



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS JURIDICOS
DE LA
DESCENTRALIZACION URBANA EN MEXICO**

T E S I S
QUE PRESENTA

JORGE CARRILES LAGUNAS

**PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

MEXICO, D. F.

1980



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
DESCENTRALIZACION DE LA BUROCRACIA..	3
I) Descentralización Administrati va.....	4
II) Participación de la Burocracia	13
III) Concepto y Teorías de la Buro- cracia.....	16
a) Origen y Evolución de la - Burocracia.....	22
b) Características Generales- y Esenciales.....	25
CAPITULO SEGUNDO	
MARCO JURIDICO DE LA DESCONCENTRACION	30
I) Consideraciones previas.....	31
II) Panorama Jurídico Urbanfstico- en México.....	32
a) Panorama Legislativo.....	33
b) Evolución Legislativa Re- ciente.....	34
c) Panorama Jurisprudencial..	38
III) Marco Jurídico.....	38
a) Instrumentos Jurídicos....	38
b) Fundamentos Jurídicos.....	40

CAPITULO TERCERO

SINTESIS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.....	49
I) Proceso de Elaboración.....	51
II) Marco Jurídico.....	53
III) Objetivos Primordiales y Soluciones.....	54
IV) Decretos por los que se crean las Zonas de Conurbación.....	64

CAPITULO CUARTO

CREACION DE CENTROS DE POBLACION URBANA.....	70
I) Consideraciones.....	72
II) Expropiación de Propiedad privada.....	75
a) Procedimiento de Expropiación.....	77
b) Utilidad Pública.....	79
III) Creación de Centros Urbanos en Propiedad Ejidal.....	81
a) Breve Análisis del Ejido..	81
b) Adquisición de Solares Excedentes Urbanos.....	83
c) Constitución de la Zona Urbana.....	85
d) Organización de la Zona Urbana.....	87

	Pág.
e) Compraventa, Arrendamiento	88
f) Derechos sobre los Solares	90
g) Resultados y Soluciones...	92
h) Procedimiento de Expropiación de Bienes Ejidales...	93
i) Organismos que intervendrán.....	96
j) Injerencia de los Gobiernos Locales.....	99
k) Indemnización Parcial.....	101
l) Indemnización Total.....	104
 IV) La Sociedad Cooperativa Ejidal de Participación Estatal.....	 108
a) Destino que debe darse a la Indemnización.....	108
b) Concepto y Características	109
c) Ubicación y Aportaciones..	112
d) Obligaciones.....	113
e) Mecánica de Operación de la Cooperativa.....	114
f) Elementos Personales.....	115
g) Institución Fiduciaria....	118
h) Adaptaciones	120
i) Finalidades	122
 CONCLUSIONES	 128
 BIBLIOGRAFIA	 133

INTRODUCCION

En el presente trabajo dedicaremos nuestra atención al estudio de los aspectos jurídicos de la descentralización de la burocracia de la Ciudad de México y de toda la restante población trabajadora metropolitana, la razón de su realización, el plan para llevarla a cabo, los problemas que enfrenta, sus posibles soluciones y la legislación que se utilizará para este fin.

En México no se ha dado, a diferencia de lo que sucedió en los países desarrollados, un paralelismo entre urbanización y desarrollo económico y social, lo cual difiere a nuestro proceso de urbanización características peculiares. Entre ellas se debe destacar, por su relación con la problemática de la concentración urbana a nivel nacional, la tendencia al monocentrismo. Debido por una parte a las limitaciones de recursos y por otra a la natural tendencia a la concentración que tiene por lo general el sistema capitalista, en México, los escasos recursos de toda índole han sido concentrados en unas cuantas ciudades para aprovechar las ventajas de la aglomeración para la industrialización, objeto básico de nuestro país en los últimos decenios. Es así como se ha gestado la concentración urbana en unas cuantas ciudades con su contrapartida lógica, el deterioro y dispersión en el medio rural.

La inmensa transformación cualitativa por lo que a población mexicana se refiere, ocasiona que la Ciudad de México se encuentre saturada de problemas de congestionamiento,-

de empleo, de servicios y de convivencia, logrando con esto un crecimiento desordenado que ha resultado caro e injusto; la acción para resolver el problema de crecimiento urbano - se tendrá que lograr dentro de un plan nacional de desarrollo urbano en el que se proyecten en el espacio y en el tiempo, las acciones de los gobiernos federales, estatales y municipales.

Si bien es cierto que analizaré la panorámica general del Plan de Desarrollo Urbano, me avocaré principalmente al problema territorial, o sea a la posible adquisición de espacios para crear nuevos centros de población urbano y suburbanos. Debido al índice de explosión demográfica que actualmente existe en el país, es de esperarse que en un futuro muy próximo, aunque se extiendan las ciudades ya existentes y se hagan más habitables, faltarán lugares determinados para crear nuevos centros de población al establecerse nuevas industrias en lugares que nunca han sido urbanizados.

CAPITULO PRIMERO

DESCENTRALIZACION DE LA BUROCRACIA

I - Descentralización Administrativa

II - Participación de la Burocracia

III - Concepto y Teorías de la Burocracia

- a) Origen y evolución de la Burocracia**
- b) Características Generales y Esenciales**

1.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización mexicana es el traslado de asuntos de la Ciudad de México hacia la provincia, es el traspaso de competencias a través de la Ley del poder central hacia las comunidades locales y para la gestión autónoma de los intereses locales; significa radicación de competencias de carácter administrativo en manos de autoridades regionales, o locales; por eso se habla de descentralización administrativa.

Se emplea también la palabra descentralización "económica e industrial", no en el sentido jurídico, sino en el de descongestión en favor de la provincia, que busca el traslado a las capitales, de los departamentos, de industrias, comercios y actividades económicas en general, con el propósito de que no se concentren sólo en la capital de la República

La descentralización administrativa está vinculada a la idea democrática, significa otorgamiento de cierta autonomía a las autoridades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la República; es un principio de autogobierno; además es un factor de conveniencia en el menor manejo de los asuntos locales. Teniendo en cuenta también el control que ejerce el poder central, la noción de descentralización administrativa puede aplicarse tanto a las entidades territoriales como a las autoridades que las dirigen. De esta manera, los departamentos y municipios quedarán como entidades descentralizadas, y los gobernadores y demás empleados locales como

funcionarios descentralizados. (1)

Fundamentalmente con el régimen de descentralización, funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos, se dirá, entonces, que los departamentos y municipios son entidades descentralizadas y que los gobernadores y demás empleados locales son funcionarios descentralizados. (2)

El carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a poderes jerárquicos. La descentralización se caracteriza también por ese relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de la autoridad central y del organismo descentralizado; - sin dejar de existir facultades de parte de las autoridades centrales, esas facultades son las indispensables para conservar la unidad del Poder. Si los escasos vínculos que tiene el poder central con el organismo descentralizado dejaran de existir, entonces no habría ya una organización descentralizada de la administración, - sino que existiría un poder independiente o bien un Estado dentro del Estado.

La descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que se opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes Estatales frente a los Poderes Federales.

1) Notas bibliográficas al final del capítulo.

En tanto que la descentralización administrativa es creada por el Poder central, en la descentralización federal los Estados miembros son los que crean al Estado federal, participan en la formación de la voluntad de éste y su competencia no es derivada, como es la de los organismos administrativos y descentralizados, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado federal, se entienden reservadas a los Estados miembros.

La descentralización administrativa ha obedecido a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos. Por otro lado ocurre con frecuencia que la Administración, se descarga de alguna de sus labores encomendando facultades de consulta, de decisión, o de ejecución, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

La descentralización tiene tres formas diferentes que son: descentralización por región, descentralización por servicio, y descentralización por colaboración.

La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. La organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentre al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el municipio libre.

Se dice que la asociación de vecinos que constituye un municipio podría concebirse dentro de los lineamientos del derecho civil, pues en realidad los motivos de su formación son los de administrar los intereses de la localidad, la conservación del orden de esa localidad y la administración o exclusión de ciertos miembros de la asociación; pero como para la realización de esos fines no bastan las atribuciones que el derecho civil reconoce, el Estado proporciona a la colectividad ciertas prerrogativas de orden público, de tal modo que es al derecho público al que corresponde dar fisonomía especial al municipio; porque sólo con la concesión de estas prerrogativas se hace posible que él maneje sus propios intereses.

Esta concepción del municipio ha llevado a la teoría clásica al señalar como caracteres de la descentralización por región, cuyo tipo más importante lo constituye, según dijimos, la organización municipal, en primer lugar, la existencia de una personalidad jurídica; la concesión por el estado de derechos públicos en favor de esa personalidad; la creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y, por último, la existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Para la escuela realista, que no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que pueda transmitirse, los caracteres que distinguen a la descentralización por región, son los siguientes:

La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada con la región, el nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones, y la existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración central.

Nuestra legislación se ha inspirado en las ideas de la doctrina clásica, pues el sistema constitucional establece como bases de la organización municipal las siguientes:

1.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed. Art. 115, frac. III).

2.- El municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Art. 115 Const.)

3.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (Art. 115, frac. II).

4.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa (Art. 115, frac. I).

Las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a concluir que éste debe su existencia a la Ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios, o es el propio Estado el que crea tales derechos. (3)

La descentralización por servicio constituye una tendencia para hacer participar a los administradores o funcionarios que tengan una preparación especial, debido a que el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiera procedimientos técnicos especiales. Los servicios que con ese objeto se organicen conviene ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, y para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.

Dentro de algunas opiniones se han señalado como elementos esenciales de la descentralización por servicio los siguientes:

- 1.- La existencia de un servicio público de orden técnico;
- 2.- Un estatuto legal para los funcionarios encargados de dicho servicio;
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la dirección del servicio;
- 4.- Control del gobierno ejerciendo por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado, y
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Esta descentralización por servicio es, en otras palabras, la administración paraestatal que está integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración y porque el Director o Gerente es nombrado por dicho Ejecutivo.

vo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado. (4)

La descentralización por colaboración constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos de descentralización.

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera.

La descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Dos son los elementos que caracterizan esa institución: 1o., el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado; 2o., el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

De estos caracteres se desprende la diferencia que separa la descentralización por colaboración de la descentralización por región y de la descentralización por servicio.

En estas dos últimas la actividad pública que tiene encargada la realizan en nombre y en interés del Estado, por que siendo el Estado una persona moral requiere personas físicas que expresen su voluntad y, al expresarla, lo hacen co

mo órganos del propio Estado, es decir, a nombre y en inte
rés de éste.

Resulta pues de lo dicho, que la descentralización -
por colaboración se caracteriza frente a los otros dos ti-
pos de descentralización por no constituir parte integran-
te de la organización administrativa, por realizarse median-
te organismos privados que al ejercitar una función pública
colaboren con aquella organización; constituyen institucio-
nes colocadas en los límites del derecho público y del dere-
cho privado, que descargan a la administración de una parte
de sus tareas, así la legislación positiva al hacer partici-
par a las organizaciones privadas en alguna o algunas de -
esas operaciones mediante la descentralización, hace posi-
ble la división entre organizaciones que colaboran en la -
función consultiva "de preparación", en la función de ejecu-
ción y en la función de decisión. Como ejemplo de estos -
organismos los tenemos en las Cámaras de Comercio e Indus-
tria y las Asociaciones Agrícolas, las Uniones de Comercian-
tes Ambulantes y las Uniones de Comerciantes de Mercados -
Públicos Municipales y del Distrito Federal. (5)

II.- PARTICIPACION DE LA BUROCRACIA

Descentralización es la acción por la cual un grupo humano se extiende, se dispersa, se descentraliza, y, donde de las unidades que forman un todo, se esparcen, pero si siguen sujetas a un poder central, que no va a perder el dominio sobre éstas aunque sí les dará cierta autonomía, según el caso. (6)

La descentralización de la burocracia se puede entender como el fenómeno social mediante el cual un grupo de trabajadores al servicio del Estado se muda de su centro de trabajo actual a otro centro del mismo Organismo Gubernamental en donde labora, pero ubicado en el interior de la República Mexicana, "estableciéndose la concurrencia de los Municipios de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;" (art. 1 de la L.G.A.H) en consecuencia se efectuarán asentamientos humanos en diversas partes del país, los que estarán ordenados y regulados tal como lo prevé el artículo 4 de la Ley antes referida.

Se deduce también que una de las vías de ordenación y regulación de los asentamientos humanos es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, debe ser coordinada en su elaboración y revisión por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación de las Dependencias y Entidades que forman parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano que son:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Comercio, Secretaría de Turismo, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, Departamento de Pesca, Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades-Industriales, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (7)

Dentro del Plan de Desarrollo Urbano, las unidades administrativas del Gobierno delegarán funciones y facultades, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expresa: A los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos les corresponde el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares."

Otro de los artículos de la Ley a que nos referimos en los que se fundamenta el proceso de descentralización burocrata, es el artículo 17 de cuyo texto aparece:

"Para la más eficaz atención y eficiente despacho - de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán - jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Por otra parte la Ley General de Asentamientos Humanos indica que:

"Las dependencias del Sector Público Federal ejercerán sus atribuciones que afecten el desarrollo urbano, de modo congruente con las bases y objetivos nacionales de - la planeación económica y social. En esta materia y con el fin de elaborar los planes previstos en esta Ley, dichas atribuciones las ejercerán de manera conjunta" (art. 12)

Por último en el acuerdo del 13 de enero de 1977 publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 del mismo mes y año se agrupan a las entidades de la Administración Pública Paraestatal en diversos Sectores y cuya - planeación, coordinación y vigilancia estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en - cargados de fungir como coordinadores de los sectores respectivos, por tanto se deduce la necesidad de realizar un estudio y análisis de la burocracia.

III.- CONCEPTOS Y TEORIAS DE LA BUROCRACIA

La palabra burocracia tiene una pluralidad de significaciones, por lo que, con el fin de dar una idea genérica y posteriormente una mfa en lo particular, señalaré , en primer lugar, los conceptos de algunos de los principales estudios de la materia.

Max Weber concibe a la burocracia como "un siste-
ma de gestión y administración altamente racionalizado y
de superioridad técnica sobre cualquier otra forma de or-
ganización, y como la posibilidad óptima de actualización
del principio de la división del trabajo en la gestión y
administración". (8) En sintesis, Weber la considera co
mo la organización de tipo ideal, razón por la que poste-
riormente estudio su teoría al respecto.

Para Henry Jacoby, "la burocracia no es un concepto
unívoco. Se refiere en general a un grupo de hombres or
ganizados en oficinas que ejercen una actividad, aunque -
suele aplicarse exclusivamente al cuerpo de funcionarios
del Estado. Además, la palabra burocracia ha adquirido
un significado peyorativo alusivo a las deficiencias de
su funcionamiento, su lentitud, torpeza, etc., en el ejer
cicio de la actividad directa." (9)

El autor P. M. Blau la concibe como el "tipo de organización apto para la realización de tareas administrativas en gran escala mediante el trabajo racionalmente organizado de muchos individuos." (10)

El autor Franz Neumann explica que la burocratización es en verdad un proceso que se da tanto en la esfera privada como en la pública, en el Estado, como en la sociedad. Hace que las relaciones humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde funcionarios públicos o privados con mayor o menor poder tienen autoridad para regular la conducta humana. (11)

Para Veblen "es un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes como arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia, que está caracterizada por la actuación formal ignorante de la realidad, por la sumisión de lo concreto vital a abstracciones desvitalizadas, por la pedantería (es decir, por el detallismo), por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad o del precedente". (12) En conclusión, se debe entender como un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno.

Si nos basamos estrictamente a la etimología, la palabra burócrata significa toda persona que trabaja en una oficina ya sea de gobierno o de empresas privadas; pero, en el uso corriente, cuando se habla de burocracia se alude siempre a la de la Administración Pública, tal es la fuerza que ésta ha impreso en el vocablo por la importancia que tiene dentro de la vida social. (13)

Robert Michels confunde la oligarquía con la burocracia, ya que expresa que las modernas organizaciones de gran escala, por razón de su estructura, han de ser necesariamente oligárquicas. Es decir, que los funcionarios poseen más poder del que necesitan para el desempeño de sus tareas legítimas. En el mismo caso están los dirigentes burócratas a quienes tendencias estructurales similares les procuran el monopolio del poder. (14)

Manuel García Pelayo la define como puro instrumento de gestión y administración rigurosamente subordinado a las instancias en las que se condensa el poder de decisión política o, dicho de otro modo, es INSTRUMENTO REGNI superpuesto a la totalidad de la población, situado como eslabón intermedio entre los gobernantes y los gobernados y en rigurosa dependencia de los primeros a los que está vinculada por la relación jurídica de subordinación y por la relación ética de lealtad. (15)

TEORIAS SOBRE LA BUROCRACIA

Para Max Weber la burocratización es uno de los procesos de desmistificación del mundo o sea el triunfo de la

idea de que, con la creciente intelectualización y racionalización, todas las condiciones de la vida pueden ser dominadas por el cálculo; concibió a la burocracia como una institución racional y eficaz para el logro de ciertas metas a favor de aquéllos que las han fijado. Pero por otro lado señaló en repetidas ocasiones que la burocracia se anexa cada vez más a esferas de la vida social, independientemente del dueño que tengan; aunque la organización burocrática está en manos de quien dispone del poder técnico más desarrollado, eso no quiere decir nada sobre el efecto que pueda tener la burocracia como tal en sus concepciones dentro del cuadro social en que opere. En este sentido se ha utilizado la expresión de "servidor dominante".

(16)

No sólo la administración pública se ha burocratizado de manera progresiva; la burocracia como tipo de organización ha penetrado en todo campo religioso, económico o educativo. Weber observa la proliferación de las organizaciones en gran escala, en general, la adopción del tipo burocrático de organización. El ejército moderno, la iglesia y la universidad, van perdiendo progresivamente su aspecto tradicional al ser, cada vez más, gobernados por reglas racionales o impersonales dirigidas a conseguir la máxima eficiencia. La disciplina en el trabajo se asegura por un conjunto de normas dedicadas enteramente a ajustar al trabajador a las exigencias del máximo rendimiento.

Por último Weber utiliza el término burocratización en un sentido todavía más amplio, coincidente aproximadamente con el de racionalización y referido como tal, no sólo a las formas de actuar y pensar propias de los contextos

de organización, sino también a todos los demás aspectos de la vida social. (17)

TEORIA DE CARLOS MARX

Para Marx, la existencia y desarrollo de la burocracia tiene un carácter temporal y parasitario. Su principal tarea es el mantenimiento del estatu quo y de los privilegios de sus amos. Desde este punto de vista, la burocracia y más aún, la burocratización, resultan indispensables e inevitables en una sociedad dividida en clases. Realmente el sistema político de cada sociedad requiere en forma creciente un mejor y más estricto control para el mantenimiento de la división y desigualdad entre sus varios grupos.

Esta posición básica de Marx tuvo una gran influencia tanto en sus discípulos como en sus críticos. Para él la burocracia es un instrumento de la clase capitalista, por lo que indica que la revolución del proletariado y el advenimiento de una sociedad sin clases, hará desaparecer el Estado y su burocracia. La burocracia carece de sentido, es una redundancia, es una sociedad comunista en la que no existe ni división social ni explotación. Esta desaparición debe entenderse en el sentido de una gradual absorción de la burocracia por la sociedad total. En el Estado comunista aquellas funciones de la burocracia que no tienen carácter parasitario serán ejecutadas por los miembros de la sociedad. Desaparecida la estructura opresiva y separada

de la sociedad, las tareas administrativas perderán su carácter de explotación y consistirán en la administración de las cosas en lugar de las personas, como sucede en la burocracia. (18)

TEORIA DE ROBERT K MERTON

Robert K. Merton estudió la burocracia desde otro aspecto y señala que si Weber creía que el control normativo estricto favorece la seguridad y permite prever el comportamiento del burócrata, no es menos cierto que también provoca su falta de flexibilidad y la tendencia a desviar los medios de los fines perseguidos. En realidad la insistencia en la conformidad a las normas en estricta observancia de las mismas, puede inducir al funcionario a confundir la verdadera naturaleza de las reglas de procedimiento, que, de simples medios, pueden llegar a ser consideradas como fines en sí mismas. En tales casos, los aspectos formales e instrumentales de la tarea burocrática resultan más importantes que los sustantivos (el buen servicio a los clientes) y en consecuencia la eficiencia del sistema total tiene que resentirse. Estos aspectos disfuncionales del sistema se refuerzan todavía más cuando en respuesta a las protestas de los clientes el burócrata se defiende actuando de manera más rígida y formalista. (19)

Merton define a la burocracia como una estructura social formal racionalizadamente organizada que implica normas

de actividades mecanizadas en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización. (20)

Al considerar los anteriores puntos de vista, en mi opinión se puede llegar a la siguiente conclusión: la burocracia es una forma de estructura social que se encuentra no sólo en el gobierno sino también en cualquier organización de grandes dimensiones; es la organización administrativa compleja que recluta y promueve en terrenos universalistas y mantiene una división de trabajo de funciones coordinadas por una autoridad. Técnicamente, es el proceso a través del cual se racionalizan cada vez más las acciones de los grupos sociales; un procedimiento creciente con la tendencia a la división del trabajo, consecuencia del ritmo de desarrollo que se da en la sociedad.

a) ORIGEN Y EVOLUCION DE LA BUROCRACIA EN MEXICO

El origen de la burocracia en México se remonta a la época en que las tribus y las confederaciones de tribus se asientan definitivamente en un territorio bajo el dominio de un poder central soberano, pues desde entonces resulta indispensable la existencia de un cuerpo permanente de servidores públicos para la atención de las necesidades colectivas internas de la nueva política y de sus relaciones con otras unidades semejantes.

En el reino de los Aztecas había una magistratura - jerarquizada con jurisdicciones bien establecidas para impartir justicia; un cuerpo de recaudadores de tributos - que dependía de un organismo central; instituciones religiosas; instituciones educativas, y comisionadas para -- llevar como embajadores la representación real fuera del reino, o la atención de los múltiples menesteres del palacio y de la corte.

La retribución a los servidores públicos se hacía, - con frecuencia, otorgándoles la posesión de tierras a fin de que adquirieran, de los productores agrícolas, lo necesario para su existencia y para que desempeñaran su cargo con dignidad y lucimiento.

En la mayoría de los países de la América Latina -- que obtuvieron su independencia de España, hay una población compuesta por criollos, mestizos e indígenas. En - estos países los puestos de la mayor parte de la burocracia están siempre ocupados por criollos y mestizos. Cierto que la distinción entre criollos y mestizos no puede hacerse con la misma precisión que en los tiempos de - la colonia porque las mezclas raciales se han intensificado con el transcurso del tiempo; pero, a pesar de todo, - en México se advierte a simple vista que entre los empleados públicos predomina la raza blanca.

En las capitales de los Estados, el mestizo en el -- que parece dominar la sangre indígena, generalmente ocupa

puestos municipales en menor número, y todavía en más pequeña proporción puestos federales. Esta distribución es la misma en todos los países de la América Latina que tienen un alto porcentaje de indios y mestizos en su población. Superada la conquista Española en México y transformada la Nación por la Revolución de 1910, surge el advenimiento de la gran industria que trae consigo notable desarrollo económico y demográfico, dando nuevo sentido y gran valor a la organización burocrática. Los empleados públicos ya no son servidores dependientes de la voluntad de un soberano, sino del Estado. Este cambio transforma radicalmente a la burocracia, que aumenta en volumen a la par que las funciones gubernamentales y abarca cada día mayor número de aspectos de la vida colectiva.

Así llega la burocracia, después de una larga evolución, a adquirir sus características actuales que le dan el reconocimiento de su personalidad y sus derechos que la configuran jurídica y socialmente, hasta el punto de enfrentarse con el propio Estado del que depende. (21)

En su origen histórico, la familia revolucionaria se convertiría en la actual burocracia; dada su extracción de clase, en gran parte pertenecía a la pequeña y mediana burguesía configurando en general un sector de la entonces incipiente pero auténtica sección burguesía nacional. Este sector era el más importante en virtud de su posición política, decisiva dentro del aparato de estado y gobierno del nuevo régimen.

Se afirma que en la actualidad el sector burocrático de la sección gran burguesía constituye la fuerza política reaccionaria aunque no única, determinante, dirigente y rectora dentro del aparato gubernamental. (22)

b) CARACTERISTICAS GENERALES Y ESENCIALES DE LA BUROCRACIA

La burocracia mexicana se caracteriza, en la actualidad, por la injusta selección de las personas en relación con los puestos que ocupan. No es aventurado decir que son pocos los que se hallan en el lugar que les corresponde según sus merecimientos y sus aptitudes.

Esta viciosa selección se debe a que, la influencia política, el favoritismo basado en amistades o intereses personales y hasta el parentesco, son motivos determinantes de todo nombramiento.

El estatuto no puede modificar por ahora esta situación, ya que para ello sería necesario llevar a cabo la re distribución burocrática mediante exámenes rigurosos que suscitarían una verdadera revolución en las dependencias oficiales, pues se vería que muchos jefes de sección o de departamento apenas si son capaces de ocupar los lugares de sus humildes subordinados; sin embargo, algunos llevan años de ocupar esos puestos y han logrado derechos de antigüedad que no sería posible desconocer.

En consecuencia, esta situación desfavorable de la burocracia que redundo como es de suponerse, en demérito del servicio público, sólo será modificada con el tiempo, merced a la rigurosa selección de los burócratas de nuevo ingreso y a la no menos rigurosa selección escalafonaria-fundada, principalmente, en la aptitud.

La burocracia mexicana se distingue también por el hecho curioso de que se juzga, a sí misma, infalible. La burocracia infalible es el azote del público, la rémora más grande en la administración pública.

Cuando el burócrata dicta una decisión oficial, no hay razón alguna, si ella proviene del interesado, que logre modificarla. Si el interesado se queda únicamente en el plano del razonamiento lógico, nada consigue, lo que origina el exceso de reclamaciones judiciales en contra de las autoridades administrativas.

Esto se debe a la autosugestión que sufre el mexicano en cuanto se ve dotado de cierta investidura oficial. Se olvida de su origen y no admite influencia ni consejo alguno.

Es peculiar de la burocracia el carácter improductivo de su trabajo. El burócrata no agrega nada a la producción económica, y de ahí el cierto desdén con que le

miran los hombres de acción, industriales, comerciantes, obreros, artesanos, que tienen la conciencia de producir alguna riqueza, o de contribuir a su distribución mediante el trabajo material.

Si bien es cierto que el trabajo burocrático nada produce en sí mismo, no es menos cierto que sólo mediante su acción es factible toda labor social productiva. No es posible imaginarse las actividades de las fábricas, de los comercios, de los artesanos, de los agricultores, sin garantías, sin tribunales, sin servicios públicos. (23)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO I

1. Vidal Perdomo, J., "Derecho Administrativo", Editorial Cárdenas y Distribuidor, Cuarta Edición actualizada, Universidad de los Andes, 1975, págs. 34, 38.
2. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial - Porrúa, Decimonovena Edición, México 1979, págs. 203, 204.
3. Ibidem., págs. 205 - 208.
4. Ibidem., págs. 212 - 215.
5. Ibidem., págs. 223, 224.
6. Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho - Administrativo", Editorial Porrúa, Tercera Edición, - México 1979, págs. 179, 181.
7. SANOP, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y SSP. - - "Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Anexo de las - Matrices de Congruencia", Editorial Roer, S.A., mayo de 1978.
8. García Pelayo, Manuel "Burocracia y Tecnocracia", -- Alianza Editorial, Madrid 1974, Pág. 15.
9. Jacoby, Henry, "La Burocratización del Mundo" Siglo XXI Editores, S.A., México 1972, Pág. 289.

10. Blau, P.M., "La Burocracia en la Sociedad Moderna" - Editorial Paidós, Buenos Aires, 1974, Pág. 16.
11. Jacoby, Henry, ob. cit., Pág. 290.
12. García Pelayo, Manuel, ob. cit. Pág. 17.
13. Mendieta y Núñez, Lucio, "Sociología de la Burocracia", Instituto de Investigaciones Sociales UNAM Ed. Cultura, T.G.S.A., México 1961, Pág. 25.
14. Mouzelis Nicos P, "Organización y Burocracia", Ediciones Península, México, Págs. 32 y 33. 2a. Ed. -- 1975.
15. García Pelayo, Manuel ob. cit., Pág. 17.
16. Jacoby, Henry, ob. cit., Págs. 226, 237.
17. Mouzelis Nicos P, ob. cit., Págs. 24, 25.
18. Ibidem., Págs. 15, 16, 17.
19. Ibidem, Pág. 63.
20. Merton, Robert K, "Teoría y Estructura Sociales" 2a. Ed., FCE, México, 1965. Pág. 212.
21. Mendieta y Núñez, Lucio, ob. cit., Págs. 81, 82, 83.
22. Reyes Esparza, Ramiro y otros, "La Burguesía Mexicana" (Cuatro Ensayos) 2a. Ed. Editorial Nuestro -- Tiempo, México 1976, Págs. 16, 17.
23. Mendieta y Núñez, Lucio, ob. cit., Págs. 29, 30, 33.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO DE LA DESCONCENTRACION URBANA

I - Consideraciones previas

II - Panorama Jurídico Urbanístico en México

- a) Panorama legislativo
- b) Evolución legislativa reciente
- c) Panorama jurisprudencial

III - Marco Jurídico

- a) Instrumentos jurídicos
- b) Fundamentos jurídicos

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS

Ante el imperativo de contar con un marco jurídico y administrativo que permita afrontar con objetividad y eficiencia los problemas derivados de los asentamientos humanos irregulares, del desarrollo urbano desordenado, y en general, de las disparidades y desequilibrios que por regiones y sectores ha caracterizado el crecimiento económico del país en las últimas décadas, el Gobierno de la República promovió las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, ordenamientos que establecen un esquema de concurrencia y responsabilidad compartida, en el que participan los tres niveles de gobierno.

Con el fin de cumplir con lo previsto en la legislación citada, la presente administración propuso el establecimiento de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la que en forma conjunta con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, concluyó la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual establece obligaciones programáticas y administrativas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y constituye un elemento indicativo para las acciones del sector privado.

II) PANORAMA JURIDICO URBANISTICO EN MEXICO

El fenómeno urbanístico de ordenación y regulación de áreas para centros de población en México, se venía haciendo exclusivamente a través de instituciones clásicas como son: la propiedad y la posesión, el usufructo, las servidumbres y las diversas formas de copropiedad. Actualmente, con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en el mes de mayo de 1976, se utilizan, además, en la desconcentración, las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Por otra parte, algunas ramas del derecho administrativo regulan lo concerniente a recursos naturales y contaminación. Establecen controles, provisiones y estándares o especificaciones urbanísticas a los que se deberá sujetar la actividad privada en la gestión de desarrollos urbanísticos específicos, como el fraccionamiento o la construcción. El derecho Fiscal reglamenta lo referente a impuestos y derechos sobre la propiedad o la posesión, y sobre la enajenación de bienes inmuebles urbanos o rurales. Incluso se manifiestan en el derecho administrativo y municipal, tímidos esbozos normativos de fomento a la actividad particular y de servicio, a través de atribuciones administrativas que en ocasiones se confunden con verdaderas obligaciones a cargo de la administración. (1)

a) PANORAMA LEGISLATIVO

Legislación Local.- La legislación local en México, expedida por los diversos congresos de las entidades federativas, ha venido constituyendo un verdadero caos, que se manifiesta inicialmente con las leyes de planificación de los Estados, las que pálidamente contemplan esta problemática. Estas leyes aún siguen el criterio de planeación consistente en la realización de obras, sin establecer, en lo más mínimo, determinaciones respecto a la naturaleza jurídica de los planes, sus efectos y obligaciones que se derivan de ellos. De la misma manera es frecuente que dispongan la creación de organismos que no funcionan en la realidad por ausencia de recursos o interés y que graven a los particulares con cargas fiscales nacidas de la realización de obras de planificación.

" De esta forma se restringe la eficacia de cualquier proceso de planeamiento, que pasa a ser utilizado como mero instrumento de control y como un recurso para justificar proyectos y actividades predefinidos y de interés restringido " (2)

Las legislaciones estatales en materia urbanística y regional en algunos Estados llegan a sumar hasta cincuenta cuerpos legales a nivel de leyes, decretos y reglamentos, pero la ausencia de estructura urbana, la obsolencia, las

soluciones parciales que plantean la inadecuación a la realidad y a la falta de regulación en cuanto al uso, tenencia y disposición del suelo, hacen pensar que esta materia legislativa, que es tan urgente desarrollar, se ha venido soslayando por el Estado en virtud de los profundos intereses que podría afectar, todos ellos ligados a la estructura política económica y social prevalecte.

El problema al que me refiero anteriormente va a ser solucionado con el Plan de Desarrollo Urbano que la Ley General de Asentamientos Humanos prevé en su art. cuatro, inciso I, y que textualmente expresa: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- I- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano;
- II- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las entidades federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto;
- III- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstos en la legislación local de los Estados;
- IV- Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas - previstos en la fracción V del art. 115 constitucional."

b) EVOLUCION LEGISLATIVA RECIENTE

México ha entrado recientemente en un proceso legisla

tivo novedoso orientado a estructurar en principio los contenidos del derecho urbanfstico. La más importante de todas las acciones en materia es la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual culminó su arduo proceso legislativo el 20 de mayo de 1976 tras encontradas discusiones.

La Ley General de Asentamientos Humanos significa por una parte el planteamiento de una ordenanza reglamentaria del art. 27 constitucional que rebasa los marcos tradicionales y locales de la acción legislativa urbanfstica. Por otra parte significa el planteamiento de una ley regla como respuesta al caos legislativo imperante en la materia - en los Estados de la Federación. En esto último coincide con la moderna posición de las legislaciones europeas, ya que implanta el principio de norma de estructuración de la legislación urbanfstica tendiente a crear una instrumentación legislativa sistematizada a nivel federal, estatal y municipal. Este sistema que nace así con la aprobación de esta Ley, tiende a dar coherencia, orden y estructura, al derecho urbanfstico mexicano.

Del Capítulo I, de la citada ley, se deduce la necesidad del establecimiento de "la adecuada concurrencia de la federación, las entidades federativas y de los municipios, con la finalidad de ordenar los asentamientos humanos en el territorio de la República Mexicana, fijando las normas básicas de la acción pública relativa a la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, así

como definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destino de áreas y tierras".

También se consigna en este capítulo, la definición de la materia a regular las competencias en general en todos los niveles de gobierno en la expedición de leyes reglamentarias, así como una clasificación de los planes de ordenación urbana, de los cuales trataré de elaborar con base en el Plan de desarrollo urbano, un precedente de lo que va a ser, aunque sujeto a cambios según circunstancias y necesidades.

En el capítulo II se establece la concurrencia y coordinación de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, atribuyendo competencias a diversos órganos federales así como a los estatales y municipales.

El capítulo III es el más directamente instrumentador de toda la iniciativa, ya que en él se previene la acción directa federal para la regulación de las conurbaciones que se encuentren ubicadas en territorios de dos o más entidades federativas, definiéndose el concepto de conurbación y atribuyendo intervención a la Federación cuando estos casos se presenten.

Por último, el capítulo IV reglamenta lo relativo a las regulaciones a la propiedad privada en los centros de

población, con el objeto de ordenar los asentamientos humanos en cuanto a la fundación, conservación y mejoramiento de éstos, creándose un sistema de ordenación a través del establecimiento de destinos, usos, provisiones y reservas, que vienen a ser fundamentalmente modalidades y limitaciones a la propiedad privada del suelo; éstas se establecerán en los decretos que expidan las autoridades locales conforme a los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

La Ley General de Asentamientos Humanos introduce instrumentos novedosos en su contenido, como son los planes, los usos, las reservas, los destinos y provisiones, instrumentos que hubiera sido deseable se reglamentaran con mayor precisión; también plantea, para dar solución a las áreas metropolitanas, todo lo relativo a conurbaciones.

Esta ley, para ser instrumentada plenamente, requerirá de la acción legislativa de los Estados, de la acción administrativa en todos los niveles y de la interpretación judicial a través del ejercicio de los tribunales competentes.

Así, la ley no es ni puede ser en cuanto a sus instrumentos, un ordenamiento acabado, sino solamente un marco general que tiende a ordenar el caos legislativo existente y a establecer principios generales que permitan racionalizar el uso del suelo a fin de que las comunidades humanas se desarrollen plenamente.

c) PANORAMA JURISPRUDENCIAL

Toda rama del derecho que pretenda la plena autonomía, además de las leyes en la materia y de los principios doctrinarios establecidos por los juristas, requiere a su vez de determinaciones jurisprudenciales que interpreten y llenen las lagunas de la legislación.

Para el derecho urbanístico, como derecho nuevo, existe un escaso número de determinaciones jurisprudenciales. Sin embargo, la existencia de un tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que funciona desde 1971, promete subsanar estas deficiencias a través de tesis jurisprudenciales. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia sobre problemas generales que afectan los aspectos de la legislación urbana, tales como sentencias respecto a expropiación, limitaciones de dominio, construcción, sanidad en general y otras que en conjunto forman un cúmulo importante para la interpretación del contenido normativo de las leyes que están surgiendo o puedan surgir.

(3)

III) MARCO JURIDICO

a) INSTRUMENTOS JURIDICOS

El C. Presidente de la República acordó el 16 de enero de 1978 el programa de Desconcentración Territorial de la

Administración Pública Federal, instrumentando los mecanismos que permitan integrarlo y ponerlo en operación. El programa pretende reubicar en diversas ciudades de la República, aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la ciudad de México, para fortalecer el federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el territorio nacional.

La desconcentración territorial de estas unidades administrativas nos lleva a la distribución más racional y equitativa del gasto y la inversión pública y en consecuencia, contribuye a la promoción y estímulo del desarrollo, al inducir el crecimiento económico de regiones que por sus características y potencialidades, son susceptibles de convertirse en auténticos polos de atracción y desarrollo.

El programa busca también determinar ahora, en qué forma el crecimiento futuro del sector público podrá canalizarse hacia los Estados para que, contando con recursos, puedan cumplir adecuadamente sus funciones y fortalecer al país.

La responsabilidad de formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal recae, por mandato del acuerdo presidencial, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, -

la cual, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la coordinación general de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, esta última integrará los estudios y diagnósticos que realizan ya los organismos públicos para planear su propia desconcentración.

Esta integración se enriquecerá con los puntos de vista de los coordinadores de sector, a fin de que el proyecto de Programa sea entregado al Presidente de la República. (4)

b) FUNDAMENTOS JURIDICOS

REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 Y 115 CONSTITUCIONALES

Las siguientes reformas a estos artículos son la base con la que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se facultó para poder lograr su propósito de obtener espacio territorial.

El 6 de febrero de 1976 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115, estableciéndose con claridad el fundamento constitucional del derecho urbanístico mexicano, por primera vez en la historia; surgió así el primer elemento de carácter legislativo para estructurar autónomamente el derecho urbanístico mexicano. (5)

Conforme a las reformas y adiciones al art. 27, se re forma el párrafo tercero quedando como sigue: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en la explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que lo sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas tomando las de las propiedades inmediatas, respetando la pequeña propiedad agrícola en explotación". (b)

De lo anterior se deduce que las reformas y adiciones del artículo antes citado difieren de las de su análogo anterior, en cuanto a que en este último se expresa que:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación por hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Siendo que en el actual, reformado, se agrega la finalidad de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población: para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades." (7)

Por lo tanto, de lo dispuesto anteriormente se observará, que para los fines del presente trabajo, ya no solamente se prevé la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, sino que además se planeará y regulará la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, siempre que estos centros se establezcan por causa única, de utilidad pública necesaria y mediante indemnización.

En consecuencia, de las modificaciones citadas, es necesario referirnos a lo que se entiende por asentamiento humano y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, para nuestro fin; por lo que el artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos nos lo da a conocer, indicando que, asentamiento humano es la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

Por lo que respecta a las provisiones, usos, reservas y destinos, la Ley General de Asentamientos Humanos en su Art. 37 establece que:

- I.- **Provisiones:** Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;
- II.- **Usos:** Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;

- III.- Reservas: Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población;
- IV.- Destinos: Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

Por lo tanto, se entiende que la finalidad de establecer destinos, usos y reservas, es satisfacer fines particulares y públicos para el futuro desarrollo de una comunidad humana. (8)

En resumen, el artículo 27 establece que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio social urbano.

Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XXIX-C para quedar como sigue:

"El Congreso tiene facultad:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."

Con la adición de la fracción XXIX-C al Art. 73, se puede deducir que el Congreso de la Unión pretendió dar una mayor intervención a las legislaturas de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con lo que se da un paso muy importante al desenvolvimiento de las legislaturas de los Estados y Municipios, reduciendo en alguna forma el proceso de la centralización que se realiza mediante reformas constitucionales que merman facultades a los Estados y Municipios.

Existe la tendencia a reconocer al Municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica; nuestra Constitución nada dice al respecto, pero las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley orgánica municipal, en ningún caso corresponde al órgano municipal, y no permite la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tuviese en exclusiva, conforme al Poder Legislativo. Ni siquiera en el Estado de Hidalgo llegó a conferirse la función legislativa al llamado Poder Municipal, que establece dicha Constitución; en consecuencia, también en el caso de los Municipios está excluida la competencia legislativa. Con las adiciones al Art. 115 Constitucional fracciones IV y V, que señalan:

IV.- "Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia".

V.- "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Con lo anterior podrán los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarios para cumplir con los fines indicados en el párrafo tercero del Art. 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, y se rompe con la objeción constitucional, que prevalecía en el sentido de que las modalidades a la propiedad privada solamente podrían imponerse por el Congreso de la Unión. (9)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO II

1. Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Tognó, Alberto, *Revista Comercio Exterior*, Volumen XXVI, No. 12 de diciembre de 1976, México, D.F., Pág. 1393.
2. Schnizer, José, *Revista Comercio Exterior*, volumen - XXVI, No. 11. Noviembre de 1976, pág. 1235.
3. *Ibidem.*, Págs. 1394 y 1395.
4. SAHOP, SPP., y Comisión Nal. de Desarrollo Urbano; - Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Ed. Roer, S.A., - Junio de 1978, Versión Abreviada del Plan Nacional - de Desarrollo Urbano, Págs. 49, 50.
5. Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Tongo, Alberto, *ob. cit.*, Pág. 1393.
6. Poder Ejecutivo, Sría. de Gobernación; *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976, Págs. 2, 3.
7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición 1979, Editores Mexicanos Unidos, S.A., - Pág. 18.
8. *Ley General de Asentamientos Humanos*, 2a. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1976 Pág. 25.

9. Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Décimacuarta Edición, Págs. - 150, 151.

CAPITULO TERCERO

SINTESES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

- I. Proceso de elaboración

- II. Marco Jurídico

- III. Objetos primordiales y soluciones

- IV. Decretos por los que se crean las zonas de comur-
bación

•

SINTESIS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es uno de los elementos básicos de la planeación integral del país, ya que está determinado por el proceso general de desarrollo y, a su vez, lo influye al ser un elemento de la expresión geográfica del mismo.

De este modo se da una interrelación importante entre los aspectos del desarrollo urbano y los del desarrollo sectorial, que se integran a un Plan Global de Congruencia en el que se expresa la filosofía política del modelo del país que queremos.

Por otro lado, la solución de la problemática urbana requiere un desarrollo regional que promueva y sostenga un proceso eficiente de desarrollo económico y social, ya que no es exclusivamente de integración física, de proporcionar servicios, equipamiento e infraestructura, sino precisamente de integración económica y social.

1) PROCESO DE ELABORACION

El proceso seguido en la elaboración del Plan se originó con las modificaciones a los artículos 27, 73, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La reforma administrativa iniciada en enero de 1977 con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dio paso a la creación de la Srfia. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo que México emprende decididamente la planeación de desarrollo urbano.

En septiembre de 1977, se instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano que tiene como finalidad primordial la de vincular las Dependencias Gubernamentales.

Dicha Comisión tendrá como objetivo fundamental servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurren, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adopten, a la vez que sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el Gobierno Federal determine, su cumplimiento tienda al invariable propósito de elevar la calidad de la vida y el bienestar social de todos los mexicanos.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha planteado la configuración de una administración pública que sea instrumento eficiente para el desarrollo integral del país, cimentada en una clara y precisa definición de las facultades y responsabilidades que están a cargo de los órganos de la misma.

Por otra parte el artículo 37 del ordenamiento jurídico referido, manifiesta que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tendrá atribuciones relativas a la elaboración y dirección de la política general de asentamientos humanos del país, a la planeación de la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, así como a la formulación y conducción de los programas de vivienda y de urbanismo, los cuales deberán ser ejercidos de acuerdo con las nuevas directrices que en materia de reforma administrativa, orientan el quehacer público de la actual administración. (1)

El 11 de enero de 1978 el C. Presidente de la República dió instrucciones a los coordinadores de sector, a fin de que precisaran las medidas para asegurar la congruencia entre el Plan y los programas sectoriales y definieran las bases de corresponsabilidad para su ejecución, evaluación y actualización permanente.

La Secretaría de Programación y Presupuesto estableció la correspondencia entre las aportaciones sectoriales al

Plan, y el Programa de acción del Sector Público 1978 - 1982, ubicándolos en los trabajos del Plan Global de Congruencia. (2)

II) MARCO JURIDICO

El marco jurídico en materia de asentamientos humanos prevé que la ordenación y regulación de los mismos se lleve a cabo a través de los Planes de Desarrollo Urbano que, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, elaboren y expidan los tres niveles de gobierno. De esta manera, con el propósito de dar cumplimiento a lo señalado en los artículos 4, 10, 11 y 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, el Ejecutivo Federal por conducto de la Srfia. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y en coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, procedió a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual fue sometido a un amplio proceso de consulta con los gobiernos de los Estados y con aquellas instituciones públicas directamente involucradas en la materia, cuyas reflexiones y sugerencias fueron recogidas e incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuya aprobación por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se realizó el 12 de mayo de 1978 y se formaliza mediante el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el día 19 de mayo del mismo año. (3)

Cabe hacer notar que los proyectos que actualmente elabora la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano se encuentran en proceso de elaboración y no será hasta el mes de junio del año en curso cuando se termine el primer informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dato que me fuera proporcionado por el Lic. Juan Carlos Téllez Guerrero, Srío. del Director de Planificación territorial del Plan referido. Este Plan Nacional seguirá los lineamientos de su objetivo fundamental: servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurran, a fin de que las políticas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adapten a las políticas que el Gobierno Federal determine.

III) OBJETIVOS PRIMORDIALES Y SOLUCIONES

Con el fin de hacer más comprensible el objetivo del plan de desconcentración urbana del Distrito Federal hacia las Entidades Federativas de la República Mexicana, haré notar que si bien es cierto se proyecta una desconcentración de la población urbana en general, también lo es que el grupo de ciudadanos que primeramente se establecerá en el interior de la República, es el gremio de trabajadores al servicio del Estado debido a que éstos serán la base en la que toda la demás población se apoyará, y esto será gracias a que "las Dependencias Gubernamentales se comprometerán a proporcionar, promover, apoyar, establecer, coordinar, aportar, propiciar, ofrecer, fomentar, integrar, alentar, elaborar, estudiar y contribuir al proceso de descentralización de la población urbana.

Un ejemplo de la ayuda que suministrarán las Dependencias Gubernamentales será lo encomendado a la Srfa. del Trabajo y Previsión Social: definir dentro del Programa Nacional de Empleo lineamientos de distribución territorial; considerando que el empleo es el generador básico de la distribución de la población, crear bolsas de trabajo que atiendan a 5.6 millones de personas durante el período de 1978 a 1982 para disminuir el crecimiento de las zonas metropolitanas y desarrollar ciudades regionales y ciudades medias. (4)

Nota.- Las actividades propuestas a las Dependencias Gubernamentales se encuentran en el anexo de las matrices de congruencia del Plan Nacional, para su consulta.

Un desarrollo productivo en las entidades federativas equivalente al que existe en la Metrópoli, es una de las razones para que se realice la descentralización del trabajo - del burócrata. Por tanto, mientras no se efectúe, la ciudad de México seguirá saturándose de población inmigrante - en busca de un nivel de vida mucho mejor del que está acostumbrado y que en la mayoría de los casos resulta incierto, dudoso, y muchas veces eventual, sin dejar de ser un riesgo.

La causa primordial de abandonar su lugar de origen, se debe a que no existen suficientes fuentes de trabajo en su Entidad; este problema disminuirá con la desconcentración de los trabajadores al servicio del Estado, que tendrá como

una de sus finalidades principales propiciar empleos. Esto será uno de los beneficios primordiales que obtendrá la población del interior de la República.

La emigración de los Estados hacia la Capital, origina, dentro del problema empleo, una competencia desmedida en todas las ramas laborales, lo que ocasiona que la demanda de empleados sea cada vez menor; un salario mediocre que no va de acuerdo con los conocimientos que tiene el trabajador; muchas veces, por necesidad, acepta puestos o empleos sin conocer realmente el trabajo que va a desempeñar, o en caso contrario, ocupa una plaza demasiado elemental en la que no utiliza los conocimientos que posee.

Hemos hablado de los aspectos negativos que encuentran los inmigrantes al Distrito Federal, pero es tiempo de pensar en los resultados, que se espera sean positivos, del que emigra hacia el interior del País:

- 1) Los profesionistas, técnicos, investigadores especialistas en determinada rama, etc., podrán realizar una labor más fructífera dentro de un campo de trabajo idóneo.
- 2) Ahorrarán múltiples gastos de viajes continuos.
- 3) Se evitarán atrasos en los proyectos que se estén llevando a cabo.

- 4) No abandonarán a sus familias, lo que ocurre en forma periódica y que por lo general acarrea - consecuencias negativas.

- 5) Estar en el lugar preciso dándose cuenta diariamente del resultado de su intervención.

Refiriéndonos concretamente a los trabajadores al servicio de Unidades Administrativas Centralizadas, a continuación plantearé los aspectos negativos que tienen al cambiar su centro de trabajo en el Distrito Federal, a una Entidad Federativa.

- 1) No se les proporciona un lugar donde establecerse.

- 2) Se encuentran con que los artículos de primera necesidad y todos en general, son muy costosos - debido a que el comerciante especula con ellos, pensando erróneamente que los nuevos empleados - ganan sueldos mucho más altos que los acostumbrados en esa ciudad, población, etc.

La solución a estos problemas sería:

Prever la desconcentración del burócrata en todos sus detalles, construyendo colonias o núcleos de población ex -

clusivamente para ellos, con todo lo necesario para vivir: escuelas, tiendas, almacenes, servicios médicos, centros de adiestramiento y capacitación, diversiones, etc.; algo similar a los Kibus que existen en Israel y que consiste en: una aldea colectiva formada voluntariamente con una forma de vida cooperativa basada en la producción, el trabajo, la propiedad, consumo común y educación colectiva. En otras palabras, la comunidad es responsable de todas y cada una de las necesidades de los miembros; el principio fundamental de esta sociedad encuadrada dentro de un régimen democrático es el siguiente. Cada individuo, de acuerdo a sus posibilidades recibe de acuerdo a sus necesidades siempre y cuando lo permita la situación de la comunidad. (5) Se puede dar un concepto más resumido, que es el de una sociedad de carácter voluntario con una forma de vida colectiva basada en la felicidad del campesino, la producción, el trabajo y el consumo común. (6)

La política que deberán seguir para el cumplimiento de los objetivos del Plan, serán las señaladas en el Art. 4 del Decreto, con el que se formaliza el Plan Nacional de Desarrollo Urbano analizado en el capítulo anterior; además podría pensarse la forma de impedir que el capital privado siga invirtiendo en el área metropolitana.

Las ciudades que darán servicios regionales y serán lo suficientemente dinámicas para ofrecer a mediano plazo fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales adecuadas, son: Mexicali, Chihuahua, Cd. Obregón, Monterrey, León, Guadalupe, Tampico, Cd. Madero, Veracruz, Lázaro Cárdenas, México, Puebla, Coahuila, Mérida. (7)

Para inducir el crecimiento de las ciudades en el interior de la República Mexicana y de aquellas ciudades con servicios regionales, se deberán llevar a cabo acciones que permitan:

- Contar con los planes de desarrollo urbano de la localidad.
- Promover en las ciudades señaladas el otorgamiento de empréstitos y créditos para el desarrollo de actividades productivas.
- Fomentar en ellas la localización de establecimientos industriales de acuerdo a su actividad preponderante.

- Equipararlas con servicios educativos de nivel medio, medio superior y superior, de acuerdo a su actividad económica preponderante.
- Fortalecer en ellas programas de construcción y mejoramiento de viviendas; infraestructura y equipamiento urbano.
- Orientar prioritariamente a las ciudades señaladas, todo tipo de créditos y financiamiento concertados para programas de infraestructura y equipamiento.

A efecto de que el futuro desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana sea un elemento esencial para el ordenamiento del territorio y fortalezca la integración del sistema urbano nacional, se deberá:

- Propiciar la creación de un sistema de grandes libramientos a la zona metropolitana del D. F. y evitar la construcción de nuevas carreteras convergentes a esta área.
- Propiciar que los ejes carreteros vinculen a las ciudades antes señaladas, con servicios regionales de la Costa del Golfo con las del Pacífico.

• Concentrar acciones en localidades cuya ubicación geográfica e influencia en el medio rural, permita cubrir al mayor número de pobladores con los siguientes servicios públicos:

- Comunicación alámbrica e inalámbrica.
- Educación, capacitación técnica, planificación familiar, organización y capacitación campesina.
- Salud y asistencia social.
- Comercialización de productos básicos. (8)

" A un año de haber sido aprobado, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano ha quedado institucionalizado," afirmó ayer el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, arquitecto Pedro Ramírez Vázquez, al informar acerca de la Matriz de Evaluación y Registro del Plan que contiene inicialmente más de 20,000 acciones, obras y servicios en todo el país en los cuales este año se invierten 116,000 millones de pesos. De esta inversión, explicó, 25 por ciento se destina a las 10 zonas prioritarias establecidas en el Plan; 18% a las tres zonas de ordenamiento y regulación; 7% a otras ciudades prioritarias y 50% al resto del país.

Esto demuestra, dijo Ramírez Vázquez, que si bien todavía estamos lejos de contar con una adecuada distribución de las inversiones conforme a las normas territoriales, con el Plan se ha modificado la tendencia tradicional de concentrar gran parte de la inversión en la zona centro y dispersar el resto del presupuesto en un sinnúmero de lugares.

Es alentador ver, agregó el titular de la SANOP, que se participa y que se han empezado a coordinar las dependencias en materia de acciones de desarrollo urbano basadas en el propio Plan. Ramírez Vázquez mostró a los periodistas cómo cada una de las acciones, obras y servicios, han sido clasificadas mediante cédulas que contienen toda la información: ubicación, Estado, Municipio, centro de población, sector responsable, claves del

IV) DECRETOS POR LOS QUE SE CREAN LAS ZONAS DE CONURBACION

El fenómeno de conurbación descrito en la fracción V del Art. 115 constitucional al que me referí en el capítulo anterior, se encuentra previsto en el Art. 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos: se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica económica y social. El Art. 19 de la Ley citada manifiesta que el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria, siendo de la competencia del Presidente de la República el hacerlo cuando la conurbación se localiza en más de una entidad. En el presente inciso señalo los decretos por los que se crean las comisiones de conurbación.

El objeto fundamental de estas comisiones de conurbación, será elaborar los planes de ordenación de las zonas promoviendo el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de ordenación del territorio nacional. Art. 4 inciso IV. (9)

Por decreto emitido por el Lic. Luis Echeverría Álvarez, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del Art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con apoyo en los Arts. 19, 21 y 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos, son declaradas zonas conurbadas las constituidas por los puntos de intersección, cuyos centros están formados por:

1 - ZONA CENTRO.- De la línea fronteriza entre los estados de México y Morelos con el Distrito Federal.

2 - ZONA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS.- De la línea fronteriza entre los estados de Michoacán y Guerrero.

3 - ZONA LA LAGUNA.- De la línea fronteriza entre los estados de Coahuila y Durango.

4 - ZONA DESEMBOCADURA DEL RIO PANIICO.- De la línea fronteriza entre los estados de Tamaulipas y Veracruz, y de la línea que resulte de unir la cabecera municipal de los Municipios de Tampico, Tamps., con Pueblo Viejo, Ver.

5 - ZONA DESEMBOCADURA DEL RIO AMECA.- De la línea fronteriza de los estados de Jalisco y Nayarit y de la línea que resulte de unir la cabecera municipal del municipio de Puerto Vallarta, Jal., con el centro de población La Jarretadera, del municipio de Compostela, Nay.

6 - ZONA MANZANILLO BARRA DE NAVIDAD: Integrada por los municipios de Cihuatlán, Jal., de Manzanillo, Col. Así como los municipios de Cuautitlán, La Huerta Casimiro Castillo, del Edo. de Jalisco, sociedad integrada por los gobiernos de Colima y Jalisco. (10)

Huasteca Potonina; Zona Costera del Golfo e Istmo de Tehuantepec; Zona del Bajío; Zona Costera del Sur de Sonora y Norte de Sinaloa; Zona Conurbada de la Desembocadura del Rfo Ameca; Zona Conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; y Zona Conurbada de la Desembocadura del Rfo Balsas y Costa de Guerrero.

Las inversiones se destinan principalmente a los renglones de riego, pesca, petróleo y petroquímica, electricidad, siderurgia, fertilizantes, turismo, carreteras y aeropuertos. (11)

La Secretaría de Programación y Presupuesto oficializó ayer, al publicar el decreto en el "Diario Oficial", el control de vigilancia que el Ejecutivo federal ejercerá sobre más de 700 organismos y empresas, de acuerdo con la forma Administrativa. (La Prensa 12 de Octubre de 1979).

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO III

1. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Instrumentos - Jurídicos", Editorial, Roer, S.A., México 1978 págs. 29, 31.
2. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Versión Abreviada", Págs. 9, 10.
3. Ibidem., pág. 13.
4. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Anexo de las - Matrices de Congruencia", Sector Laboral, Pág. 45.
5. E. ORNI, "Formas de Colonización", Primera Edición, - Israel, pág. 23.
6. Egon, Frieddler, "El Cooperativismo", Primera Edición Israel 1963, pág. 13.
7. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Versión Abreviada", Editorial Roer, S.A., México 1978, pág. 25.
8. Ibidem., págs. 26, 29.

9. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Instrumentos - Jurídicos", Pág. 37.
10. Ibidem., Págs. 38, 54, 64, 82, 94, 104.
11. SAHOP., Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, SPP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano: "Versión Abreviada", Págs. 46, 47.

CAPITULO CUARTO

CREACION DE CENTROS DE POBLACION URBANA

- I. Consideraciones
- II. Expropiación de Propiedad Privada
 - a) Procedimiento de Expropiación
 - b) Utilidad Pública
- III. Creación de Centros Urbanos en Propiedad Ejidal-
 - a) Breve Análisis del Ejido
 - b) Adquisición de Solares Excedentes Urbanos
 - c) Constitución de la Zona Urbana
 - d) Organización de la Zona Urbana
 - e) Compraventa, Arrendamiento
 - f) Derechos sobre los Solares
 - g) Resultados v Soluciones
 - h) Procedimiento de Expropiación de Bienes Ejidales
 - i) Organismos que intervendrán
 - j) Injerencia de los Gobiernos Locales
 - k) Indemnización parcial
 - l) Indemnización Total
- IV. La Sociedad Cooperativa Ejidal de Participación Esttal.
 - a) Destino que debe darse a la Indemnización
 - b) Concepto y Características

- c) **Ubicación y Aportaciones**
- d) **Obligaciones**
- e) **Mecánica de Operación**
- f) **Elementos Personales**
- g) **Institución Fiduciaria**
- h) **Adaptaciones**
- i) **Finalidades**

CREACION DE CENTROS DE POBLACION URBANA**I) CONSIDRACIONES**

Fácil es advertir que la tierra es el factor fundamental para una real planificación urbana, pero debido al acelerado proceso de concentración en las ciudades mayormente urbanizadas, así como al incremento concomitante en la demanda del suelo, la escasez de la tierra en las ciudades y su elevado costo, producto de maniobras especulativas, se dificulta la adquisición de la misma para los fines del "Plan Nacional"; las circunstancias actuales exigen que se de prioridad a la función social de la tierra urbana, la cual sólo podrá ejercerse incrementando su propiedad pública y estableciendo reglamentaciones estrictas de la propiedad privada mediante controles, gravámenes fiscales, etc. (1)

Para efecto de propiciar la emigración de los empleados burócratas hacia Entidades Federativas en el interior de la República, se deberán establecer centros de población donde alojarlos.

Con la adición al párrafo tercero del Art. 27 Constitucional modificado, se prevé la fundación de centros de población, con lo que se faculta al Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarías de Estado, Dependencias Gubernamentales centralizadas, descentralizadas o paraestatales, para ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En consecuencia, la posibilidad de -- construir centros urbanos o suburbanos habitacionales en el interior de la República, ya sea por causa del incremento de población inmigrante, o por establecimiento de nuevas industrias ubicadas lejos de una ciudad o población -- que no ofrezca viviendas con lo esencial para vivir decorosamente. Siempre que se trate de una causa de utilidad pública necesaria, deberá seguirse una política de impulso que consistirá, primeramente, en agotar las posibilidades de ampliación y acondicionamiento de ciudades y poblados ya existentes y que presten servicios regionales; y en seguida pensar en la creación de nuevos centros de población, que no será dentro de largo tiempo debido a nuestro índice de explosión demográfica. (?)

El principal problema que tendrá que enfrentarse al principio será el de no contar con el espacio territorial necesario para ubicar los centros de población. Las tierras que se requieren pueden ser o formar parte de ejidos, de pequeñas propiedades agrícolas, de propiedades privadas o de bienes de la Nación; si este último es el caso, no habrá problemas, debido a que en el párrafo primero del artículo 27 constitucional se expresa que la Nación tiene el derecho absoluto e inalienable de disponer de la propiedad

nacional como mejor le convenga. Si se trata de tierras - que pertenezcan a una pequeña propiedad agrícola en explotación y a las que se les haya expedido, o en el futuro se les expida un certificado de inafectabilidad, en caso de - querer desposeer a sus propietarios de sus inmuebles - podrán los afectados promover un juicio de amparo contra la - privación o afectación agraria ilegal, considerando que en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional vigente - se indica que debe respetarse la pequeña propiedad agrícola en explotación. Por lo tanto, sólo nos queda la posibi - lidad de revertir en terrenos para uso urbano, la propie - dad privada, o la propiedad ejidal que no se explote.

Por lo que concierne a la adquisición de tierras en ejidos, podrá seguirse el medio de la expropiación, o el - de adquisición de solares excedentes urbanos.

Cuando el objeto sea obtener una propiedad privada, se efectuará un contrato de compraventa, o de permuta, - - tratando de satisfacer al afectado; en el caso de que por las dos anteriores vías no se logrará su adquisición, se - tendrá que emplear el camino de la expropiación. A la pro - piedad privada sólo se le podrá dar un fin, es decir, sólo funcionará como un uso, como un destino, como una reserva, o como una provisión. En el caso de los ejidos, éstos se - dividirán en provisiones, usos, reservas y destinos. En - los dos casos se utilizará lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos. (3)

Las dos primeras vías para obtener la propiedad privada serían las más convenientes y más rápidas que si el particular se negara a realizar la venta, o a que se le -- permutara su bien por otro de similares condiciones y tuviera que seguirse el procedimiento de expropiación que a continuación se estudia.

II) EXPROPIACION DE PROPIEDAD PRIVADA

La expropiación es un instrumento al servicio de la intervención del Estado; es el arma que el poder público emplea para poner el interés público sobre el privado, -- obligando al particular a someterse al primero. (4)

El párrafo segundo del artículo 27 Constitucional -- dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, por lo -- que es necesario que nos remitamos a la Ley de Expropia-- ción del 23 de noviembre de 1936, que es la que rige en la actualidad tanto en materia federal como local del Distrito Federal de acuerdo con su competencia respectiva, para encontrar el fundamento legal en el que basamos nuestra expropiación, siendo éste el que señala la fracción XI de su artículo 1º y que textualmente menciona, que es causa de utilidad pública:

La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. (5)

La expropiación es también un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad -- por existir una causa de utilidad pública, mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad.

En el Código Civil Federal, se consigna el siguiente precepto:

"Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas - habitación que se alquilen a las familias pobres mediante el pago de una renta módica".
Art. 832.

La fracción sexta, párrafo segundo del mismo artículo, establece que "las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente". - El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el domérito, que haya tenido la propiedad particu-

lar por las mejoras o deterioro ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que quedará sujeto a juicio parcial y a resolución judicial. (6)

"EJECUTORIA.- EXPROPIACION PARA URBANIZAR.- Cuando se decreta la expropiación de un terreno para el establecimiento de una colonia urbana, el fundamento de la utilidad pública no sólo radica en el beneficio que van a recibir los que han pedido la expropiación con el fin de poblar la colonia, sino en el beneficio que esa colonia reporta al Estado, al Municipio, a los vecinos inmediatos y en general a los habitantes, ya que la creación de una colonia urbana viene a determinar el aumento de trabajo que demandan las construcciones y por último contribuye a librar a la clase media, de las difíciles condiciones en que se encuentran los que no tienen hogar propio". (7)

a) PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE LA LEY DEL 23 DE NOVIEMBRE DE 1936

"El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobiernos de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio y en su caso hará la declaratoria respectiva". --
Art. 3

Actualmente estos trámites se realizan por conducto de la Secretaría de Gobernación (fracción XIX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), el Departamento del Distrito Federal, o Gobiernos de los - Estados.

"La declaratoria a que se refiere el artículo anterior, será mediante acuerdo que se publicará en el "Diario Oficial" de la Federación y será notificado personalmente a los interesados. En caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación del acuerdo en el "Diario Oficial" de la Federación". Art. 4.

"Los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación -- del acuerdo, recurso administrativo de revocación con la - declaratoria correspondiente". Art. 5.

"El recurso administrativo de revocación se inter-- pondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya tramitado el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio". Art. 6.

"Cuando no se haya hecho valer el recurso adminis-- trativo de revocación al que se refiere el artículo 5, ó - en caso de que éste haya sido resuelto en contra de las -

pretensiones del recurrente, la autoridad administrativa - que corresponda procederá desde luego a la ocupación del - bien o de cuya expropiación u ocupación temporal se trate, o impondrá la ejecución inmediata de las disposiciones de limitación de dominio que procedan". Art. 7.

"Si los bienes que han originado una declaratoria - de expropiación de ocupación temporal o de limitación de - dominio no fueren destinados al fin que dio causa a la declaratoria respectiva, dentro del término de cinco años, - el propietario afectado podrá reclamar la reversión del - bien de que se trate, o la insubsistencia del acuerdo sobre ocupación temporal o limitación de dominio". Art. 9.

b) UTILIDAD PUBLICA

Se dice que actualmente es más amplia la jurisprudencia porque comprende, además de los casos en que el Estado se sustituye en el goce del bien expropiado para establecer y explotar por sí mismo un servicio público, o emprender una obra que reporta una utilidad colectiva, aquellos casos en que los particulares, mediante su autorización, fuesen los encargados de realizar estos objetivos en beneficio de la colectividad.

La facultad de expropiar se basa también en razones de interés nacional que abarca solamente a los fines que debe cumplir el Estado de velar por la paz pública y por -

el bienestar de la colectividad. Al establecer el Artículo 27 Constitucional, que las expropiaciones sólo podrían hacerse por causa de utilidad pública, adoptó como concepto básico de la expropiación, el de la utilidad pública, - en su más amplio significado.

EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA DEL ESTADO DE COLIMA

"Es inaceptable que la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública del Estado de Colima es inconstitucional, porque en su artículo 8o. autoriza, si el caso fue re urgente, la ocupación inmediata de la cosa expropiada.- Al respecto debe decirse que esa ocupación inmediata no -- pugna con los principios que establece la Ley Suprema para la afectación de la propiedad privada puesto que, si de -- acuerdo con su artículo 27, la propiedad privada solamente puede ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, resulta evidente que esa utilidad colectiva justifica la ocupación del bien expropiado para la realización in mediata de las obras de beneficio social que se persiguen con la misma, si éstas tienen carácter de urgencia; y en esos casos el interés privado debe ceder ante el beneficio colectivo que reporta la expropiación, como ocurre en el - caso de construcción de vías de comunicación, que no puede quedar supeditado a la terminación de la controversia judi cial entablada con la misma expropiación. En consecuencia, no puede sostenerse que la interposición del juicio de amparo por parte del afectado con motivo de la expropiación-reclamada sea eficaz, ya que puede obtenerse el beneficio-

cautelar de la suspensión del acto reclamado debido a que tratándose de un bien por causa de utilidad pública, no es procedente la providencia precautoria respectiva". (8)

III) CREACION DE CENTROS URBANOS EN PROPIEDAD EJIDAL.

La creación de éstos se tendrá que realizar conforme lo indica la Ley Federal de Reforma Agraria si se trata de ejidos, y será por medio del procedimiento de expropiación contenido en el capítulo octavo de la Ley referida. - Además, dentro de las tierras ejidales, puede existir la posibilidad de adquirir inmuebles aprovechando solares excedentes que formen parte de la zona de urbanización del ejido concedida por decreto presidencial. Estos solares se registrarán por la legislación agraria en tanto no se transformen en propiedad privada, conforme a lo dispuesto en los artículos 90 al 100 de la misma Ley.

a) BREVE ANALISIS DEL EJIDO

En México el ejido representa un problema particular, y la más grande posibilidad para el desarrollo urbano futuro. El hecho de que muchas de nuestras ciudades estén rodeadas por ejidos, ha creado obstáculos para un sano desarrollo y ha propiciado la anarquía y la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra urbana. Sin embargo, siendo el ejido propiedad de la Nación entregado para su -

usufructo a los ejidatarios, se plantea la posibilidad, como ya indiqué, de revertir su uso al Estado y de darle un destino urbano.

El concepto de ejido tiene un significado diferente al que tenía en la colonia debido a que actualmente se considera como la porción de tierra que se dota o se restituye a un núcleo de población, incluyendo a esta definición los terrenos laborables de cultivos y de uso comunal, así como los terrenos de agostadero y monte, o de cualquiera otra clase, mientras que en la época de la colonia, se entendía por ejido "aquella porción de terreno locatada en las afueras de la ciudad, de uso colectivo, y que servía para que pastara el ganado". (9)

"Es un lugar a la salida del pueblo, de uso y disfrute comunal; su extensión equivalía a una legua cuadrada en la Nueva España". (10)

El ejido se puede entender como una fracción de terreno del que sólo se tendrá el beneficio de posesión y de usufructo. Son tierras entregadas a los núcleos de población a través de los procedimientos agrarios y están sujetas a un estatuto protector denominado régimen ejidal, que lo concibe como patrimonio permanente destinado a satisfacer las necesidades de la clase campesina. "El derecho sobre este ejido será inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible, y por tanto, no podrá en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse,

arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto". Art. 52 (L.F.R.A.)

"Es un conjunto de tierras, bosques, aguas y en general, todos los recursos naturales que constituyen el patrimonio de un núcleo de población campesino otorgándole la personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícita e intencionalmente bajo un régimen de democracia política y económica", y a la vez,

"Es una empresa social destinada inicialmente a satisfacer las necesidades agrarias del núcleo de población; tiene por finalidad la explotación integral y racional de los recursos que lo componen, procurando con la técnica moderna a su alcance, la superación económica y social de los campesinos". (11)

b) ADQUISICION DE SOLARES EXCEDENTES URBANOS

A continuación analizaré el procedimiento de adquisición de solares excedentes urbanos para los fines de la descentralización.

La zona de urbanización de los ejidos es la zona destinada al caserío del ejidatario, pero concedida por

una resolución agraria. Los fundos legales que eran tierras otorgadas por la legislación colonial para que sirvieran de asiento al poblado, se distinguen de las zonas de urbanización por su origen y estatuto; mientras el fundo-legal está sujeto a la legislación civil, la zona urbana se rige por la legislación agraria en tanto no se transforme en propiedad privada.

La ley actual toma a las zonas urbanas como un derecho gratuito y patrimonio familiar del ejidatario, lo que quiere decir que son "inalienables y no estarán sujetas a gravamen alguno". (Art. 727 del Código Civil vigente para el Distrito Federal). Al mismo tiempo expresa que los solares que son excedentes para el ejidatario podrá arrendar los o enajenarlos a personas que deseen vecindarse, siempre que reúnan las condiciones que señalan los artículos 93 y 96 de la Ley (13), que posteriormente se analizarán, lo que permitirá al "Plan Nacional" o a los particulares que se interesen, establecer en ese lugar casas-habitación.

El Art. 93 permite la venta de superficies (zona urbana), pertenecientes a los ejidos; el legislador se concretó a pedir al comprador de un solar, que construyera en él su casa en un tiempo determinado (Art. 96); que sea un vecino útil a la comunidad (Art. 93), esto último sin precisararlo, ya que no hace ninguna alusión a lo que es un vecino útil a la comunidad, requisito que no se ha tomado en cuenta, originando la realización de grandes negocios con los solares urbanos, los cuales son acaparados por gentes extrañas a los ejidos, situación que no se presentará en -

el futuro si la Secretaría de Asentamientos Humanos, a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, adquiere solares que no utilicen los ejidatarios para ubicar su vivienda. Por lo que respecta a la posible utilidad que aportarán los vecinos ejidatarios o no ejidatarios, ésta se contempla en el inciso de Organización de la Zona Urbana.

Resulta jurídicamente intrascendente declarar el solar urbano como patrimonio familiar, ya que éste se constituye de acuerdo con la legislación civil aplicable en cada Estado. Por otra parte, mientras el solar no pase a ser de propiedad privada, es inalienable e inembargable. En este artículo se introduce la modificación importante de limitar la extensión de los solares para evitar abusos y de aclarar que ni ejidatarios ni vecinos pueden tener más de un solar.

Por último, si un vecino, ejidatario o no ejidatario, adquiere un solar, debe cerciorarse que éste ya ha sido adjudicado en plena propiedad (Art. 96), al ejidatario-vendedor beneficiado con la dotación de zona urbana.

c) CONSTITUCION DE LA ZONA URBANA

"Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal ca

rezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia o de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización". Art. 90 -- (L.F.R.A.)

"La extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previendo en forma prudente su futuro crecimiento. Será indispensable, en todo caso, justificar la necesidad efectiva de constituir la zona de urbanización para satisfacer necesidades propias de los campesinos, y no la de poblados o ciudades próximas a los ejidos". Art. 91 (L.F.R.A.)

La redacción del artículo anterior es contradictoria a lo que manifiesta el artículo 90, que expresa que -- "toda resolución dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal" y en el artículo 91 se establece: "La extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a los requerimientos reales al momento en que se constituya y previendo en forma prudente su futuro crecimiento"; dándonos a entender que puede o no constituirse en ese momento de acuerdo a la situación que prevalezca; además, en muchos casos los demandantes de tierras tienen un solar y casa en el pueblo beneficiado por la dotación, faltándoles únicamente tierras

de labor, por lo que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal. (14)

d) ORGANIZACION DE LA ZONA URBANA

Zona es una franja de terreno y urbanizar es convertir en poblado un terreno o prepararlo para ello, abriendo calles, dotándolo de luz y demás servicios públicos, por lo que se puede concluir que zona de urbanización es un terreno en condiciones de ser habitable. (15)

En la organización de la zona urbana se deben incluir los siguientes elementos: Servicios públicos, o sea, agua potable (captación, distribución), alcantarillado, limpieza, energía eléctrica, alumbrado público, servicios varios, transporte, etc. La organización de la zona debe corresponder a las condiciones generales de subsistencia vital; debe estar íntimamente ligada a la función económica de cada uno de sus elementos y establecida en función del macroorganismo del que forma parte la zonificación de la producción y distribución planificada de los demás factores económicos, además de efectuar una directa interrelación en todos aspectos entre el campo y la ciudad o nuestras poblaciones semiurbanas; no obstante que nuestro actual desarrollo provincial no alcance altos niveles económicos, de transporte, educativos, o de otra índole, que tienen suma importancia en la organización de estos núcleos, la funcionalidad de los ejidos debe pensarse en forma realista y científica y no política. (16)

Refiriéndonos al móvil de adquisición de solares excedentes urbanos con el propósito del establecimiento de vecinos útiles a la comunidad ejidal, que en este caso serían los trabajadores emigrantes, en virtud de lo previsto en el artículo 11 del Reglamento para Zonas Urbanas Ejidales- publicado en el Diario Oficial del 25 de marzo de 1954 -- "los vecinos deben desarrollar una actividad útil a la comunidad, que de no ser así dejan de cooperar con su esfuerzo al desarrollo del poblado ejidal". Por lo tanto, cabe preguntarse en qué podría consistir la cooperación que -- aportaran los vecinos, debido a que son trabajadores que no tienen que ver con las tareas agrícolas; una solución sería que dentro de sus respectivas profesiones u oficios, prestaran ayuda gratuita a la comunidad, diríamos un fin de semana cada mes, lo que no sería un gran sacrificio y en cambio reportaría beneficios al gremio campesino. También podría pensarse en que contribuyeran con una cuota periódica para el fortalecimiento del ejido. Además, si en la venta o arrendamiento de estos lotes urbanos interviene para aprobarlo, la Asamblea General de Ejidatarios y la Sría. de la Reforma Agraria, estos Organos podrían ser los encargados de organizar la zona urbana, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria no lo regula con ningún ordenamiento. En las reformas que se hagan a esta Ley, deben incluirse disposiciones de esta índole, que encuadrarían los elementos anteriormente enunciados. (17)

c) COMPRAVENTA, ARRENDAMIENTO

"Todos los contratos que celebre el núcleo de pobla

ción, sean de arrendamiento o de compraventa de solares, - deberán ser aprobados en asamblea general y por la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual vigilará el exacto cumplimiento de dichos contratos de acuerdo con los preceptos contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria". Art. 95 (L.F.R.A.)

Aquí surgen dos situaciones: que el trabajador inmigrante hiciera uso de los proyectos que el "Plan Nacional" pudiera tener al negociar con el núcleo de población-ejidal respecto al arrendamiento o compra de solares y que obtendrá para estos trabajadores por medio de Organismos - como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular; o que por su cuenta - tratara de adquirir un terreno en la zona de urbanización, lo que vendría a ser un negocio con menos garantías tanto - para el ejidatario como para el comprador. Además, el trabajador inmigrante tendrá que contar con suficiente capital para cumplir con la obligación que se indica en el artículo 94 de la Ley, que es la siguiente:

"La adquisición de la propiedad del solar implica - la obligación de ocuparlo y construir en él casa habitación".

También este artículo nos señala que la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con los organismos oficiales, proporcionará proyectos de construcción adecuados a cada zona y la asistencia técnica necesaria, pero no

se establece a cargo de quién serán los gastos de urbanización. Creemos que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano - podría ser quien financiara las obras.

"El pleno dominio del solar se adquiere al cubrir - totalmente el precio, siempre que el adquirente haya construido casa y habitado en ella durante cuatro años transcurridos desde la fecha en que hubiese tomado posesión legal del solar, salvo en casos de fuerza mayor. El plazo máximo para el pago de solares urbanos vendidos a quienes no sean ejidatarios será de cinco años". (Art. 96 L.F.R.A.)

f) DERECHOS SOBRE LOS SOLARES

"Deberán respetarse los derechos sobre los solares y casas que legítimamente hayan adquirido personas que no formen parte del ejido, siempre que la fecha de adquisición sea anterior a la resolución presidencial". Art. 97 (L.F.R.A.)

Con lo que dispone este artículo, el adquirente seguirá siendo el dueño, pero tendrá que cubrir nuevamente - el importe del lote, puesto que la gestión de compraventa se realizó anteriormente, y no produce efectos legales de compra legítima.

"El abandono del solar durante un año consecutivo.-

tratándose de avecindados y de dos si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo causas de fuerza mayor. El solar se declara vacante y la Asamblea General podrá disponer de él, adjudicándolo preferentemente a ejidatarios que carezcan de solar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de esta Ley, o bien lo venderá o lo dará en arrendamiento.

"Los compradores de solares que no llegaren a adquirir el dominio pleno sobre ellos, no podrán reclamar la devolución de las cantidades que hayan entregado al núcleo de población en pago del precio". Art. 98 (L.F.R.A.)

El abandono del solar sin causa justificada que prevé el Art. 98 de la Ley, implica carencia de interés y de necesidad habitacional de parte del comprador. La adjudicación de solares vacantes será por la Asamblea General, teniendo en cuenta el orden de preferencia establecida en el artículo 72 de la Ley referida, en la inteligencia de que la adjudicación gratuita sólo corresponde a los ejidatarios en pleno goce de sus derechos individuales ejidales y de la que están excluidos los ejidatarios avecindados -- que han perdido o enajenado sus solares con anterioridad. (18)

Sin embargo, existen tesis que van en contra de lo anterior, como la del autor Luna Arroyo, a quien le parece injusto que se declare vacante el solar abandonado y el --

avecindado pierda su inversión, sobre todo si ya pagó las cantidades convenidas y ha construido la casa, abandonando el lugar posiblemente por una causa extraordinaria que no haya sido tomada en cuenta por la asamblea general.

g) RESULTADOS Y SOLUCIONES

Se ha comprobado en muchas ocasiones en que se han vendido solares excedentes urbanos, la clara anarquía de parte de los vecinos, quienes subarriendan a mayor precio del que ellos están pagando sin que nadie haga algo por remediarlo. Se debe establecer una medida de seguridad que podría consistir en emplear un cuerpo especial de vigilancia permanente en los lotes dados en venta o en arrendamiento, que dependiera del núcleo de población ejidal, teniendo como propósito señalar a los inspectores de la Secretaría de la Reforma Agraria, las irregularidades que se susciten.

"El Departamento Agrario, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, practicará una vigilancia periódica sobre la zona urbana mediante inspecciones, mismas que deberán efectuarse una por cada año durante los cuatro años siguientes a la fecha de ejecución de la resolución de adjudicación de solares". (Art. 4 del Reglamento de las zonas Urbanas ejidales). Período que parece muy ocasional, puesto que en el lapso de un año el avecindado puede vender el lote urbano o subarrendarlo a otras personas, sin que las autoridades se enteren.

Posteriormente a la ejecución de la resolución presidencial que crea o constituye la zona urbana, procederá la expedición de certificados de derechos de solares que garanticen su posesión, tanto a los ejidatarios como a los vecinos no ejidatarios, y se les expedirán los correspondientes títulos de propiedad siempre y cuando cumplan con lo estipulado en el artículo 96 antes referido; estos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad, de la entidad correspondiente.

Se podría concluir haciendo hincapié en que la adquisición de tierras ejidales que no se laboren, o sea las zonas urbanas, es positiva. En esta zona quizá no sean muchos los ejidatarios dispuestos a vender o a arrendar sus solares urbanos porque los necesiten para habitarlos, pero los pocos que lo hagan, siempre serán de gran ayuda puesto que la extensión de cada solar, de acuerdo con el artículo 93 de la Ley, puede llegar a tener la extensión de 2,500 m^2 .

h) PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES

La creación de centros de población y sus fuentes propias de vida es una causa de utilidad pública prevista en el inciso VI del artículo 112, (L.F.R.A.).

Las causas de utilidad pública referidas en el artículo que citamos, son claras y no necesitan de comentario-

ninguno. Si la expropiación de bienes ejidales no se basa en causas de utilidad pública que llenen los requisitos indicados en este artículo, los campesinos afectados pueden objetarla a través del juicio de amparo una vez que se dicte el Decreto expropiatorio. (19)

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, presentará solicitud escrita ante el C. Secretario de la Reforma Agraria conforme a lo dispuesto en el Art. 343 de la Ley Federal de Reforma Agraria, proporcionando los siguientes datos:

- I.- "Bienes que se proponen como objeto de expropiación;
- II.- Destino que pretende dárseles;
- III.- Causa de utilidad que se invoca;
- IV.- Indemnización que se proponga;
- V.- Planos y documentos probatorios y complementarios que se estimen indispensables para dejar establecidos los puntos anteriores".

Posteriormente, "La Secretaría de la Reforma Agraria notificará al comisariado ejidal del núcleo afectado, por oficio y mediante publicación en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad, y pedirá las opiniones del gobernador, de la Comisión Agraria -- Mixta de la entidad donde los bienes se encuentran ubica-- dos y del banco oficial que opere con el esido, las que de

berán rendirse en un plazo de treinta días, transcurrido el cual, si no hay respuesta, se considerará; que no hay oposición y se proseguirá con los trámites. Al mismo tiempo, mandará practicar los trabajos técnicos informativos y la verificación de los datos consignados en la solicitud y pedirá a la Secretaría del Patrimonio Nacional que realice el avalúo correspondiente. Los trámites a que se refiere este precepto se concluirán dentro de los noventa días de iniciados". Art. 344 (L.F.R.A.)

Los ejidatarios afectados, después de que les comunique el comisariado ejidal de la expropiación de sus inmuebles, podrán levantar un acta de asamblea general de ejidatarios que se presentará dentro del plazo de treinta días; si la conformidad no es presentada, no se tendrán como consentidos los actos expropiatorios para los efectos del juicio de amparo, el cual podrán interponer los campesinos afectados en contra del decreto de expropiación. (20)

"Integrado el expediente con los documentos a que se refieren los dos artículos anteriores, y con aquellos otros que la Secretaría de la Reforma Agraria juzgue necesario recabar, será sometido a consideración del Presidente de la República para que resuelva en definitiva". (*) - Art. 345 (L.F.R.A.)

(*) En el Artículo 345 se suprime la intervención del -- Cuerpo Consultivo Agrario, representante de los campesinos y que debe encontrarse en los acuerdos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Art. 14 (L.F.R.A.)

"El decreto en que se resuelva sobre la expropiación será publicado en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad donde se encuentren ubicados los bienes ejidales que se expropien, y la Secretaría de la Reforma Agraria procederá a ejecutarlo en sus términos.

"En la diligencia posesoria se practicará el deslinde de las tierras expropiadas y de las que se hubieren concedido en compensación, en su caso; se pondrá en posesión de ellas a quienes deban recibirlas, y se levantará el acta correspondiente. Antes de dictar la orden de ejecución, la Secretaría debe tener la seguridad de que la indemnización fijada sea debidamente cubierta, o su pago garantizado en los términos del decreto presidencial, así como de que se aplique conforme a las disposiciones de esta Ley".- Art. 346 (L.F.R.A.)

"Una vez satisfechos los extremos del artículo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria expedirá los títulos correspondientes, en los que se incluirá una cláusula que contenga las prevenciones del Art. 126. Los títulos se inscribirán en el Registro Agrario Nacional". Art. 347 (L.F.R.A.)

1) ORGANISMOS QUE INTERVENDRAN

De conformidad con lo establecido por la fracción

VI del artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - es causa de utilidad pública la creación y mejoramiento de centros de población, por lo que "La expropiación de bienes ejidales y comunales que sean necesarios para establecer fraccionamientos urbanos y suburbanos, sólo podrá hacerse a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, del Departamento del Distrito Federal y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra". Art. 117 (L.F.R.A.)

Cuando el objeto sea la expropiación de las áreas - en donde existan asentamientos humanos irregulares, ésta - se hará en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto, el cual podrá facultar a dichas Dependencias para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes ya urbanizados y regularizados. Todo lo que realice la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, tendrá que rendirle el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (21)

Cuando el fin sea expropiar áreas que tengan asentamientos humanos regulares, la expropiación será indistintamente a favor de los organismos señalados en el primer párrafo, excluyendo a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

"Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración en los términos del artículo si--

**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

guiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural, el que se entregará a los ejidatarios afectados en la proporción dispuesta en el Art. 122.

"A cuenta de las utilidades previsibles del fraccionamiento, con autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podrán entregarse a los ejidatarios o comuneros expropiados, anticipos en efectivo.

"Al realizar los fraccionamientos a que se refiere este artículo, el organismo de que se trate destinará las áreas convenientes para el incremento de la vivienda popular.

"En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta Ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables". Art. 117 (L.F.R.A.)

La expropiación será, comúnmente, total y traerá como consecuencia la desaparición del núcleo de población ejidal; sin embargo, en algunos casos, cuando se utilice parte de un terreno ejidal, será parcial la expropiación.

"El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, - S.A. cargará a la cuenta del ejido, los gastos usuales de administración y por las inversiones que se hubiesen realizado, una tasa de interés que no exceda a la que aplique en operaciones de plazo semejante que realice con el sector público". Art. 118 (L.F.R.A.)

j) INJERENCIA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el capítulo correspondiente al marco jurídico de la desconcentración urbana, se analizó la adición hecha al Art. 115 de la Constitución Mexicana, con la fracción IV y la adición al Art. 73 con la fracción XXIX-C.

La fracción IV dispone: "Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Art. 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia".

La fracción XXIX-C prevé: "El Congreso tiene facultad:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los-

finos previstos en el párrafo tercero del Art. 27 de esta Constitución".

Si tomamos como referencia los anteriores fundamentos legales para realizar la desconcentración y como elementos de concurrencia a los Estados y Municipios para el Plan de Desarrollo Urbano, y en consecuencia para la creación de centros de población urbana, por qué entonces en el Art. 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los gobiernos de los Estados y Municipios no toman parte en las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, como si carecieran de soberanía para crear, organizar y vigilar los fraccionamientos urbanos dentro de su jurisdicción; y por qué tampoco intervienen para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o regularizados, si los gobernadores son autoridades agrarias, según lo expresa la Ley.

Además, si sólo los organismos federales y descentralizados van a intervenir en los fraccionamientos de terrenos ejidales, para qué hablar de satisfacer los requisitos que señalan al respecto las leyes y reglamentos locales aplicables. Este artículo modifica lo establecido en el artículo 116 de la misma ley, en el que se expresa que por las causas de expropiación de las fracciones I, II, III y IV del artículo 112, procederá a favor de los gobiernos federales además de los locales o municipales, y de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal. (22)

En último caso, si la expropiación no va a ser a favor de los gobiernos de los Estados o Municipios, se podría dar injerencia al gobierno local poniendo a su cargo el fraccionamiento y venta de las casas-habitación; estas gestiones las refrendaría el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, o en su caso, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; por supuesto que las utilidades serían para estos organismos, pero se podría crear un presupuesto (el Plan Nacional junto con el gobierno local), para sufragar los gastos de la creación de nuevas fuentes de trabajo para cumplir con este fin; lo cual sería muy positivo puesto que es en las entidades federativas donde más se necesitan.

En conclusión, los gobiernos locales serían un eficaz intermediario que se encargaría de cobrar a los nuevos inmigrantes el importe del inmueble que adquirieran y entregarlo a las dependencias constructoras; la adquisición se efectuaría por medio de un contrato de compraventa con reserva de dominio. Las gestiones que hiciera el gobierno local, las refrendaría el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con lo que las ganancias se manejarían adecuadamente.

b) INDEMNIZACIÓN PARCIAL

Quando al crearse un fraccionamiento urbano o suburbano y no sea suficiente el inmueble ejidal o comunal para

llenar las necesidades del núcleo de población urbano, se precisará de lotes adyacentes complementarios; si estos lotes forman parte de otro núcleo de población ejidal, se dará a los afectados una indemnización parcial.

"Toda expropiación de bienes ejidales y comunales - deberá hacerse por decreto presidencial y mediante indemnización, cuyo monto será determinado por avalúo que realice la Sría. del Patrimonio Nacional atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados, en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos". Art. 121 - (L.F.R.A.)

"Cuando la expropiación es parcial y recae en bienes que se explotan colectivamente, o de uso común, la indemnización que recibe el núcleo se destinará a la adquisición de tierras para completar el ejido o para inversiones directas dentro de un programa de desarrollo agropecuario que formule la asamblea general y apruebe la Sría. de la Reforma Agraria.

"Si la superficie expropiada comprendía unidades de dotación trabajadas individualmente, la indemnización se aplicará a elección de los ejidatarios afectados, a adquirir tierras para reponer las superficies expropiadas o en inversiones productivas dentro o fuera del ejido, en los términos de la fracción I del artículo 122. Cuando la expropiación a que se refiere este párrafo se realice para fines de urbanización, se estará a lo dispuesto en el artí

culo anterior". Art. 123 (L.F.R.A.)

"El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está obligado a ejecutar en el término de un año los planes de inversiones individuales o colectivas que haya aprobado la Srfa. de la Reforma Agraria; en caso contrario, los ejidatarios, colectivamente, o en lo individual, podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización. En tanto se realicen los planes de inversión, el Fondo debe proporcionar a los ejidatarios, de los intereses que produzca el monto de la indemnización, las sumas necesarias para su subsistencia". Art. 125 (L.F.R.A.)

Lo anterior es algo casi irrealizable debido a que se deja al ejidatario en absoluto abandono mientras la Srfa. de la Reforma Agraria aprueba los planes de inversión individual dentro o fuera del ejido. El Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encargará de ejecutar en el término de un año como se estipula, los planes de inversión individual, es decir, trasladar a los ex-ejidatarios a los lugares en donde deseen establecerse, así como ayudarlos a tramitar las licencias de apertura de los negocios que traten de instalar; al no hacerlo en el término señalado, los ejidatarios demandan el importe en efectivo de la indemnización, lo que da como resultado que, una vez en posesión de ella, la mayoría la pierden por causa de su ignorancia para realizar inversiones. Debido a la distancia, puesto que el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se encuentra en la ciudad de México y muchos de los ejidatarios expropiados, en lugares lejanos a la ciudad, no pueden tramitar eficazmente sus pla-

nes de inversión y en la mayoría de los casos no cuentan con los recursos necesarios para realizar los viajes que se precisan. (23). Esto podría solucionarse si dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se desconcentrarán las funciones del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, a cursales en cada una de las ciudades previstas en el Plan y que tengan servicios regionales.

1) INDEMNIZACION TOTAL

La expropiación total se realiza cuando desaparece el núcleo de población ejidal por causa de la creación de un fraccionamiento urbano o suburbano y la indemnización que corresponde en este caso es total y se contempla en el artículo 122, (L.F.R.A.).

El artículo 121 (L.F.R.A.), prevé que la expropiación debe ser mediante indemnización, presupuesto que contradice lo mencionado en el artículo siguiente, que habla de las asignaciones individuales que deben darse por concepto de indemnización y así sucede que, por lo que respecta a las expropiaciones por causa de creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida, el artículo 122, fracción II, dice: "Los miembros de los ejidos tendrán derecho a recibir, cada uno, dos lotes tipo urbanizados, el equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras y el veinte por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento. La indemnización en efectivo deberá destinarse a los fines señalados y bajo las condi--

ciones previstas en la fracción I de este artículo".

Respecto al derecho de recibir dos lotes tipo urbanizados, resulta utópica e improbable esta disposición, ya que si lo que falta son tierras, cómo se ofrece a este tipo de ejidatarios afectados, dos lotes tipo urbanizados, creando una clase privilegiada frente a los demás ejidatarios, además de que estos lotes no son de cultivo.

Para precisar a quiénes corresponden las compensaciones individuales, las autoridades agrarias tendrán que hacer, durante el trámite de la expropiación, un análisis cuidadoso del usufructo parcelario que dilucida quiénes son los ejidatarios que están en pleno goce de sus derechos ejidales al decretarse la expropiación. Por otra parte -- las asignaciones individuales previstas en el artículo 122 son muy difíciles de controlar. (24)

Los fines señalados serán: "Adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario. Sin embargo, si las dos terceras partes de los ejidatarios decidieran en asamblea general convocada el efecto, no adquirir tierras, sino crear en el mismo poblado fuentes de trabajo permanentes conectadas o no con la agricultura, la misma asamblea formulará un plan de inversiones que someterá a la aprobación de la Srfa. de la Reforma Agraria, cuya base será el importe de la indemnización".

En consecuencia, si se le da a los ejidatarios la oportunidad de rechazar la tierra para dedicarse a crear fuentes de trabajo que puedan no estar conectadas con la agricultura, lo más probable es que las desconozcan y los lleven al fracaso, teniendo como resultado la pérdida de su indemnización y la emigración a la ciudad. La constante inmigración de campesinos a la ciudad de México, resulta perjudicial tanto para la ciudad como para ellos. Si alguna vez pensaron, al salir de su pueblo, que mejorarían de vida, se encuentran con que sólo pueden alojarse en las ciudades perdidas, y una desgracia mayor, se encuentran -- marginados.

Surge la disyuntiva: México necesita que produzca su agricultura; si se expropián tierras ejidales o comunales, faltará producción agrícola. Y por otra parte, el -- crecimiento demográfico del país y su desarrollo económico y social, exigen la creación de nuevas fuentes de trabajo en la provincia y, por consiguiente, lugares donde establecer a los trabajadores.

Una solución a este problema sería realizar la indemnización en efectivo, tal y como lo estipula el Acuerdo, que dicta disposiciones con relación a las indemnizaciones que corresponden por los bienes ejidales que hubieran sido expropiados por alguna de las causas previstas en el Código Agrario en vigor y que se encuentra en la misma Ley Federal de Reforma Agraria.

Haciendo un análisis del Acuerdo, se deduce que con éste se da protección a los fines de la reforma agraria, ya que no se da opción a los campesinos de hacer inversiones no agrícolas con el monto de su indemnización; además se va a constituir un fondo común de las indemnizaciones y no asignaciones individuales como lo señala la ley actual; este fondo se empleará para beneficio de todos los afectados, en la forma en que lo dispongan en asamblea general los ejidatarios. En este Acuerdo se manifiesta también -- que los bienes que traten de adquirir, ya sean terrenos, implementos de labranza, etc., deben tener una finalidad agraria.

Otra solución sería que, para cuando se requiera la creación de centros de población urbanos, el ahora anteproyecto del Nuevo Código Agrario ya estuviera en vigor, puesto que en su artículo 215 nos indica: "Cuando con motivo de una expropiación sea necesario destruir casas de ejidatarios o construcciones de uso colectivo, o casas construcciones de esta índole de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o la ocupación de parte de las tierras de labor o de uso y aprovechamiento común, será requisito indispensable la construcción previa de casas y de ser posible la reposición de las construcciones de obras que vayan a destinarse para el acomodo de los ejidatarios afectados por la expropiación o el inmediato uso de servicios que presten las construcciones antes mencionadas y el pago de las siembras, de los árboles o de los aprovechamientos naturales destruidos". (25)

Después de efectuado el análisis de expropiación de bienes ejidales por causa de utilidad pública, se podría concluir que estas expropiaciones se realizarán por regla general exclusivamente para satisfacer necesidades de utilidad pública de mayor importancia que las agrarias; la expropiación debe fincar con preferencia en bienes de propiedad particular, cuando se encuentren en igualdad de condiciones que los bienes de ejidos y comunidades. Para realizar una expropiación ejidal con mayor equidad, es necesario reformar artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria Vigente.

IV) LA SOCIEDAD COOPERATIVA EJIDAL DE PARTICIPACION ESTATAL.

a) DESTINO QUE DEBE DARSE A LA INDEMNIZACION

Si lo que tratamos de conseguir es que el ejidatario, con su indemnización, señalada en la fracción II del Art. 122 (L.F.R.A.), no se dedique a otra actividad que no sea la agraria, una importante solución a este problema podría ser la creación de una sociedad cooperativa ejidal de participación estatal, similar a la mercantil, que beneficiará tanto a la productividad del campo como al desarrollo del gremio agrario.

La cooperativa ejidal es una institución realizable debido a que la mecánica de operación propicia que sus miembros

bros, socios o cooperativistas, que en este caso serán los ejidatarios, pueden aportar su indemnización (muebles, bienes en especie y un tanto de su indemnización en efectivo), Art. 35 (L.G.S.C.), para la fundación de la sociedad; esta aportación sería igual para todos los socios. Siendo una sociedad de participación estatal, la institución fiduciaria que interviniera y que en este caso sería la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. (Art. 42 de la ley General de Crédito Rural), financiaría la creación de ésta; en virtud de que el órgano estatal que entrega los bienes a la cooperativa (Sría. de la Reforma Agraria), tiene el carácter de socio, como remuneración por los bienes aportados, tiene derecho a una parte de las utilidades en la producción de la cooperativa.

b) CONCEPTO Y CARACTERISTICAS

"Son sociedades cooperativas aquellas que reúnen -- las siguientes condiciones:

- I. Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores;
- II. Funcionar sobre principios de legalidad en derechos y obligaciones de sus miembros;
- III. Funcionar con número variable de socios nunca inferior a diez.

- IV.- Tener capital variable y duración indefinida;
- V.- Conceder a cada socio un solo voto;
- VI.- No perseguir fines de lucro;
- VII.- Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva;
- VIII.- Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, - si se trata de cooperativas de producción; y de -- acuerdo con el monto de operaciones realizadas con la sociedad, en las de consumo". Art. I (L.G.S.C.)

Las anteriores fracciones indican los requisitos -- que tendría que reunir el núcleo de ejidatarios expropiados para formar una cooperativa. Los primeros siete incisos podrían aplicarse fácilmente a la sociedad ejidal; por lo que respecta al octavo, las utilidades se prorratarían entre los socios ejidatarios, después de entregar su participación a la autoridad que le otorgó la administración de la sociedad, que en este caso sería la Secretaría de la Reforma Agraria, que es la que le concedió el derecho de posesión y usufructo de la tierra laborable.

Debido a que un núcleo de población ejidal produce, y a la vez vende sus productos a mayoristas comerciantes, - no sería ni una cooperativa de consumidores, ni una coope-

rativa de productores, sino una cooperativa de participación estatal, que tendría todas las funciones correspondientes a las disposiciones que norman este tipo de sociedades. (Artículos 66 al 71 de la Ley General de Sociedades Cooperativas).

La Sociedad Cooperativa Ejidal tendría, como todas las cooperativas mercantiles, una finalidad netamente económica, pero sin fines de lucro. (26)

La sociedad cooperativa es una sociedad mercantil, con denominación de capital variable, fundacional, dividido en participaciones iguales cuya actividad social se presta exclusivamente en favor de sus socios que sólo responden limitadamente por las operaciones sociales. (27)

"Son sociedades de participación estatal las que exploten unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por el gobierno federal o por los gobiernos de los Estados, por el Departamento del Distrito Federal, por los Municipios o por el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial". Art. 66 (L.G.S.C.)

"Si el Estado o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, entrega a la cooperativa determinados bienes para su explotación, la sociedad toma el carácter de cooperativa de participación estatal.

"En muchas ocasiones, el órgano estatal que entrega los bienes a la cooperativa tiene el carácter de un verdadero socio, pues como remuneración por los bienes aportados tiene derecho a una parte de las utilidades (art. 71 de la Ley), y puede participar en la administración de la cooperativa". (Arts. 70 y 71 de la Ley). (28)

c) UBICACION Y APORTACIONES

La sociedad ejidal de participación estatal se ubicaría dentro de una área lo suficientemente grande para comprender los solares cultivables y los habitacionales, pero debido a la falta de tierras, lo más probable es que recibieran lotes de menor extensión que los que poseían y usufructuaban, pero aun con menos tierras podrían seguir unidos, formando un núcleo de población productivo. La Secretaría de Asentamientos Humanos y la Secretaría de la Reforma Agraria serían los Organismos que para esta causa de utilidad pública se encargarían de obtener el inmueble con anterioridad a la expropiación.

El valor comercial agrícola del terreno expropiado se destinaría a formar el capital social de la sociedad, ya que "el capital social de las cooperativas está formado por las aportaciones de los socios y por los donativos que reciben, así como por el porcentaje de los rendimientos que se destinen para incrementarlo". Art. 34 (L.G.S.C).

d) OBLIGACIONES

"Las aportaciones podrán hacerse en efectivo, bienes, derechos o trabajo; estarán representadas por certificados que serán nominativos, indivisibles, de igual valor y sólo transferibles en las condiciones que determinen el reglamento de esta ley y el acta constitutiva de la sociedad; su valor será inalterable. La valorización de las aportaciones que no sean en efectivo se harán en las bases constitutivas o al tiempo de ingresar al socio por acuerdo entre éste y el consejo de administración, con la aprobación de la asamblea general". Art. 35 (L.G.S.C.)

Por lo que concierne al 20 por ciento de las utilidades netas del fraccionamiento, habrá que esperar a que se venda el fraccionamiento, pero siendo éste de beneficio social, lo más probable es que pase un largo tiempo antes de recibirlo.

La principal obligación de los socios será (29). "Cada socio deberá aportar, por lo menos, el valor de un certificado y si se pacta que los certificados excedentes perciban intereses, éste no podrá ser superior al tipo legal. Al constituirse la sociedad o al ingresar a ella, será forzosa la exhibición del 10% cuando menos, del valor de los certificados de aportación". Art. 36 (L.G.S.C.)

e) MECANICA DE OPERACION DE LA COOPERATIVA

La mecánica de la sociedad cooperativa estará a cargo de la Gerencia de la Sociedad y el Consejo de Administración, quienes conjuntamente se encargarán, primero, de planificar las operaciones que se realizarán y posteriormente la organización de sus actividades. El Consejo de Administración de la Sociedad, tomará de la Asamblea General, instrucciones e información para el funcionamiento de dicha sociedad. Art. 21 de la Ley, (30)

Se dice que la función del Consejo de Administración es la determinación de los planes de acción y que la del Gerente es su ejecución. Esto es aceptable en teoría, pero en la práctica existe una amplia variación entre lo que se considera planes de acción y por tanto de incumbencia del consejo, y lo que se tiene por funcionamiento bajo la responsabilidad del Gerente.

Comúnmente el Consejo de Administración se reserva algunas decisiones de gerencia que son: la declaración de los objetivos de la cooperativa, determinación de las actividades a emprender, método de acumulación del capital de los miembros, disposición del superávit o los ahorros anuales, planes de acción para proteger los intereses de sus miembros y enjuiciar las decisiones del gerente. (31)

La Institución Cooperativa no es una institución pú

blica filantrópica ni tampoco una institución capitalista, ya que se basa en la libre asociación de individuos y no en una sociedad de capitales, y su finalidad no es el capital sino la persona humana cuyas necesidades procura satisfacer su organización y funcionamiento. (32)

f) ELEMENTOS PERSONALES

Los elementos personales que integran una sociedad cooperativa, son los siguientes:

1. Los Socios son los individuos de la clase trabajadora que aportan a la sociedad su trabajo personal. Cabe entender que la exigencia de que los miembros de las cooperativas pertenezcan a la clase trabajadora, rige sólo en los casos en que se trate de una cooperativa de producción; en el caso de nuestra cooperativa ejidal de participación estatal, existirá producción y consumo por los productores que son los ejidatarios, y siendo campesinos, forman parte de la clase trabajadora; por lo tanto, este requisito lo cubre fácilmente nuestra sociedad. (33)

Los socios o miembros de la sociedad se pueden reunir por convocatoria del Consejo de Administración, con la Asamblea General que es el órgano supremo de la sociedad, y que puede modificar las bases constitutivas; resolver sobre el ingreso y separación de los socios; establecer y modificar los sistemas de trabajo; designar los demás -

órganos sociales y recibir los informes y cuentas de dichos órganos; aplicar sanciones a los socios; acordar la disolución de la sociedad. (Art. 23 y 46 de la Ley y 3 del Regl.)

2. Los socios o miembros administradores de la sociedad que forman un Consejo de Administración, está compuesto por un número impar de miembros que no puede exceder de nueve, además de los suplentes. (Arts. 29, 31, 39, del Reglamento de Sociedades Cooperativas).

El Consejo de Administración es el órgano representativo de la sociedad que llevará la firma social; sus atribuciones se indican en el Art. 36 del Reglamento y, como se analizó anteriormente, es el administrador de la sociedad junto con la Asamblea General. En el caso de nuestra sociedad ejidal, la administración la podrían realizar conjuntamente las autoridades internas de los ejidos, Asambleas Generales, Comisariados Ejidales y Consejo de Vigilancia, refrendando sus gestiones periódicamente, la Secretaría de la Reforma Agraria.

El consejo de Administración es el órgano ejecutivo al que le corresponde el cumplimiento de los acuerdos de las asambleas, la decisión en las esferas de la administración y la representación social en la medida en que sea necesario para el cumplimiento de las finalidades sociales.

"El órgano de la administración o consejo de administración de la Sociedad Cooperativa Mercantil es a quien le corresponde el cumplimiento de los acuerdos de las asambleas, la decisión en las esferas de la administración y la representación de la sociedad". Art. 28 (L.G.S.C.) Órgano que la Sociedad Cooperativa Ejidal podría encomendar al comisariado ejidal, debido a que desempeña una función similar.

3. Consejo de Vigilancia. Además de ser el órgano de vigilancia de los otros dos órganos, tiene injerencia en la administración de la sociedad (Art. 36 Fracc. XVII del Reglamento), y puede tener facultades de veto en las resoluciones del Consejo de Administración (Art. 32 de la Ley); puede también convocar a la asamblea de socios, desempeñando una función de regularización de la marcha de la sociedad. El Consejo de Vigilancia es un consejo pluripersonal de tres a cinco miembros, elegidos por la Asamblea General; su función es la de vigilar las operaciones sociales que realicen los otros dos órganos.

Algunos autores señalan que debe existir una gerencia en la sociedad, quien planeará las acciones que ejecutará el Consejo de Administración; en el caso de la Sociedad Ejidal de Participación Estatal, no habrá gerencia.

g) INSTITUCION FIDUCIARIA

El 26 de diciembre de 1975, se expidió la Ley General de Crédito Rural, la cual abrogó la de 1955 y el Decreto de 1960. En su artículo tres dispone que el sistema -- Oficial de crédito rural esté formado por: (34)

- 1.- El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
- 2.- Los Bancos Regionales de Crédito Rural.
- 3.- La Financiera Nacional de Industria Rural, S.A.
- 4.- Los Fondos Oficiales de Fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidas por el gobierno federal e instituciones nacionales de crédito.

Para lograr establecer una cooperativa ejidal, la institución avocada para este fin debe ser la Financiera Nacional de Industria Rural quien será la encargada de otorgar el financiamiento de las actividades agro-industriales del sector rural del país y de todas aquellas que diversifiquen las fuentes de empleo o ingresos de los núcleos campesinos.(35)

Las funciones asignadas a la Financiera se encuentran previstas en el Art. 42 de la Ley, en el cual aparece en la fracción tercera, que ésta podrá promover y apoyar la organización y capacitación de los campesinos integrados en sujetos de crédito, previa delegación de facultades de la Sra. de la Reforma Agraria y para las regiones y ra

mas productoras que establezca esta Secretaría". La anterior fracción es también de carácter promocional, pues en carga a la financiera organizar a los ejidatarios y capacitarlos, siempre que la Sría. de la Reforma Agraria le delegue esas facultades en las regiones y ramas productivas -- que la misma establezca. Lo anterior debe interpretarse -- en el sentido de ramas productivas de carácter agro-industrial y no simplemente agrícolas.

Para los efectos de esta ley, señala el artículo 54, se consideran sujetos de crédito rural y de la banca privada, las personas morales y físicas siguientes:

- 1.- Ejidos y comunidades.
- 2.- Sociedades de producción rural
- 3.- Uniones de ejidos y comunidades
- 4.- Uniones de sociedades de producción rural
- 5.- Asociaciones rurales de interés colectivo
- 6.- La empresa social constituida por avecindados e hijos
- 7.- La mujer campesina, en los términos del artículo 103 de la Ley Federal de Reforma Agraria
- 8.- Colonos y pequeños propietarios

Esta última fracción se refiere a los campesinos integrantes de las colonias que se formaron conforme a las leyes anteriores, pues la colonización ya no figura en la legislación agraria vigente. (37)

h) ADAPTACIONES

A continuación trataré de adaptar las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas en lo que concierne a la intervención estatal, que es el principal elemento en la cooperativa de participación estatal.

"En el contrato que las sociedades de participación estatal celebren con el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial o con la autoridad que les otorgue la administración, se estipulará la parte que al Banco o a la autoridad corresponda en la administración y funcionamiento de la cooperativa". Art. 70 (L.G.S.M.)

El primer párrafo del artículo antes citado, deberá aplicarse de la siguiente manera: En el contrato que las sociedades de participación estatal celebren con la Financiera Nacional de Industria Rural, o con la autoridad que les otorgue la administración (actualmente será la Srfa. de Patrimonio y Fomento Industrial, La Srfa. de la Reforma Agraria, o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo), se estipulará la parte que al banco o a la autoridad corresponda en la administración y funcionamiento de la cooperativa.

Posteriormente "la Srfa. de la Economía Nacional (actualmente podría ser la Srfa. del Patrimonio y Fomento Industrial) designará a su vez un representante, pudiendo delegar su representación en los que designe el banco o la -

autoridad con derecho a voz en las asambleas generales y - consejos y a vetar las resoluciones que tomen. Las resolu ciones vetadas podrán recurrirse ante el Srío. de la Econo mía Nacional quien resolverá en definitiva". Párrafo 2o. del artículo referido.

La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, tendrá la misma función que la Sría. de la Economía Nacional que hace mención este artículo, debido a que esta ley fue publicada en el año de 1938 y actualmente la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal en su artículo 33 frac ción I y II prevé la autorización de explotación de los bienes y recursos que constituyen recursos naturales no re novables.

"En el contrato a que se refiere el artículo anterior, se estipulará, además, la participación que el banco o la autoridad que les entregue la administración, deba te ner en los rendimientos; las materias en las que sólo pue da resolver el banco o la autoridad; el modo de constituir los fondos de reserva, de previsión social, de acumulación, y los demás que se considere necesario establecer; las -- causas de rescisión y las otras cláusulas que se juzgue -- conveniente incluir para normar las relaciones entre la au toridad, o el banco, o la sociedad". Art. 71 (L.G.S.M.)

Cabe mencionar que el banco a que se refiere el artículo anterior, será la Financiera Nacional de Industria Rural y que la autoridad que les entregue la administra--

ción podrá ser la Sría. de Patrimonio Industrial, la Sría. de la Reforma Agraria, o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

i) FINALIDADES

Uno de los beneficios que se obtendrá con la constitución de esta cooperativa, será la producción mayormente-controlada de los productos agrícolas; se podrá lograr un mejor producto, puesto que se establecerá un control técnico en la producción individual y de conjunto.

La Asociación de Técnicos Agropecuarios de la República planteó el 7 de noviembre de 1973, en Los Pinos, al Presidente Echeverría "El problema campesino" como el mayor reto a que estamos sometidos los mexicanos" y dijo que de la fuerza de trabajo dedicada a la agricultura - 7.5 millones de personas - más de tres millones de campesinos tienen -- trabajo solamente 100 días al año y en la mayoría de los -- casos perciben salarios inferiores al mínimo.

Y señalaron que solamente la colectivización del -- ejido y las cooperativas agrícolas de producción "son capaces de elevar la productividad del trabajo, acelerar el -- aumento del nivel de vida de los agricultores, conectar -- sus intereses personales con las necesidades de la sociedad entera y hacer posible la desaparición gradual de las -- diferencias principales en la vida de la población, del --

campo y de la ciudad".

Los técnicos agropecuarios propusieron al Presidente Echeverría:

Que las autoridades federales tengan siempre presente la importancia de coordinar las iniciativas dirigidas al medio rural y evitar duplicidad de ellas; que se impulsen o creen comités directivos regionales para la actividad agropecuaria y que todo eso lo asesore y lo supervise la Secretaría de la Presidencia por medio de su dirección de Inversiones Públicas.

Los ejidos colectivos y las cooperativas agrícolas deben tener la propiedad colectiva sobre los medios de producción y trabajo organizado en común, sin violar el principio de decisión voluntaria y libre de los campesinos -- acerca de su ingreso y participación. (38)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO IV

1. Alarcón Segovia, Andrés y Rébora Togno, Alberto, -- Pág. 1,391.
2. Conchos G., Jaime, Asesor Jurídico del Departamento de Creación de Centros de Población del "Plan Nacional de Desarrollo Urbano", Informe de Junio 1979, México, Pág. 5.
3. Ibidem. Pág. 16.
4. Vidal Perdomo, J., Pág. 196
5. Acosta Romero, Miguel, Págs. 484 - 485.
6. Fraga, Gabino, Págs. 381, 383.
7. Lemus García, Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria-Comentada", Editorial Limsa, Quinta Edición, México, 1979, Págs. 142, 143.
8. "Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes 1966-1970", - Actualización II. Administrativa, Ediciones Mayo, México. Tesis 129, Pág. 74
9. Mendieta Núñez, Lucio, "El Problema Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., Décimaquinta Edición, - México 1978, Págs. 323, 324.

10. Chávez Padrón, Martha, "Derecho Mexicano", Editorial-Porrúa, Cuarta Edición 1978, Pág. 198.
11. Lemus García, Raúl, Op. Cit., Pág. 14.
12. Hinojosa Ortíz, José, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editores y Distribuidores, S.A., Primera-Edición México 1979, Pág. 124.
13. Lemus García Raúl, Op. Cit., Pág. 127.
14. Mendieta Núñez, Lucio, "El Problema Agrario en México", Editorial Porrúa, S.A., Décimoquinta Edición, México 1978, Pág. 370.
15. Escriche, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia y/o Diccionario de la Lengua Española".
16. Reglamento de las Zonas Urbanas Ejidales, ("Diario - Oficial" del 25 de marzo de 1954), México, Pág. 101.
17. Hinojosa Ortíz, José, Op. Cit., Pág. 130.
18. Ibidem. Pág. 143.
19. Ibidem. Pág. 383

20. Conchos G., Jaime, Op, Cit., Pág. 32
21. Luna Arroyo, Antonio, "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1975, Pág. 128
22. Mendieta y Núñez, Lucio, Op. Cit., Pág. 386
23. Luna Arroyo, Antonio, Op. Cit., Pág. 133, 134.
24. Hinojosa Ortiz, José, Op. Cit., Pág. 152.
25. Alcerreca, Luis G., Mendieta y Núñez, Lucio, "Un Ante proyecto del Nuevo Código Agrario", Edición del Centro de Investigaciones Agrarias, México 1964.
26. Cervantes Ahumada, Raúl, "Derecho Mercantil", Editorial Herrero, Segunda Edición, México 1978, Pág. 135.
27. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, "Derecho Mercantil", - Tomo I, Editorial Porrúa, Décimotercera Edición, México 1978, Págs. 191.
28. Mantilla Molina, Roberto, "Derecho Mercantil", Tomo I, Editorial Porrúa, Décimoquinta Edición, México 1975, - 296.
29. Ibidem. Pág. 305.
30. Oficina Internacional del Trabajo, "Las Cooperativas", Novena Edición, 1972, Pág. 101.

31. *Ibidem.* Pág. 103.
32. Mary Jean, McGrath, "Cooperativas Prósperas", Impresora Gálvez, S.A. México 1971, Págs. 41, 42.
33. Oficina Internacional del Trabajo, Op. Cit., Págs. -- 104, 105.
34. Mendieta y Núñez Lucio, "El Crédito Agrario en México", Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 1977. Pág.- 124.
35. *Ibidem.* Pág. 130, 133.
36. *Ibidem*, Pág. 133
37. Rojas Coria, Rosendo, "Tratado de Cooperativismo Mexicano". Editorial Fondo de Cultura Económica, México-1952, Pág. 294.
38. Luna Arroyo, Antonio, "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1975, Pág. 687

CONCLUSIONES

1. Descentralización Administrativa es el proceso mediante el cual se reconoce la existencia de necesidades locales y por consiguiente, personalidad jurídica a las entidades locales; un control de tutela por parte del poder central, que trasladará asuntos de diversa índole hacia las entidades federativas, delegando funciones y facultades a las Dependencias Centralizadas, Descentralizadas y Paraestatales. Es una radicación de competencias de carácter administrativo en manos de las autoridades regionales o locales.
2. Con la descentralización se descongestionará la Ciudad de México, y se aliviarán las necesidades de las entidades federativas propiciando su desarrollo económico y social similar al de la Capital de la República.
3. Los fundamentos legales de la descentralización de la burocracia se encuentran contemplados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

4. La burocracia es una forma de estructura que se encuentra no sólo en el gobierno sino también en cualquier organización de grandes dimensiones; es la organización administrativa compleja que recluta y promueve en terrenos universalistas y mantiene una división de trabajo de funciones coordinadas por una autoridad.

5. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es un elemento básico en la Planeación Integral del país; pretende reubicar en diversas ciudades de la República aquellas unidades administrativas gubernamentales, descentralizadas y paraestatales, cuyas funciones y acciones no necesariamente deban desarrollarse en la zona metropolitana de la ciudad de México, para fortalecer el federalismo y lograr una estructuración más equilibrada de la población en el territorio nacional.

6. Asentamiento humano es la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

7. El marco jurídico que resolverá los problemas derivados de los asentamientos humanos está contemplado en las modificaciones a los artículos 27, 73 y 115-

constitucionales y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

8. Un principal fin que se deduce con las modificaciones y adiciones señaladas anteriormente, será el de la creación de centros de población urbanos, mismos que se ubicarán en propiedades privadas, ejidales, comunales, o en bienes de la Nación.

9. Cuando la creación de centros de población se realice en propiedades privadas, la adquisición de éstas se hará por medio de un contrato de compraventa, de permuta, o por el recurso de expropiación como última alternativa.

10. No es eficaz el juicio de amparo en la expropiación por causa de utilidad pública de urgente realización, ya que no es procedente la providencia precautoria respectiva.

11. En la expropiación para la creación de centros de población y sus fuentes propias de vida, debe incluirse a los gobiernos locales, ya que con ésto se propiciará la creación de empleos, y si se toma en cuenta que el gobierno local podría tener lo necesario para construir y fraccionar uno o varios lotes, la expropiación sería a su favor; parte de las utilidades del fraccionamiento quedaría dentro del patrimonio del gobierno local y por tanto en benefi-

cio de sus trabajadores.

12. Las indemnizaciones que se dan a los ejidatarios expropiados deben contribuir a fortalecer la continuidad del campesino dentro de la actividad agrícola y no desvincularlo con inversiones productivas de otra índole.
13. Dos vías para este fin serían, el acuerdo Presidencial para indemnización por expropiación de bienes ejidales, del 2 de febrero de 1954, y la Sociedad Cooperativa Ejidal de Participación Estatal.
14. La Sociedad Cooperativa Ejidal de Participación Estatal tendrá como todas las cooperativas mercantiles, una finalidad netamente económica pero sin fin de lucro.
15. La colectivización del ejido y las cooperativas agrícolas de producción y consumo, estableciendo un control técnico individual y de conjunto, podrán ser capaces de elevar la productividad del trabajo, logrando un mejor producto.
16. Los solares excedentes para el ejidatario en la zona que hubiera sido decretada urbana, se podrán enajenar o arrendar sólo a vecinos útiles a la comunidad; con lo que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano podría aprovechar gestionar la adquisición o

arrendamiento de inmuebles.

17. Es urgente la descentralización de la burocracia; - actualmente la Ciudad de México es la más poblada - del mundo, algo muy trascendente, si se toma en -- cuenta que México es un país en vía de desarrollo y que le es muy difícil sostener a la gran cantidad - de población inmigrante que llega diariamente a la- capital, tanto económica, social y culturalmente.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., Tercera Edición, México 1979. Págs. 179, 181.
2. Alcerreca, Luis G., Mendieta y Núñez, Lucio, "Un Anteproyecto del Nuevo Código Agrario," Edición del Centro de Investigaciones Agrarias, Editorial México, - 1974.
3. Blau, P.M., "La Burocracia en la Sociedad Moderna"- Editorial Paidós, Buenos Aires, 1974. Pág. 16.
4. Conchos G., Jaime, Asesor Jurídico del Departamento de Creación de Centros de Población del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Informe de Junio de 1979.
5. Chávez Padrón, Martha, "Derecho Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición, 1978.
6. Cervantes Ahumada, Raúl, "Derecho Mercantil", Tomo I Editorial Herrero, Segunda Edición, México 1978.
7. Escriche, "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia y/o Diccionario de la Lengua Española".
8. Frieddler, Egón, "El Cooperativismo" s.d. Israel, - 1963.
9. Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Decima novena Edición, México 1979.

10. García Pelayo, Manuel, "Burocracia y Tecnocracia"; Editorial Alianza, Madrid 1974.
11. Hinojosa Ortiz, José, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editores y Distribuidores, S.A., Primera Edición Comentada, México 1979.
12. Jacoby, Henry, "La Burocratización del Mundo", Siglo XXI Editores S.A., México 1972.
13. Lemus García, Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editorial Limsa, Quinta Edición, México - 1979.
14. Luna Arroyo, Antonio "Derecho Agrario Mexicano", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1975.
15. Mendieta y Núñez, Lucio, "Sociología de la Burocracia", Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. - Editorial Cultura, T.G.S.A., México 1961.
16. Mouzelis Nicos P, "Organización y Burocracia", Ediciones Península, México 1975. 2a. Edición.
17. Mantilla Molina, Roberto, Derecho Mercantil, Tomo I, Editorial Porrúa, Decimaquinta Edición, México 1975.
18. McGrath, Mary Jean, "Cooperativas Prósperas", Impresora Gálvez, S.A. México 1971.
19. Nerton, Robert K., "Teoría y Estructura Sociales", Segunda Edición, Editorial FCE, México 1965.

20. Orni, E. Formas de Colonización, s.d., Israel, 1968. Pág. 23.
21. Oficina Internacional del Trabajo, Las Cooperativas, s.d., Novena Edición, 1972.
22. Reyes Esparza, Ramiro y otros, La Burguesía Mexicana. Cuatro Ensayos, Editorial Nuestro Tiempo, México 1976.
23. Rojas Coria, Rosendo, Tratado de Cooperativismo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económico, México-1952.
24. Rodríguez y Rodríguez Joaquín, Derecho Mercantil, -- Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1975.
25. SAHOP., Plan Nacional de Desarrollo Urbano y SPP. -- Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Anexo de las Matrices de Congruencia,
26. Instrumentos Jurídicos y Versión Abreviada, Editorial Roer, S.A. México 1978.
27. Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición.
28. Vidal Perdomo. J., Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas y Distribuidor, Cuarta Edición Actualizada, Universidad de los Andes, Colombia, 1975.

LEGISLACION UTILIZADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1979, Editora Mexicanos Unidos.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 1965, Editores Mexicanos Unidos.
3. Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976.
4. Jurisprudencia y tesis sobresalientes 1966 - 1970, Actualización VI Administrativa, Ediciones, Mayo.
5. Reglamento de las zonas Urbanas Ejidales del 26 de marzo de 1954.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley General de Asentamientos Humanos, 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1946.
8. Ley General de Sociedades Cooperativas.
9. Ley Federal de Reforma Agraria.

REVISTAS CONSULTADAS

Revista Comercio Exterior, Vol. XXVI, No. 12, de diciembre de 1976.

Revista Comercio Exterior Vol. XXVI No. 11 de noviembre de 1976.