a discrepancias sobre las prioridades y, por tanto, del tipo de obra a desarrollar. Pero es muy probable que este se haya agudizado al no ponerse de acuerdo al elegir la ubicación de la zona industrial. La JFMM eligió un área para ubicar la zona industrial distinta a la seleccionada por los empresarios.<sup>17</sup> Mientras la JFMM había impulsado la creación de puentes para resolver la obstrucción de comunicación vial y mejorar el tránsito local, los empresarios, desde principios de siglo, seguían solicitando el cambio de las vías del ferrocarril de carga y de pasajeros.<sup>18</sup>

Para 1957, las JFMM, se habían vuelto casi inoperantes, pero en un intento de mantener control en los municipios, el gobier-

---

15 *El Fronterizo*, 26 de noviembre de 1955.

16 *El Mexicano*, 26 de marzo de 1956.

17 En 1953, el presidente de la JFMM, Carlos Real Encinas, ya con la idea de planificar y reestructurar el espacio urbano, previo estudio del arquitecto Rafael Minjares, localizó dos áreas posibles para la industria, en una zona totalmente distinta a la estipulada en 1943: la primera se ubicaba, en la zona poniente donde bajan las corrientes pluviales que formaban el Arroyo Colorado; y la segunda situada al oriente, en las inmediaciones del río Bravo, cercanas al Corte de Córdoba. María Guadalupe Breña. “Monografía de la Isla de Córdoba. Colonia mexicana al norte del río Bravo en el estado de Chihuahua” en *Boletín de la Sociedad Chihuahuense de Estudios Históricos*, s. n.

18 Por ejemplo, en 1951 la Cámara de Propietarios de Bienes Raíces propuso al ayuntamiento el recubrimiento del canal de irrigación Acequia Del Pueblo, desde las compuertas hasta llegar al pueblo de San José, pero la petición fue rechazada e incluso aún funciona a cielo abierto. AMCJ; *Actas de Cabildo*, 31 de julio de 1951, f. 309. No ocurrió lo mismo con la Acequia Romero la cual fue desecada, por iniciativa de la DOP y con autorización de la SRH, para facilitar la comunicación en la colonia Hidalgo. *El Fronterizo*, 8 de enero y 29 de noviembre de 1955.

no federal al mando de Adolfo Ruiz Cortines, decretó que se les autorizara un presupuesto extraordinario proveniente de la recaudación del 10% de impuesto por concepto de regularización de automóviles en las ciudades fronterizas del norte. Esta concesión de recursos, por parte del gobierno federal, se adjudicó a unos meses de la llegada a la presidencia municipal del empresario René Mascareñas, quien recibió la invitación de Ruiz Cortines, para que aceptase la candidatura, ello le permitió disponer del presupuesto necesario para realizar obra pública en la ciudad.<sup>19</sup> Mascareñas afirmó que condicionó su participación a tres acciones: 1) que se respetara la autonomía municipal; 2) tener el privilegio de designar a sus propios colaboradores y 3) que ninguna institución de diverso ámbito de gobierno interviniera en la tesorería de Ciudad Juárez, y aseguró que cada “vez que yo pedía una audiencia con el señor presidente, la conseguía”.

Ya con recursos, el plan de trabajo de la junta de Ciudad Juárez para el año 1957-1958, contempló un mayor número de obras e incluso, como no había ocurrido desde su funcionamiento, realizó el proyecto más grande de inversión en redes y cobertura de agua y drenaje. Aunque en área ya urbanizada del nororiente, en donde ya había cobertura de servicios, los habitantes de los cerros tuvieron que esperar décadas para tener acceso a la red de agua.

A través de la JFMM también se empezaron obras para proporcionar una mejor imagen hacia la vecina ciudad de El Paso, Texas, y se construyó un bulevar sobre el río Bravo (paralelo a la calle Paisano, de la ciudad de El Paso), desde la garita Reforma, en la calle Lerdo, hasta el puente libre, en la calzada De las Américas. Sobre esta última calle, para vincular la ciudad de norte a sur, se iniciaron los trabajos de nivelación para luego colocar la capa de asfalto y se instaló un sistema de alumbrado de mercurio. En la

---

19 En julio de 1956, se registraron las elecciones más copiosas y reñidas de la historia de Ciudad Juárez. No obstante la popularidad del candidato del PAN, los números favorecieron al del PRI: René Mascareñas obtuvo 13 236 votos contra 12 137 de Alfonso Arronte. De manera posterior hubo denuncias por fraude, pero las autoridades electorales declararon alcalde de la ciudad a René Mascareñas. *El Fronterizo*, 1 de julio de 1956.

misma zona, para la urbanización de los terrenos del Corte de la Isla de Córdoba se destinó una partida de 750 mil pesos.<sup>20</sup>

De alguna manera, con la construcción y apertura del puente libre, en un espacio distinto al centro tradicional, la JFMM empezó a extender la ocupación del suelo y a crear otro nuevo polo de atracción. La construcción del edificio aduanal y el de población, la preparación de calles —como la avenida de las Américas—, la pavimentación e introducción de servicios cercanos a la Isla de Córdoba y el remozamiento de las cercanías a los puentes internacionales como una forma de dignificar la frontera constituyó una serie de obras que más tarde sirvió como patrón para la construcción del programa para las ciudades fronterizas denominado “puerta de México” y para el caso de Ciudad Juárez el área en que se construyó la obra del Pronaf.<sup>21</sup>

### LAS JFMM EN LA ELABORACIÓN DE PLANES REGULADORES

Aunque en México hubo intentos de impulsar la planeación de las ciudades, su implementación fue muy tardía. En la elaboración de los planos reguladores se pueden ubicar dos grandes grupos encargados de realizarlos: el encabezado por el arquitecto Carlos Contreras desde finales de los años 20 hasta finales de los 30; y el del arquitecto Mario Pani, con su compañía Arquitectos y Asociados, de la década de los 40 a 1979, cuando se instituyó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>22</sup>

20 *El Fronterizo*, 31 de marzo de 1959 y AGN; *JFMM*, caja 9.

21 Mario Pani, “Puerta de México en Matamoros”, *Arquitectura de México*, s. n., 1963, 45-68. En el gobierno de López Mateos se redactó un instrumento técnico para, desde la JFMM, impulsar la urbanización de las ciudades. Véase *Normas, métodos y realizaciones en la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias, durante el gobierno de Adolfo López Mateos, Presidente de la República, 1958-64*. México. Dirección General de Juntas Federales de Mejoras Materiales. 1964.

22 Previo al Plan Nacional de Desarrollo de 1979, desde la presidencia de la república se habían iniciado otros esfuerzos para la regulación del crecimiento. En 1975, la secretaria de la presidencia del gobierno de México y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con asesoría de funcionarios de la ONU, redactaron el “Proyecto Desarrollo Regional y Urbano de México”. México. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano. 1976.

El propósito de los planes reguladores, planteó Pani, era resolver los problemas urbanos existentes, así como “guiar el desarrollo de las ciudades en un proceso racional de constante transformación hacia un equilibrio de las funciones de la urbe”.<sup>23</sup> En México, al no contar con una institución sólida de planificación, los planos reguladores se convirtieron en el instrumento ordenador de las urbes del país y las JFMM de algunas ciudades fueron las instituciones ejecutoras de los mismos.<sup>24</sup> El arquitecto Carlos Lazo Barreiro al frente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP) reunió a un grupo amplio de profesionistas para asignarles la elaboración de estudios de planificación y desarrollo urbano. (García, 1963, pp. 279-282).

Entre 1949 y 1952, las JFMM participaron en la elaboración de 42 estudios urbanos en poblaciones fronterizas y portuarias del país.<sup>25</sup> Aunque se debe señalar que en ocasiones algunos de los documentos entregados fueron sumamente criticados, e incluso enfrentaron oposición para ponerlos en práctica, debido a que se trataban de estudios que procedían de una autoridad federal que quería ordenar y planificar el ámbito municipal. Para Ciudad Juárez el plano regulador, aunque no fue autorizado por la legislación estatal, se convirtió en un marco de referencia para toda obra urbana.

En 1952, la JFMM empezó estudios previos para la elaboración del plano regulador de la ciudad,<sup>26</sup> pero tres años después, en 1955, durante la administración municipal de Pedro N. García, se

---

23 “Zonificación urbana. Control de la edificación para definir y limitar las densidades humanas previstas en el plano regulador”. Ponencia presentada en la primera reunión para el estudio de las ciudades fronterizas y portuarias en *Arquitectura de México*, número 71, septiembre de 1960, pp. 122-136.

24 El primer plano de regulador de Mazatlán se hizo en 1950 con recursos de la JFMM. Véase Adrián García. 1992. *La fundación de Mazatlán*. México. Siglo XX, p. 145.

25 Participaron en la elaboración de planos reguladores los arquitectos Enrique Cervantes, Domingo García Ramos, Enrique Yáñez, Carlos Leduc. 2004. Enrique Guerrero, Ignacio López Bancalari, René Martínez Ostos y Enrique Mariscal. Luis Ortiz Macedo, *La Historia del arquitecto mexicano, siglos XVI-XX*, México, Grupo editorial proyección de México, pp. 160-165.

26 Es muy probable que el conocimiento acerca de la planeación urbana moderna fuese transmitido a través de los distintos presidentes de las JFMM y arquitectos, ingenieros, técnicos o funcionarios que trabajaron en otros proyectos y que vinieron a Ciudad Juárez a realizar algún estudio de factibilidad de obra pública.

autorizó elaborar un plano regulador para ordenar el crecimiento urbano y lograr una transformación integral del “primer puerto fronterizo de México”.<sup>27</sup>

En 1958, como parte del programa de su campaña para presidente municipal, René Mascareñas propuso elaborar un plano regulador que ordenara y reorientara el crecimiento urbano de Ciudad Juárez. Una vez electo, Mascareñas creó el Consejo Municipal de Planeación Urbana, formado con representantes de las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno y de los diversos sectores de la ciudad, cuyo propósito era “coordinar y fiscalizar la labor constructiva de la ciudad” y resolver la problemática urbana.<sup>28</sup> El Consejo y un grupo coordinado por los arquitectos Domingo García Ramos y Miguel de la Torre y el ingeniero Víctor Vila —quienes habían formado parte del equipo de trabajo dirigido por el arquitecto Mario Pani, que en la década de los 50 había elaborado planos urbanos en diversas ciudades del país— comenzaron a levantar información y elaborar planos.

En 1958 la Sepanal, a través de las JFMM, impulsó la creación de los planos reguladores en distintas ciudades, sin embargo, en Juárez este se creó por iniciativa del gobierno local y con aportaciones de los empresarios juarenses, quienes suministraron cien mil pesos al municipio para ello.<sup>29</sup>

---

27 Declaración del presidente la Asociación de Ingenieros y Arquitectos, Cutberto Vázquez. *El Fronterizo*, 11 de diciembre de 1955. La JFMM también tuvo una participación destacada en la regularización de la tierra en Tijuana. Véase Tito Alegría O. y Gerardo Ordóñez B. 2005. *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

28 Para el análisis del plano regulador elaborado en 1958 se trabajó con dos documentos: el plano que publicó Domingo García Ramos en la *Revista Arquitectura* y el informe del *Plano Regulador* que integró René Mascareñas en su libro *Anatomía y proyección de un municipio autónomo, 1956-1959*. El contenido de ambos, si bien es similar, también contiene información complementaria para este documento. Fue publicado por el Centro Editorial Universitario en 1993.

29 En la parte introductoria del artículo, se afirma “que el estudio fue solicitado por el alcalde [...] haciendo hincapié que las soluciones deberían basarse en las condiciones reales, factibles [...] sin esperar aportaciones cuantiosas de autoridades superiores ni crear graves compromisos a futuras administraciones”. Domingo García Ramos *et al.*, “Plano Regulador de Ciudad Juárez”, *Revista Arquitectura*, s.d.

**PLANO REGULADOR DE 1958**

Aunque los planos constituyeron un instrumento de regulación del crecimiento urbano carecían de reglamentación y normatividad jurídica. En el Plano regulador de Ciudad Juárez de 1958 se encuentra un diagnóstico de la ciudad en ese año, como si se hubiese tomado una fotografía de la misma.

En el documento solo se dedican dos párrafos para reconocer la importancia del estrecho vínculo entre las ciudades fronterizas de Juárez y El Paso, se reconoce la relevancia de la cercanía de las ciudades del lado mexicano y estadounidense como una “unidad metropolitana internacional”, elemento fundamental para entender los procesos históricos y coyunturales de las ciudades fronterizas.

En el manuscrito se considera necesario destruir la leyenda negra de la ciudad, que fue llamada como la “nueva Sodoma”, y se minimizan los problemas de contrabando, prostitución, tráfico de drogas, encubrimiento de delincuentes, etcétera, ya que esto se afirmó “[...] existe como en todas partes”. El mencionado estudio enfocó su análisis en la zona inmediata a los puentes internacionales, en el espacio donde se desarrolla la actividad comercial. Incluye un plano del área donde se localiza de manera minuciosa la ubicación de negocios dedicados a la venta de vinos en botella cerrada, clubes, cabarets, cantinas, cervecerías, tiendas en general y restaurantes. Se sugiere que, en caso de buscar la regeneración del centro comercial, será necesario el pago de indemnizaciones por la rentabilidad “ficticia” del suelo en la zona. No se alude a la eventual erradicación de la zona señalada “como lugar de vicios” (Ocampo, Mariscal y Degollado), ya que los mismos comerciantes habían cuidado que no traspasaran los límites señalados e invadieran otras áreas.<sup>30</sup>

---

30 Se informó de los planes que existían para que, en el oriente, cerca del puente de Zaragoza-Isleta se construyera un área turístico-recreativa y que se le considerara un sitio adecuado para que la zona de tolerancia estuviera vigilada. Domingo García Ramos *et al.*, *Plano Regulador de Ciudad Juárez*, *op. cit.*, p. 75.

Figura 1. Plano Regulador de 1958, Unidad Metropolitana Juárez-El Paso



En cuanto a la configuración urbana de Ciudad Juárez, se corrobora la existencia del río Bravo como eje rector, mientras que los demás elementos, que todavía en las primeras décadas del siglo XIX eran los ordenadores del espacio urbano de Ciudad Juárez, empiezan a desdibujarse: el área del arroyo Colorado, ubicado en el poniente en las faldas del cerro Bola, que representaba el límite del núcleo urbano, ya estaba ocupada por las colonias populares. Hacia el oriente, que se había mantenido intacto, se extendió la mancha urbana, sobre los terrenos del Valle de Juárez, de alta productividad de algodón y alfalfa; ya para finales de la década de los 50 del siglo XX, comenzaron a ser ocupadas por sectores sociales con recursos económicos.<sup>31</sup> Las antiguas acequias “Madre” y “Del Pueblo” empezaron a ser consideradas como estorbo para la intercomunicación urbana, así como las vías del ferrocarril que partían la ciudad en dos e impedían el tránsito oriente-poniente. Las mayores densidades de población se regis-

31 Comisión Mixta del Desarrollo Urbano Fronterizo, *Plano Regulador de 1962*, Sepanal-Pronaf, México, 1962.

traron en una franja inmediata al centro e iban disminuyendo en la medida que se alejaban de ahí. Hacia el sur se vislumbra una dispersa zona industrial.

Para el año en que se redactó el plano regulador, la administración municipal ya había sido desbordada por la problemática urbana. Se crearon colonias y fraccionamientos sin regulación que ni siquiera disponían de todos los servicios públicos más indispensables como agua, luz y drenaje. La falta de vialidades y el exceso de parque vehicular generaron un caos en el tránsito. De igual manera, a pesar de los esfuerzos por zonificar y establecer usos de suelo, había grandes contrastes en su aplicación.

El estudio no logró mostrar la magnitud de los problemas demográficos, económicos y urbanos, así como la cuantiosa inversión que se requería para por lo menos resolver los problemas más inmediatos generados por la concentración de población y los asentamientos humanos carentes de servicios públicos e infraestructura. (Mascareñas, 1993, pp. 181-182).

No se vislumbran partidas presupuestales municipales o recursos estatales y federales para llevarla a cabo ni normatividad necesaria para controlar el crecimiento urbano. Así, para evitar afectaciones por la apertura y ensanchamiento de calles que implicaban el pago de indemnizaciones, el plano solo sugiere introducir modificaciones en la circulación vial en la zona comercial. Propone la creación de dos anillos de circunvalación de un solo sentido que conecten con la avenida Hipódromo (ahora Reforma) y prolongar la avenida Juárez hasta la Ojinaga y la calle Lerdo en dirección sur. La avenida Juárez desembocaba en la avenida Vicente Guerrero; la avenida Lerdo, por su parte, topaba con las vías del ferrocarril y fue conectada con el eje Juan Gabriel en la década de los 90. Para obviar problemas viales a futuro, solo “se recomienda mantener los arroyos de tránsito de un ancho constante, para evitar los embudos en la circulación y, en consecuencia, serán las banquetas las que presenten anchos variables”. (Mascareñas, 1993, p. 187).

Los responsables del estudio se preocupaban por responder a las necesidades asistenciales (hospitales, dispensarios, clínicas) y solucionar los problemas delictivos que afectaban un “sector per-

fectamente identificable”; reconocían que la administración estaba haciendo algunos esfuerzos en ese sentido. Asimismo, señalaban los sitios recomendables para edificar planteles de enseñanza primaria. Se proponían expandir la ciudad por el rumbo oriente, es decir, hacia el Valle de Juárez, ya que, si bien el costo de la tierra era alto, la urbanización resultaría relativamente más económica. Los arquitectos sostenían que no se trataba de restringir la expansión física de la ciudad, sino de ordenarla. Recomendaban la construcción de unidades familiares de forma vertical, que albergaran a 12 o 15 mil habitantes, y que el costo por la introducción de servicios fuera cubierto por el conjunto de los propietarios. Unos años antes, en 1960, el arquitecto Mario Pani había construido, con una ocupación sin mucho éxito, los multifamiliares denominados Ciudad Jardín Miguel Alemán<sup>32</sup> (Chávez, 1951). También se sugirió el traslado de las oficinas de gobierno hacia el oriente, en las proximidades de la zona antes conocida como “cruce comercial” o “puente al revés”, en la intersección de las carreteras Panamericana y Juárez-Porvenir.<sup>33</sup>

Con respecto al orden urbano, una de las propuestas de mayor relevancia, y que las posteriores administraciones trataron de aplicar de manera rigurosa, fue el cumplimiento del reglamento para la construcción de nuevos fraccionamientos, sobre todo en lo que se refiere a la cesión de terrenos para la creación de jardines, plazas, campos deportivos, escuelas, etc. A pesar de que el Código Municipal del Estado de 1950 ya establecía la obligatoriedad de destinar un porcentaje de la superficie lotificable para usos comunes, el 15% en el caso de los fraccionamientos y el 10% en terrenos

---

32 Los dos multifamiliares Ciudad Jardín Presidente Miguel Alemán son de cuatro pisos con una capacidad para 16 “casas habitación particulares” o departamentos, cada uno. Cuando se proyectaron, se pensó en resolver los grandes problemas de vivienda que se tenían en la ciudad, sin embargo, debido a la tradición juarense de comprar tierra con vivienda construida, tuvo una ocupación muy lenta. Guadalupe Santiago Quijada, *Políticas federales e intervención empresarial*, Colmich, UACJ, México, 2013.

33 En la década de los 80, en la confluencia de las carreteras Panamericana y Juárez-Porvenir se empezó a crear un congestionamiento vial, principalmente en el horario de salida de los trabajadores de la industria maquiladora. Por ello se pensó en la construcción de un puente. Sin embargo, el puente se construyó en el sentido inverso y el problema vehicular no se solucionó del todo, de ahí que se le empezó a llamar “puente al revés”.

destinados a industria o comercio, las autoridades municipales no disponían de mecanismos para forzar a los propietarios a cumplir con lo estipulado en la legislación estatal.<sup>34</sup>

Aunque de manera formal no se alcanzó a poner en práctica el Plano Regulador de 1958, supuestamente por carecer de la autorización de la legislación estatal requerida, es innegable que estableció las bases para regular el crecimiento urbano de Ciudad Juárez e incorporar la planeación a las políticas locales como una herramienta fundamental para ordenar y dirigir el crecimiento de la ciudad. Los principales planteamientos fueron incorporados a las políticas de la Dirección de Obras Públicas de la ciudad (DOP), sobre todo en lo concerniente a los trámites para la creación de fraccionamientos y construcción de vialidades. Durante la siguiente administración se hizo un nuevo plano regulador por iniciativa de la oficina del Pronaf. El contenido era similar y recogía buena parte de las propuestas para ordenar el crecimiento urbano.

### ACTUALIZACIÓN DEL PLANO REGULADOR, 1971

En los primeros meses de 1970, durante los dos últimos años de la administración pública de Bernardo Norzagaray, el Consejo Municipal de Planeación (CMP) inició los trabajos de organización técnica para la actualización del plano regulador que se elaboró a principios de la década de los 60, véase figura 2. El gobierno municipal asignó al CMP 500,000 pesos anuales para el sostenimiento de la Oficina del Plano Regulador.<sup>35</sup> Además, lograron coordinarse las distintas dependencias municipales para elaborar ese documento. Se tomaron así las medidas necesarias para rechazar la entrega de permisos para la construcción y lotificación a los fraccionadores que no cumplieran con los requisitos establecidos en la legislación.

---

34 Véase *Código Municipal del Estado de Chihuahua*, 1950, s.e., Chihuahua, 1950.

35 *El Fronterizo*, 8 de enero de 1970.



En la actualización del Plano Regulador que se publicó en 1971 se prefirió, para evitar “errores del pasado”, redactar el documento en la ciudad y no en el Distrito Federal como lo hacían los técnicos de la JFMM en ocasiones anteriores. Es que los funcionarios y técnicos federales que participaron en la integración de los planos reguladores acostumbraban, en el mejor de los casos, a reunir la información necesaria y llevársela a la ciudad de México y allá redactar el informe y las propuestas de desarrollo.

Además de contar con el apoyo de profesionistas y técnicos de la localidad, Pedro Beltrán Reyes fungió como presidente del CMP y el arquitecto Mauro Durán González, asesor técnico del CMP, fue el responsable de integrar la propuesta final. Se contó con la asesoría técnica del arquitecto Domingo García Ramos, quien ya había trabajado en la elaboración de los dos planos anteriores para la ciudad.<sup>36</sup> En la oficina del Plano Regulador se trabajó en la actualización del plano y en el Reglamento de Planeación y Planificación del Municipio de Juárez, este último con el propósito de forzar su aplicación por la vía legislativa-constitucional. Cabe precisar que tanto la creación del CMP como la elaboración del documento están contempladas en el artículo 649 del Código municipal del estado de Chihuahua.<sup>37</sup>

El Plano Regulador de 1971 regresó al documento resumen y esquemático que sugirió la Comduf y con base en el trabajo de los urbanistas del taller de Lazo, Pani y García Ramos. La delimitación racional de las áreas en las que podían y debían realizarse las funciones urbanas, así como el control de la edificación, se convirtió en el eje principal de la actualización del plano regulador para controlar la problemática principal: el crecimiento de Ciudad Juárez y de otras ciudades del país.<sup>38</sup>

36 El costo del Plano Regulador fue de 672,000.00 pesos. *Trienio de gobierno municipal, 1968-1971*. 1971. Ciudad Juárez, s. p.

37 Véase AMCJ, *Actas de Cabildo*, 17 de febrero de 1971, pp. 120-122 y *Plano Regulador. Informe de actividades: 1970-1971*, 1971, Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez.

38 Domingo García afirma en su curso para urbanistas que el primer problema a resolver es la limitación de la superficie urbana y el crecimiento demográfico. Aunque, aclara en sus conclusiones, “jamás ha tenido resultados positivos”. Véase Domingo García, *Iniciación al urbanismo*, op. cit., p. 159.

El plano regulador contiene un portafolio con cartas geográficas diversas. Una, que sirve como base, muestra la estructura urbana de Ciudad Juárez y el área sur de la ciudad de El Paso, Texas; sobre esta, de manera separada, se elaboraron planos de la cobertura de los servicios públicos como agua potable, drenaje, alumbrado, energía eléctrica, teléfono, gas, pavimento, rutas de transporte y una propuesta de zonificación. Además, se elaboró un plano a detalle de los usos del suelo habitacional unifamiliar, multifamiliar y comercial y de densidad de población.<sup>39</sup> En el plano se muestran visualmente las áreas que ya cuentan con acceso a servicios públicos y el área que no está “servida”, pero con posibilidades “de ser atendida”. También incluye el diseño de una gráfica llamada de salud, en la que, a diferencia de los planos reguladores anteriores, se hace un cálculo de acceso a servicios públicos. De 436 mil habitantes que se contabilizaron, 321 060 disponían de agua, aunque no se especifican las condiciones del acceso (llave entubada, llave colectiva o por medio de pipas)<sup>40</sup> y solo 143 670 habitantes (o 32.95%) estaban en condiciones óptimas al gozar de los todos los servicios.<sup>41</sup>

Para la aplicación del Plano Regulador, el Consejo delimitó un casco urbano o superficie de terreno que comprendía 3474 hectáreas en el que vivían 334 900 personas y donde el ayuntamiento se comprometió de acuerdo con sus “posibilidades” a establecer, mantener y otorgar servicios y obra pública e infraestructura. En el documento no se explican los criterios para la delimitación, pero es importante señalar que, de acuerdo con los datos del plano regulador, se dejaron fuera del perímetro cerca de 1100 hectáreas

---

39 Para simplificar el trabajo de recolección de información, el CMP contrató los servicios de una empresa que tomara una fotografía aérea de la ciudad.

40 Las “pipas” son camiones cisterna con los que se vende agua en las colonias apartadas de la ciudad que no disponen del servicio de agua entubada; los piperos son los repartidores de agua.

41 Datos de acceso a servicios públicos calculados a partir de una densidad de 5 habitantes por familia. Hay que aclarar que los datos son ilustrativos en tanto muestran datos para entender las condiciones de acceso a los servicios, sin embargo, el Plano Regulador consigna 66 900 familias (probablemente viviendas) y el conteo de vivienda del censo contabiliza 75 880 viviendas. *Plano Regulador. Informe de actividades: 1970-1971*. 1971. Ayuntamiento de Ciudad Juárez. Ciudad Juárez.

donde estaba la mayor parte de las colonias periféricas del norte, norponiente y sur, y en las que residían 101 000 juarenses. Por el contrario, todos los asentamientos del área oriente estaban comprendidos dentro del perímetro urbano.<sup>42</sup>

Como parte de la proyección de zonificación para ordenar el crecimiento de la ciudad, en el plano regulador se contempló consolidar y redensificar el área habitacional con vivienda unifamiliar y multifamiliar. En cuanto al comercio, se planeó ubicar la actividad comercial en el centro, en la zona del Pronaf y sobre vialidades importantes. Además, se sugirió crear una especie de 34 pequeños subcentros para el comercio como “áreas de autosatisfacción” conectadas en un punto central que respondiera a las necesidades de consumo de los habitantes cercanos.<sup>43</sup>

Se propuso ubicar la zona industrial, como en la década de los 40, en las inmediaciones de las vías del ferrocarril. Extrañamente, no se señalan de manera gráfica el parque industrial Antonio J. Bermúdez y el área de Complejos Industriales de México, que se localizaban en el oriente de la ciudad, en lo que fueron los terrenos de la primera unidad del Valle de Juárez. Tampoco se indican las maquiladoras que se ubicaban en la zona centro y de manera dispersa en distintos rumbos de la ciudad. Es muy probable que las tierras destinadas para uso industrial aún hubiesen estado utilizadas en su mínima capacidad y no impactaran de manera directa en la ocupación del suelo.

No obstante, el plano presentó una deficiencia fundamental: se preveía el crecimiento de la ciudad hacia el oriente, pero la zona precaria del poniente y el sur era ya muy extensa y, pese a las continuas invasiones de tierra, con extensos espacios baldíos.<sup>44</sup>

---

42 En una década se amplió cinco veces el fundo legal de la ciudad hasta llegar, en agosto de 1970, a 26 649 hectáreas.

43 La propuesta de crear subcentros de abasto incluye un área central de distribución que permite cubrir ciertos satisfactores con desplazamientos cortos. Ernest W. Burgess, de la escuela de Chicago, propuso el análisis del crecimiento urbano de la ciudad través de la utilización de un patrón concéntrico y se convirtió en una referencia para estudiar las ciudades.

44 *Plan Director de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez (versión abreviada)*. 1979. Ciudad Juárez. Gobierno del Estado de Chihuahua. Ayuntamiento de Ciudad Juárez, p. 14.

Por el contenido del plano regulador se puede inferir que el propósito fundamental de su reactivación y actualización era terminar con la anarquía en la forma de ocupación del suelo y tratar de contener la embestida de los lotificadores y fraccionadores del suelo en la ciudad:

*... [Ciudad Juárez] ha sufrido una violenta expansión de "la mancha urbana" (superficie construida sobre suelo de la ciudad) que se ha llevado al margen de una planeación de conjunto, provocando un desarrollo caótico y altamente nocivo para la comunidad. La ausencia de planeación ha fomentado la imposición frecuente de los intereses particulares de la comunidad, impide la formación de grupos urbanos conscientes y el desarrollo adecuado de la ciudad; dificulta la existencia de una conciencia de lo que son el orden y la belleza urbanas.*<sup>45</sup>

Al igual que en los anteriores planos reguladores, se pretendió ordenar la ocupación territorial de las ciudades a través de la zonificación. Sin embargo, en el Plano Regulador de 1971 ya se incorporó la planeación como lineamiento básico para el desarrollo urbano de la ciudad, esta definida como la "creación, organización y coordinación de actividades, medios de mejor satisfacción de las necesidades humanas en las actividades de vida urbana, suburbana y rural... a fin de lograr un desenvolvimiento uniforme, estético, racional, proporcional y adecuado de centros, zonas y regiones".<sup>46</sup> En adelante, el Consejo se convirtió en la instancia responsable de revisar y actualizar el plano regulador del municipio.

Para continuar con la iniciativa del ordenamiento territorial, el CMP, con la participación de abogados y técnicos en urbanismo, elaboró el Reglamento de Planeación del Municipio de Juárez. El documento fue aprobado en sesión de cabildo en septiembre de 1971, "a fin de que empiece a tener vigencia lo más pronto posible, dada la necesidad de apoyar el ordenamiento legal".<sup>47</sup> Este

<sup>45</sup> Plano Regulador. Informe de actividades..., op. cit., s. p.

<sup>46</sup> AMCJ, Actas de Cabildo, 22 de septiembre de 1971, p. 225.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 226.

instrumento es relevante debido a que, por primera vez, se integró un estudio que incluyó la planificación de la ciudad y la respectiva reglamentación para obligar al cumplimiento de procedimientos para el fraccionamiento de tierra. Como muestra de la firmeza en la determinación de controlar la entrega de permisos para la construcción de fraccionamientos, en el informe de la oficina del Plano Regulador se incluyó un listado y la ubicación de los 19 fraccionamientos aprobados ese año.

En el *Reglamento de Planeación*, en los artículos del III al XIV se instituyó el mecanismo de constitución, atribuciones y funcionamiento del CMP. De igual manera, se le asignó la posibilidad de intervenir en cualquier proyecto de obras relacionadas con nuevas construcciones, modificación, ampliación o reducción de las existentes y emitir una opinión jurídica en cualquier caso que se llegase a presentar al ayuntamiento. Además, se estableció como requisito que todos los anteproyectos que se presentasen ante las autoridades llevaran una memoria descriptiva formulada por el arquitecto o ingeniero responsable.

La acumulación de rezagos en la regularización de la tierra y la carencia de servicios públicos indispensables, así como la llegada creciente de nuevos colonos, alentaron a imponer requisitos para autorizar el fraccionamiento de la tierra, construir vivienda y edificar establecimientos comerciales o de servicios, parques industriales, etcétera. También se implantaron categorías y medidas para cada tipo de construcción y se especificó el porcentaje de tierra que el fraccionador o propietario estaba obligado a entregar al municipio para usos comunitarios. En cuanto a la delimitación racional de las áreas en que debían realizarse las funciones urbanas o propuesta de zonificación, se establecieron las principales características de nueve zonas, mas no la asignación de perímetros georeferenciados.<sup>48</sup>

La actualización del plano regulador y la ratificación de la utilidad del reglamento para la existencia de un Comité de Planeación

---

48 En el *Plano Regulador* de 1971 se especifica cada zona, sus características y condicionantes, a saber: federales, de gobierno, de uso público, educacionales, comerciales, espectáculos, de vivienda, mixtas y campestres.

son, sin duda alguna, una respuesta al caos urbano imperante. Los funcionarios planeaban sin buscar resolver los problemas de las colonias populares, carentes de servicios públicos e infraestructura, ni de los asentamientos irregulares que se habían multiplicado desde mediados de la década de los 50.

El ayuntamiento también buscó controlar el reparto de terrenos municipales y evitar su acaparamiento. El reglamento condicionó el acceso y la posesión de tierra municipal y estableció que solo se podía comprar un lote de tierra municipal con una superficie no mayor de 400 m<sup>2</sup>. De manera previa, el solicitante estaba obligado a comprobar que era jefe de familia y corroborar su vecindad en el municipio por un periodo no menor a dos años. Se limitaba la posesión del predio a la construcción de vivienda en un periodo no mayor de un año y se pretendía que esta iba a constituirse en patrimonio familiar. En el documento se señala que cualquier violación a las condiciones señaladas produciría nulidad de la venta del terreno el cual regresaría a posesión del municipio.<sup>49</sup>

En el *Reglamento de Planificación* se advierte que todas las autoridades municipales, estatales y federales deberán acatar los acuerdos del Consejo y no podrán, después de autorizada la ejecución de una obra, modificar o demoler edificaciones ni efectuar la clausura o cambio de vías públicas o privadas ni acto alguno relacionado con el urbanismo sin la expresa autorización por escrito del Consejo. Se asignó, como sanción por incumplimiento, una multa de 1000 a 10 000 pesos a cualquier persona que violara lo estipulado, pero no se establece de manera específica cuál era el organismo responsable de hacer aplicar el reglamento e imponer las multas correspondientes.

Los trabajos de actualización del plano regulador son en parte lineamientos establecidos por la Sepanal y por la Comduf para instituir una continuidad en las normas y procedimientos técnicos que garanticen a los habitantes de los núcleos urbanos del país “armonía, bienestar y progreso”, pero también para incorporar cambios de acuerdo a las nuevas demandas con el propósito de

---

49 *Reglamento de Planeación y Planificación del Municipio de Juárez*, en AMCJ, *Actas de Cabildo*, 22 de septiembre de 1971.

conciliar o evitar conflictos. En los años siguientes y antes de 1979, la Oficina de Planeación Municipal trató de utilizar el marco normativo para ordenar la ocupación del suelo. Sin embargo, como el reglamento de planeación solo incluyó sanciones a la violación de las disposiciones y no indicó los mecanismos para aplicarlas y obligar a su cumplimiento, los propietarios de tierra construyeron donde quisieron. Con el plano regulador, en cierta medida, los constructores aprovecharon los beneficios de la revalorización de la tierra y se dedicaron a la creación de fraccionamientos residenciales, medios o de colonias populares.

Pese a que Domingo García Ramos reconoció como parte fundamental en la planificación de la ciudad la disposición de recursos económicos o la búsqueda de financiamiento, en el documento actualizado en 1971, donde García participó, no se refieren propuestas para costear las diversas obras públicas. Buena parte de ellas fueron realizadas con recursos del Pronaf y de la JFMM, con maquinaria del ayuntamiento más la mano de obra y, por supuesto, el pago de los mismos colonos.

Los dos instrumentos para la planificación, el de 1962 y 1971, formaron parte de una tendencia nacional institucional por controlar el crecimiento de las ciudades, promover las múltiples actividades productivas y regularlas de acuerdo con la disposición de materias primas, la situación demográfica, las empresas y las corporaciones de cada región. Es con los planos reguladores, creado uno por el Pronaf y la Comduf en 1962 y el otro actualizado en 1971 cuando se empezó a limitar y proyectar la expansión física de algunas ciudades del país, pero particularmente la de las ciudades fronterizas.

En los planos reguladores de 1962 y 1971 se analiza la relevancia de crear vialidades y, en la práctica, es al rubro al que se le da más importancia e incluso se otorga buena parte de los recursos monetarios disponibles. Tanto el Pronaf como la JFMM y el mismo municipio emprendieron obras viales en el área aledaña al antiguo centro de la ciudad. Así surgieron obras como el ensanchamiento de la calle Paso del Norte o la prolongación de la avenida 16 de Septiembre —desde el viaducto hasta las colonias más alejadas

del poniente—. En la zona del Pronaf se creó el circuito de ese nombre, que permitió la interconexión de las calles trazadas y pavimentadas con anterioridad.

Con los planos reguladores se programaron o proyectaron obras e introducción de infraestructura y servicios públicos para el fortalecimiento y promoción de las actividades económicas comerciales e industriales de las ciudades fronterizas del norte, particularmente de Ciudad Juárez. Los empresarios y funcionarios de la administración municipal entendieron que la introducción de servicios, creación de infraestructura y obra pública solo se podía realizar y financiar con la inclusión de los juarenses. Los fraccionadores de tierra y constructores de vivienda aprovecharon la cobertura de servicios públicos, pavimentación y estructura vial para revalorizar la tierra y vender sus propiedades en las mejores condiciones del mercado y sin grandes erogaciones. Desde luego, la ausencia de una estructura normativa y una instancia ejecutora de sanciones permitió que los propietarios de tierra fraccionaran prácticamente sin ningún control y especularan con los bienes raíces y la tierra urbana.

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

La intervención del gobierno federal a través de sus diversas instituciones, JFMM, Unidad de Salubridad y Asistencia y SRH, fue fundamental para que a las ciudades llegaran recursos económicos y se destinaran a la creación de infraestructura. La introducción de agua, luz, drenaje en colonias populares y residenciales, así como la ejecución de obras para reparar y construir escuelas y embellecer las ciudades se convirtió en un sólido soporte para la urbanización. Sin embargo, se creó una dependencia de los municipios hacia los organismos federales y las posibilidades de intervenir en la organización de los municipios.

Fue en las JFMM que se elaboraron los planes reguladores que sirvieron para actualizar el análisis de la problemática y ofrecer propuestas de ordenamiento. En algunos casos como el de Ciudad Juárez fue la JFMM quien logró que el documento final emanara

de los gobiernos e instituciones municipales e incluso se convirtió en referente del ordenamiento de las ciudades.

En los tres planos reguladores, de 1955, 1958 y 1971, se realizaron diagnósticos de los problemas de Ciudad Juárez que sugirieron zonificar la ciudad, más que restringir su crecimiento, pero no existían los medios legales para obligar al cumplimiento de lo establecido en la normatividad. También es cierto que hubo permisividad en las formas de ocupación del suelo, en parte para mantener el control político de los colonos y por la carencia de reglamentación para ocupar la tierra urbana.

La JFMM siguió funcionando, pero ya sometida a los requerimientos de los empresarios juarenses y a su proyecto de ciudad, el cual fue guiado en los 60, primero por el Pronaf, luego por el PIF hasta su liquidación en 1982.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Alatríste, S. (1964). "Control y vigilancia externa de la Secretaría de Patrimonio Nacional en las JFMM" en *Normas, métodos y realizaciones en la urbanificación de las ciudades fronterizas y portuarias durante el gobierno de Adolfo López Mateos*. México. Sepsanal.
- Alegría, T. y Gerardo Ordóñez B. (2005). *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*. Tijuana. Colegio de la Frontera Norte.
- Chávez, A. B. (año). "El movimiento burocrático nacional". *Gráfico de Chihuahua*, número 1.
- Astudillo, M. (2001). *La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX*. México. UNAM.
- Breña, M. G. (año). "Monografía de la Isla de Córdova. Colonia mexicana al norte del río Bravo en el estado de Chihuahua", *Boletín de la Sociedad Chihuahuense de Estudios Históricos*.
- Contreras, C. (1933). *Plano regulador del Distrito Federal*, México, Talleres Linotipográficos de la Penitenciaría del D. F.
- Durand, J. (2007). "¿Un acuerdo bilateral o un convenio obrero patronal?" en *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense*.

- se. *Antología (1945-1964)*, compilador Jorge Durand. México. Senado de la República, LX Legislatura, UAZ, Miguel Ángel Porrúa.
- García, A. (1992). *La fundación de Mazatlán*, México, Siglo XX.
- García Ramos, D. et al., (s. f.). "Plano Regulador de Ciudad Juárez", *Revista Arquitectura*.
- Mascareñas, R. (1993). *Anatomía y proyección de un municipio autónomo, 1956-1959*. México. Centro Editorial Universitario, Ciudad Juárez.
- Ortiz Macedo, L. (2004). *La historia del arquitecto mexicano, siglos XVI-XX*. México. Grupo editorial proyección de México.
- Pani, M. (año). "Puerta de México en Matamoros", *Arquitectura de México*, s. n.
- Pani, M, et. al. (año). "Plano regulador de la H. ciudad de Matamoros, Tamaulipas-México". *Arquitectura México*, número 70.
- Pedraza, H. (1994). *Compendio de Historia política en Ciudad Juárez, 1940-1965*. Ciudad Juárez. Unidad de Estudios Regionales, UACJ.
- Renner, G. H. (1972). *Función económica y social de las juntas federales de mejoras materiales*, (Tesis de licenciatura inédita). México. UNAM.
- Santiago Quijada, G. (2013). *Políticas federales e intervención empresarial*. México. Colmich-UACJ.
- Serra Rojas, A. La naturaleza jurídica de las Juntas Federales de Mejoras Materiales. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Consulta realizada el 16 de mayo de 2017. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/26010/23393>
- Servín, A. (1956). *Las finanzas públicas locales durante los últimos 50 años*. México. SHCP. (Serie de trabajos monográficos de la Dirección General de Estudios Hacendarios).

## DOCUMENTOS

- Plano Regulador 1971. Informe de actividades: 1970-1971.* Ciudad Juárez. Ayuntamiento de Ciudad Juárez.
- Plan Director de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez (versión abreviada).* 1979. Gobierno del Estado de Chihuahua. Ciudad Juárez. Ayuntamiento de Ciudad Juárez.
- Código Municipal del Estado de Chihuahua, 1950.* 1950. Chihuahua. s.e.
- Tienio de gobierno municipal, 1968-1971.* 1971. Ciudad Juárez. Gobierno municipal.
- Proyecto Desarrollo Regional y Urbano de México,* Secretaría de la Presidencia. 1976. México. Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano.
- El papel del sector público en la economía mexicana. Participación del gobierno de México en el proyecto internacional de investigación.* 1982. México. SPP, INEGI.

## PERIÓDICOS

- Diario Oficial de la Federación  
El Fronterizo  
Gráfico de Chihuahua  
El Mexicano

## ARCHIVOS

- AMCJ, Actas de Cabildo.  
AGN, JFMM