



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
" ACATLAN "

**LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE
AUTORIDADES EN MATERIA DE
PLANEACION URBANA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

Hilda Meza García

SANTA CRUZ ACATLAN, NAUCALPAN, MEX., 1982



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Págs.
Prólogo	I
CAPITULO PRIMERO: LA PLANEACION URBANA E INSTRUMENTOS PARA LLEVARLA A CABO	
<u>PRIMERA PARTE</u> La planeación urbana	1
1.1 Algunos antecedentes de planeación en México	5
1.2 Concepto y objeto de la planeación urbana	15
1.3 Disposiciones jurídicas que regulan la planeación urbana	20
1.4 El sistema nacional de planeación urbana	30
<u>SEGUNDA PARTE</u> PLANES DE DESARROLLO URBANO.	
1.1.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano.	35
1.1.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano .	36
1.1.3 Plan Municipal de Desarrollo Urbano	40
1.1.4 Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas	40
1.1.5 Planes de Centros de población . .	50
1.1.6 Plan Parcial	57
1.1.7 Plan Sectorial	58
1.2 Proceso en la elaboración de planes de desarrollo urbano	59
CAPITULO SEGUNDO: LA CONCURRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO PARA LEGISLAR EN MATERIA DE PLANEACION URBANA	
2.1 De la competencia y concurrencia .	60
2.1.1 La competencia.	60
2.1.2 La concurrencia	61
2.2 La concurrencia en materia de planeación urbana y preceptos jurídicos que la fundamentan.	65
2.3 Facultades de la Federación para legislar en materia de planeación urbana	68
2.4 Facultades de las Entidades Federativas para legislar en materia de -	70

	Pág.
planeación urbana	101
2.5 Facultades que competen a los Municipios para llevar a cabo la planeación urbana.	112
CAPITULO TERCERO: LA COORDINACION DE AUTORIDADES EN MATERIA DE PLANEACION URBANA.	124
3.1 Concepto y objeto de la coordinación administrativa	127
3.2 Definición y clasificación de los órganos de la Administración Pública Federal	129
3.3 Facultades de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de planeación urbana.	150
3.4 Organismos centralizados coordinados con la S.A.H.O.P. en materia de planeación urbana	152
3.5 El convenio como instrumento de coordinación	173
Conclusiones	185
Bibliografía	190

PROLOGO

Con el propósito de situar la problemática de los asentamientos humanos dentro del ámbito jurídico para su estudio, he considerado de interés el planteamiento de la temática a tratar en el presente trabajo al que he denominado "La concurrencia y coordinación de autoridades en materia de planeación urbana" - derivándose de él una serie de cuestiones que deben conducir al conocimiento de todo el proceso de planeación urbana y como consecuencia poner de manifiesto que dentro del campo jurídico existe una estructura que sirve de base para perfeccionar y crear nuevas formas de regulación de los asentamientos humanos.

La planeación del desarrollo urbano es un proceso constante desempeñado por algunos organismos de la administración pública, mediante el que se pretenden llevar a cabo la preordenación de los asentamientos humanos y la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos existentes, así como la prevención de otros, lo cual permite percibirnos de la importancia del proceso; sin embargo no han podido obtenerse resultados muy notables debido a la magnitud de los problemas existentes y de las circunstancias que en la ejecución de los planes se presentan.

II

Por otra parte, quiero dejar constancia de mi gratitud a todos los que de alguna forma contribuyeron con aportaciones de datos y documentos para el enriquecimiento de esta tesis.

CAPITULO I

PRIMERA PARTE

LA PLANEACION URBANA

En México, al igual que en otros países del mundo se ha agudizado en las últimas décadas la problemática del exagerado y desordenado crecimiento demográfico, así como, la dispersión de la población asentada en áreas rurales, provocando con ello terribles consecuencias que repercuten en la sociedad, la economía e incluso en la política del país como la disminución de la producción agrícola, la mal regulación de la tenencia de la tierra, insuficiencias en los servicios públicos, déficit en la vivienda, contaminación ambiental, deterioro ecológico, especulación con los terrenos, etc.

Algunos estudiosos de esta materia, consideran que la Revolución Industrial contribuyó en gran parte a la transformación de las ciudades en metrópolis y otros, que "la Segunda Guerra Mundial contribuyó en mucho al fenómeno de concentración y dispersión de habitantes en el mundo..."(1), lo cierto es que ambos hechos han contribuido mucho en la presencia de este fenómeno

(1) Larínai, Humberto. "La habitación, función clave dentro del urbanismo".- El Universal.- México. 29 de diciembre de 1980. Sección Bienes Raíces.

meno. En México fue a partir de la década de los 40, cuando la población del país fue aumentando en forma considerable debido a la gran disminución de la tasa de mortalidad y elevado índice de natalidad. Se considera, de acuerdo a estudios realizados al respecto que "en setenta años la población del país casi se ha cuadruplicado. De 11.6 millones de habitantes a principios de siglo, pasó a 50.4 millones en 1970 ..." (2).

Es también, en la década de los 40, cuando se hace más notoria la concentración de habitantes en determinadas regiones del país, debido a la gran migración de habitantes de zonas rurales a las regiones donde se encuentra más avanzado "el proceso de urbanización..." (3) pero principalmente en el área donde se encuentra asentada la capital política y concentrada hasta hoy en su mayoría las entidades de la administración central y empresas paraestatales, lo cual produce en forma directa e indirecta un gran número de empleos que hasta hace algunos años eran suficientes para los habitantes de la capital y les ofrecía en general mejores condiciones de vida que en algunas áreas rurales. Para res-

(2) Unikel Luis. "El desarrollo Urbano de México" Edit. Colegio de México, 1976, 1a. edic. pág. 24

(3) El proceso de urbanización es considerado como una parte integral del proceso de desarrollo económico en general. Se caracteriza principalmente por el aumento y multiplicación de los centros de concentración de la población y por el "aumento sostenido" de la

firmar lo anterior es importante dar a conocer que "la situación del México de 1930, con una ciudad de un millón de habitantes y once poblaciones con más de 50 mil personas, en las que vivían el 12% de la población total, pasó en 1970 a una radical modificación de la estructura demográfica del país. En ese año contábamos ya con 3 ciudades de más de un millón de habitantes y 59 centros de población de más de 50 mil moradores cada uno. El 60% de la población censada, esto es, más de 29 millones de habitantes vivían en centros urbanos, y se estima que en los próximos 25 años, será el 80% de la población el que se alojará en comunidades urbanas". (4)

Este fenómeno que se ha venido comentando, provocó la necesidad de cambio en las estructuras administrativas del país, que dieran respuesta a la creciente demanda de suelo urbano, vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, e igualmente se requirió de un cambio de la estructura jurídica que viniera a adecuar muchos aspectos de la nueva problemática de asentamientos humanos. Las autoridades del Gobierno de la República, conscientes de este problema promovieron primeramente la modificación de la participación de la población urbana respecto a la total. Véase, Unikel Luis, "El Desarrollo Urbano en México" edit. Colegio de México.

(4) "Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, impreso por la C2

ción de los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, a los cuales se hará referencia en forma detallada en el desarrollo de este capítulo; posteriormente se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos, en la que se establece con base en los artículos constitucionales modificados, la concurrencia y la responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno e institucionaliza la necesidad de planear y ordenar el crecimiento poblacional; "cobrando por primera vez la actividad de planear una dimensión trascendental y sin restricciones, sin coartar libertades se insertan fines en un proceso que aún con toda su espontaneidad es producto de la actividad humana y como tal debe servir al hombre y no convertirlo en víctima"(5).

No sólo los artículos constitucionales mencionados anteriormente y la Ley General de Asentamientos Humanos forman parte de la estructura jurídica que regulan ésta problemática, sino que la completan todo un sistema de planes de desarrollo urbano que también vienen a vincular la participación de los tres niveles de gobierno, como se explicará en su oportunidad más adelante, debiéndose seña -

mición de Estudios del Territorio Nacional, México, 1976. pág. 17

(5) Ciclo de Conferencias del Instituto Mexicano de Administración Urbana; 3a. conferencia "El desafío de la eficiencia: servir más - con menos"; ponente Lic. José Ramírez Gelrich. México, D.F. 8 de diciembre de 1979.

lar por ahora el concepto y objeto de planeación.

1.1 Algunos antecedentes de planeación en México.

Existen varios tipos de planeación, pero en general es considerada como una actividad humana que organiza un esquema global y congruente de un conjunto de acciones que se requieren para alcanzar un objetivo, el cual desde luego debe ocurrir en el futuro ya sea a corto, mediano o largo plazo.

La planeación, es una actividad que se ha venido realizando desde hace varios años en el ámbito socioeconómico por la Administración Pública; porque "... el Estado moderno es incapaz de cumplir sus responsabilidades sociales y económicas si no se sujeta la economía a un instrumento de racionalización, a un plan..."

(6). Para ilustrar lo afirmado anteriormente, se citarán algunos antecedentes.

En 1939, se expidió la ley sobre Planeación General de la República, la cual es considerada como el primer ordenamiento que se dictó en este terreno y cuya importancia histórica es grande, ya que establece que la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tienen por objeto coordinar y encauzar las actividades de las

(6) Ruiz Kassieu, José Francisco "Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales" (Tesis que ganó el Premio Nacional de Administración Pública, México, 1990) pág. 3

distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras"(7).

Para cumplir con los objetivos de la anterior ley se creó "la Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa"(8). La primera se integraba por funcionarios públicos y por representantes de profesionistas y empresarios; y la segunda, por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, quien fungía como Presidente Ejecutivo, ya que dicha Comisión dependía de esa Secretaría.

En el año de 1933, se creó el "Consejo Nacional de Economía, como órgano técnico consultivo del Presidente de la República..."(9). Este Consejo era competente para resolver consultas económicas, pudiendo presentar al Ejecutivo iniciativas de mejoramiento "regularización de las condiciones económico-sociales.

(7) Ley publicada el 12 de julio de 1930, en el Diario Oficial de la Federación.

(8) Ibid. Art. 1o.

(9) Ley que crea el Consejo Nacional de Economía, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1933.

El Consejo, además de estar integrado por representantes es
tatales, "... se componía por representantes de trabajadores, agri
cultores, consumidores, banqueros, profesionistas, comerciantes y
otros sectores..."(10); además se crearon los Consejos Locales de Economía.

En abril de 1934, se publicó el Primer Plan Sexenal para el período de 1940-1946.

En 1941, se establecieron los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario, que se transformaron en Consejos Mixtos de Economía Regional, los cuales estaban integrados tripartitamente y tenían una competencia más amplia que los organismos creados en 1933. Las facultades de dichos organismos consistían en "... elaborar los programas y coordinar las actividades a desarrollarse en cada enti
dad federativa tendientes a mejorar las condiciones económicas y sociales de la vida rural y a incrementar la producción agropecuaria..."(11).

En 1942, el Presidente de la República estableció la Comi
sión Federal de Planificación Económica, basándose en la necesidad de planear la economía nacional, para auxiliar a la Secretaría de

(10) Ibid. Art. 12

(11) Decreto publicado el 24 de septiembre de 1941, en el Diario -
Oficial de la Federación.

Estado encargada de este ramo, "... en la planificación y coordinación nacional, en el estudio de problemas concretos económicos, creados por la Guerra y de problemas para la movilización económica que requería la cooperación internacional..."(12).

En años posteriores, se optó por atribuirle a la Secretaría de Hacienda facultades de planeación en materia presupuestal, y "... en 1948, se crea el Comité Nacional de Inversiones..."(13), el cual al encargarse del control y vigilancia paraestatal contribuía a la planeación de la actividad estatal.

En 1953, se crea el Comité de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y en 1954 se forma la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, que tuvo a cargo proyectos de inversión para valorar de acuerdo con las necesidades más apremiantes del país, tomando en cuenta la importancia que cada obra representaba en sus aspectos económicos y sociales; también se le encomendó "... la realización de estudios económicos para poder establecer de manera coordinada con los objetivos de política económica, hacendaria y social, la jerarquización, cuantificación y el papel que deben desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo

(12) Decreto por el que se crea la Comisión Federal de Planificación Económica, publicado el 9 de julio de 1948, en el Diario Oficial de la Federación.

(13) Ibid. art. 1o.

llo integral del país y presentar a consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas". (14)

En 1958, se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual entre otras cosas, establece la existencia de la Secretaría de la Presidencia y se extingue la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Dicha ley faculta al nuevo organismo para "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor aprovechamiento general; coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (15).

(14) Decreto publicado el 31 de Enero de 1948, en el Diario Oficial de la Federación.

(15) Acuerdo publicado el 29 de Octubre de 1954, en el Diario Oficial de la Federación.

Las facultades de planeación no se le otorgaron con esta ley exclusivamente a la Secretaría de la Presidencia, sino que lo que respecta al control paraestatal quedó a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y la materia presupuestal, es decir, ingresos, egresos, contabilidad y financiamiento se encargó a la Secretaría de Hacienda, siendo esta dependencia la que en realidad disponía del instrumento de planeación, ya que conocía prácticamente de todo el proceso presupuestal de la Nación.

"Durante la vigencia de la Ley de 1958, se hicieron -- esfuerzos por coordinar a las dependencias que intervienen en la presupuestación, planeación, programación y control del sector público y por emitir algunos actos planificadores como: la Comisión Intersecretarial para la formulación de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social; el Plan de Acción Inmediata 1962-1964; ... el Plan de Desarrollo Económico Social 1966-1970; la Subcomisión de Inversión y Financiamiento; la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público de 1971; -- los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados... El Plan Básico del Gobierno 1976-1982, formulado en 1975 por el Partido Revolucionario Institucional... y la pro--

puesta para un programa de Gobierno 1976-1982, elaborada por un grupo de políticos y administradores del Partido Revolucionario Institucional, que participaban en la campaña política del Lic. José López Portillo" (16); en el cual, entre otras cosas se expone la problemática de los asentamientos humanos y se propone soluciones como las siguientes: "Enfrentamos los hechos con serenidad, con valor, con imaginación, con trabajo, con planeación. Uno de los fundamentales que debemos afrontar, es que no se trata solamente de racionalizar el crecimiento de nuestra población, sino también de estructurarla en forma más coherente, para aprovechar nuestros recursos, ya que en los dos extremos, -congestión y dispersión de la población- el aplazar decisiones acumuladas carencias"... "Nuestras ciudades han crecido sin planificación, que es el camino racional para establecer las orientaciones democráticas a la libertad. En realidad nos faltó un plan nacional de desarrollo que debía lograr que éste fuera equilibrado. La ciudad de México, es una respuesta espontánea a la falta de planeación nacional..." "La acción para resolver el problema del crecimiento urbano, sólo puede darse dentro de un plan nacional de desarrollo en -

(16) Ruiz Massieu José Francisco. "Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales" (tesis que ganó el premio nacional de Administración Pública), México, 1979. p.- 11 y 12.

el que se contemplen todas las áreas y que obviamente no podrá cumplirse en seis años, pero que debe iniciarse, pues de otra suerte, jamás principiaría el proceso de solución y se complicarán cada vez más los congestionamientos urbanos, con las - - consecuencias que se manifiestan en las ciudades, pero en realidad tienen su origen en otros sectores" (17).

Todas las ideas antes mencionadas, fueron expuestas -- por el Licenciado López Portillo, durante su campaña política, para llegar a la presidencia de la República, pero fué en 1977 cuando al entrar en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se realizan los primeros hechos importantes -- para llevar a cabo una planeación del desarrollo urbano y de -- la planeación socioeconómica del país; ya que, por una parte, -- crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le confiere responsabilidad de planeación, programación y presu-- puestación, evaluación, informática y control global del sec-- tor paraestatal e incorpora la sectorización para vincular a -- las entidades paraestatales a los planes gubernamentales, etc. y por otra parte, se reestructura una Secretaría de Estado --

(17) Síntesis del Ideario Político sobre asentamientos hu-- manos, del Lic. José López Portillo. Documento básico, Septiembre de 1977, p. 3.

dándosele facultades específicas sobre asentamientos humanos - que fueron adicionadas a las funciones que ya le correspondía sobre obras públicas; es decir, que fué creada la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - faculta al Presidente de la República para agrupar las entidades de la Administración Pública paraestatal, por sectores definidos, con el objeto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se designe como coordinador del sector correspondiente. Para lo que se faculta a dichos organismos para "planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" (18) a través del acuerdo de sectorización publicado el 17 de enero de 1977.

Después de la publicación de dicho acuerdo de sectorización, se elaboraron diversos planes estatales y sectoriales, que han permitido guiar la política económica y social... y establecer los compromisos con los distintos sectores de la so

(18) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - - ART. 51.

ciudad" (19). Entre dichos planes se encuentran, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Plan Nacional de Turismo, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, - etc.

Todos los planes antes mencionados, así como los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan de Agroindustrias, al igual que "la concepción -- del Sistema Alimentario Mexicano, que plantea profundamente -- una nueva estrategia intersectorial dirigida a proveer de la -- nutrición básica a toda la población nacional y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos" (20) forman parte del Plan Global de Desarrollo -- que fué publicado el 17 de abril de 1980.

1.2 Concepto y Objeto de la Planeación Urbana.

En lo que respecta a la planeación urbana, que es el -- tema central a tratar en este capítulo, es considerada como -- "una actividad interdisciplinaria, encaminada a la preordena--

(19) Resumen del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, publicado el 17 de abril de 1980, presentación p. 3.

(20) *Idem*, p. 4.

ción de una determinada operación, serie de operaciones ó acciones complejas de carácter integral en los aspectos sociales económicos y territoriales" (21); es decir, que es "un proceso de establecimiento y operación práctica de planes concretos de acción encaminados al provecho social ordenado del suelo y el espacio urbano, con atención a las relaciones de interdependencia entre la ciudad y su región". (22).

La planeación como instrumento para alcanzar la óptima asignación de los recursos, siempre ha estado presente en una economía de libre empresa y en México, como ya se mencionó anteriormente, se ha llevado a cabo desde hace varias décadas; sin embargo, es muy reciente la aceptación de las técnicas de planificación del desarrollo para seleccionar los medios y los fines que lleven hacia otros objetivos del desarrollo.

La planeación urbana, es sólo una de las formas de planeación que lleva a cabo el Gobierno Federal, pero doctrinalmente se rige por los mismos principios que rigen a la planifi

(21) "Glosario de términos sobre asentamientos humanos", publicado por la SADO, México, 1976. p. 103.

(22) Arnold Whittick, "Planeación Urbana", Enciclopedia de la Planificación Urbana; Ed. Instituto de Estudios Administrativos Locales, Madrid; 1976, p. 1008.

cación en general, independientemente del campo en que se aplique.

"El primer principio es el de racionalidad.- En la actividad de planeación, se debe seleccionar primeramente alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente". (23)

"El segundo principio es el de previsión.- Los planes, que son los instrumentos de la planeación, tienen por objeto guiar conductas hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas" (24). En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, que es la que establece que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a través de planes de desarrollo urbano, no determina cuál será la vigencia de éstos, sino que al referirse al Plan Nacional de Desarrollo

(23) Martner Gonzalo. "Planificación y Presupuesto por Programas", 7a. ed. 1976, México, p. 46.

(24) Idem.

Urbano establece que estará sometido a "un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazo..." (25).

"El tercer principio es el de la universalidad.- En virtud de este principio, la planeación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación". (26)

"El cuarto principio es el de unidad.- Como consecuencia de este principio, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efectos de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas" (27).

Al respecto, la Ley General de Asentamientos humanos establece la existencia de cuatro planes de desarrollo urbano, corresponden

(26) Idea.

(27) Ibid., p. 47.

dientes al ámbito de competencia nacional, estatal y municipal respectivamente, así como, los de zonas conurbadas, todos los cuales deben de ser congruentes entre sí y con los lineamientos planteados a nivel nacional.

"El quinto principio es el de continuidad.- ... La planificación es un proceso de duración limitada. Cumplido el plan, se formula el siguiente ó bien, como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación; el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro". (28)

En lo que respecta al objeto de la planeación urbana, cabe mencionar que éste consiste en lograr el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo; obtener una distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional; fomentar una adecuada interrelación socio-económica de los ciudades y encauzar prefe-

(28) Idea.

renemente centros urbanos de dimensiones medias, a fin de evitar grandes concentraciones urbanas; así como, prevenir el crecimiento de zonas precarias, regular la creación de zonas industriales y de estructuras administrativas, para que puedan ofrecer mejores servicios.

Si no se ordena la estructura urbana y "los flujos migratorios..." ... podemos estar cayendo en la construcción de un país que de todos modos quedará subutilizado" (29), ya que de seguir con el ritmo del crecimiento actual se calcula que para el año 2000, la ciudad de México contará con una población de 27 millones de personas, por lo que, "es necesario desarrollar, generar si es preciso una voluntad de ordenamiento que nos permita no sólo construir espacialmente hablando un país equilibrado, sino que nos permita fundamentalmente llegar a organizarlo a la plenitud de sus posibilidades" (30).

1.3 Disposiciones jurídicas que regulan la planeación urbana.

Como se mencionó anteriormente, el desequilibrio regio

-
- (29) Ciclo de Conferencias del Instituto Mexicano de Administración Urbana; 3a. Conferencia "el desafío de la eficiencia: servir más con menos": ponente Lic. José - Ramírez Oelrich. México, D.F., 8 Diciembre de 1980.
- (30) Idea.

nal, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país y su desigual distribución en éste, provocaron grandes conflictos, por lo cual, el Gobierno Federal manifestó la necesidad de establecer una estructura jurídica que permitiera intervenir al Estado en la regulación de desarrollo urbano a través de la planeación urbana llevada a cabo por los tres niveles de Gobierno, definiendo los usos del suelo urbano, permitiendo la participación de acciones e inversiones tanto de la Federación, como de las Entidades Federativas y los Municipios, de manera que los programas realizados por cada uno de estos tres niveles no entren en contradicción y se puedan llevar a cabo; además de establecer la colaboración de diversos organismos de la administración Pública para poner en práctica las políticas y metas que contribuyan a la solución de dicho problema.

Para lograr lo anterior se llevaron a cabo modificaciones a la Constitución Federal, lo cual ocurrió en el año de 1975 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976. En dicha iniciativa se establecía la modificación a tres artículos constitucionales, quedando de la siguiente manera:

Art.27, 3er. párrafo "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 de 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 ordenación y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra 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. Los núcleos de población -- que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". (31)

En el anterior precepto constitucional, se faculta a -- la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, cumpliendo con una utilidad pública y beneficio social, y de acuerdo a esto se faculta también al Estado para regular los asentamientos humanos, por lo que este artículo debe considerarse la primera base constitucional que faculta al Estado para que lleve a cabo la planeación del desarrollo urbano. Dicho artículo establece también los usos del suelo y da mayor jerarquía a la protección de derechos de la comunidad que integran los asentamientos humanos.

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 62 ed; Porrúa, 1979. Art. 27.

El artículo 73 constitucional, fué adicionado con un -
tercer apartado en la fracción **XXIX**, quedando de la siguiente_
manera:

"El Congreso tiene facultad:

Fracción I... **XXIX-B**...

XXIX-C Para expedir las leyes que establezcan la con-
currencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipi-
pios. en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia
de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines pre-
vistas en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitu-
ción" (32).

La Constitución Federal, faculta al Congreso de la - -
Unión por primera vez en este artículo, para que expida leyes_
que regulen la participación tanto de la Federación como de las
Entidades Federativas y de los Municipios en la planeación de_
los asentamientos humanos, respetando el ámbito de sus respec-
tivas jurisdicciones, ya que según se manifiesta posteri_rmen-
te en la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos humanos

(32) *Ibid.* art. 73 Fracción **XXIX-C**.

"la problemática urbana difícilmente podría quedar limitada a la atención de uno de los tres niveles de Gobierno, por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la distribución de competencia del sistema federal mexicano, en el que encontramos que la Federación ejerce facultades decisivas en dicho desarrollo, pero que de la misma manera los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades del crecimiento urbano" (33).

El tercer artículo constitucional modificado fue el 115, al cual se le agregaron las siguientes fracciones:

"Art. 115...

Fracc. I a III

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 Consti

(33) Exposición de motivos de la Ley General de Asentamientos humanos.

tución 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 terri-
torios 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 ámbi-
to de sus competencias, planearán y regularán de manera conjun-
ta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la
Ley Federal de la materia". (34)

El artículo 115 constitucional en su fracción IV, fa--
culte a los Estados y a los Municipios para que los primeros -
expidan leyes y reglamentos; y los segundos disposiciones adm-
nistrativas, ambos dentro del ámbito de su competencia y sobre
ordenación y planeación de los asentamientos humanos; siempre
y cuando sean éstas acordes con lo establecido por la Ley Fe--
deral de la materia, que es la Ley General de Asentamientos Hu-
manos. En dicha ley, tampoco se establece nada sobre las fa--
cultades legislativas de los Municipios, ya que éstas corres--
ponden a las Legislaturas Locales; sin embargo, sí menciona --

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Op. Cit. Art. 115, fracciones IV y V.

una serie de facultades en cuanto a la elaboración, ejecución y revisión de los planes de desarrollo urbano municipal, permitiendo con ello, la concurrencia de otro de los niveles de Gobierno en lo que respecta a la planeación urbana.

En la fracción V del mismo artículo, se faculta también a las Entidades Federativas y a los Municipios para que dentro de su ámbito de competencia respectiva planeen y regulen en forma de su ámbito de competencia, planeen y regulen en forma coordinada el desarrollo de poblaciones que forman una continuidad geográfica, lo cual técnicamente recibe el nombre de conurbación.

La ley federal de esta materia, llamada Ley General de Asentamientos humanos, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, la cual viene a concretizar en este documento la concurrencia de autoridades, que se establece en los artículos 73 y 115 constitucionales; fija las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y definió los principios conforme a los cuales, se deberán determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de

áreas y predios; además, esta ley establece como instrumentos de planeación a los planes de desarrollo urbano, tanto a nivel Nacional como Estatal y Municipal, y "no es sólo el instrumento legal que institucionaliza la planeación, sino el cuerpo en el que se sientan las bases y principios que habrán de regir las acciones participativas de los tres niveles de Gobierno y la población con el propósito de completar las metas en esta materia..."; "... es decir, enfrentar la necesidad y la obligación de ordenar lo existente y regular ó planear el crecimiento futuro, por ello, es importante insistir en dos aspectos que sin decirse textualmente se infieren en el espíritu de la ley. No impide el libre tránsito de los mexicanos en cualquier lugar del territorio nacional, pero sí propone que al sentarse no quebranten las disposiciones que rigen en la ciudad o centros de población elegidos para hacerlo. Con esta ley, tienen vigencia por primera vez la necesidad de darle eficiencia al proceso de urbanización, porque al proponer la reordenación de lo existente y planear el crecimiento futuro, implícitamente se impone la condición de aplicar en forma óptima los recursos, atender los rezagos y la resolución de los problemas..., por que es precisamente objetivo y función de la ley

bor a planear el reducir problemas". (35)

Posteriormente, para darle congruencia a los objetivos de planeación urbana que establece la Ley General, las legislaturas locales expedieron sus leyes de desarrollo urbano, en aquéllos Estados donde se carecía de estas regulaciones. Dichas leyes otorgan al Gobierno de las Entidades Federativas facultades sobre esta materia para que actúen dentro de su ámbito de competencias en la resolución de problemas que presente.

Esta problemática no sólo repercutió en la estructura social, económica y política sino incluso en la administrativa y al igual que se hizo necesario una modificación en la estructura jurídica para tratar este fenómeno, se tuvo que hacer una reestructuración en la administración pública que la hiciera más congruente con los preceptos de asentamientos humanos y adecuar su funcionamiento a una realidad cambiante.

Por lo anteriormente señalado es que en diciembre de 1976 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual entre

(35) Ciclo de Conferencias del Instituto Mexicano de Administración Urbana; 3a. Conferencia "El desafío de la eficiencia; servir más con menos": ponente Lic. José Estévez Ceirich. México, D.F. 5 diciembre 1976.

otras modificaciones que hace a la estructura de la administra
ción pública, crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y --
Obras Públicas a la cual faculta para:

I.- Formular y conducir la política general de asen-
tamientos humanos del país;

II.- Planear la distribución de la población y la orde-
nación del territorio nacional;

III.- Promover el desarrollo de la comunidad;

IV.- Formular y conducir los programas de vivienda y
urbanismo". (36)

De acuerdo a lo establecido por la Ley General de Ase-
tamientos Humanos y las facultades conferidas por la Ley Orgá-
nica de la Administración Pública Federal con respecto a la --
creación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se expide un
decreto publicado el 16 de junio de 1977, que crea la Comisión
Nacional de Desarrollo Urbano, que tiene como funciones primor-
diales las siguientes: "a) Definir y proponer acciones e in-
versiones a corto, mediano y largo plazo para ser integradas -
al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; b) Proponer lineamien-

(36) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. --
art. 37.

tos de políticas, prioridades y restricciones que en materia - de asentamientos humanos sea conveniente considerar en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; c) Determinar las normas con -- apego a las cuales, las dependencias y entidades de la Adminis- tración Pública Federal, coadyuven al análisis, revisión y eva- luación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; ..." (37).

El 19 de mayo de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que se aprueba el Plan Na- cional de Desarrollo Urbano, al que se hará referencia en for- ma detallada en los incisos siguientes.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - faculta al Presidente de la República para que realice conve- nios con los gobernadores de los Estados, para "coordinar sus acciones con objeto de dar plena operatividad al Sistema Na- cional de Planeación del Desarrollo Urbano. Con este fin, -- conviene coordinar sus acciones para la aplicación del Plan - Nacional de Desarrollo Urbano, de sus programas operativos y - del Programa Nacional de Vivienda; para la formulación, ejecu- ción y actualización de los planes y programas estatales de de

(37) Decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Ur- bano, publicado el 16 de junio de 1977 en el Diario -- Oficial de la Federación.

desarrollo urbano y para promover y apoyar la elaboración ejecución, evaluación y actualización de los planes de desarrollo urbano municipales y de centros de población" (38). En este tipo de convenios no sólo se establecen facultades en materia de planeación urbana, sino para la realización de programas de desarrollo socioeconómico en general.

1.4 El Sistema Nacional de Planeación Urbana.

La Ley General de Asentamientos humanos, faculta al Estado en sus tres niveles de Gobierno, es decir, a la Federación, a los Estados y Municipios para que participen en forma concurrente en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, a través de un sistema de planes, con el objeto de que dicho conjunto de reglas sean acordes entre sí y faciliten los objetivos de esta actividad.

El sistema de planes que establece la Ley General de Asentamientos Humanos está compuesto por: "I.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano; II.- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano; III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano...;

(38) Convenio Único de Coordinación que celebró el Gobierno Federal y el Estado de Aguascalientes, publicado el 9 de septiembre de 1990, en el Diario Oficial de la Federación.

IV.- Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas..." (39).

Las leyes locales establecen la existencia de otro sistema de planes de desarrollo urbano, formado por cinco planes que se consideran como modalidades de los cuatro mencionados - por la ley general de esta materia y que reciben los siguientes nombres: a) Planes Regionales; b) Planes Subregionales; c) Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población; d) Planes -- Parciales y e) Planes Sectoriales.

Por otra parte, es importante mencionar que no existe jerarquía jurídica entre este tipo de planes, ya que la Ley -- General de Asentamientos humanos no establece nada al respecto, solamente los enumera y establece que deben de ser congruentes.

La Ley General de Asentamientos humanos y las leyes de desarrollo urbano de los Estados faculta al Presidente de la -- República y a los Gobernadores de los Estados, respectivamente, para que el ejercicio de sus facultades potestativas manifiesten externamente su voluntad de aprobar los planes de desarrollo urbano, los cuales son de carácter ejecutivo y se proponen

(39) Ley General de Asentamientos humanos, op. cit. art. --

satisfacer el interés general.

Jurídicamente, se puede situar a los planes de desarrollo urbano como reglamentarios de la Ley General de Asentamientos Humanos, independientemente de que contienen diagnósticos y pronósticos, ya que tienen la peculiaridad de ser aprobados por el poder ejecutivo; ser generales, es decir, que no van dirigidos a determinadas personas en particular; tienen permanencia, ya que no son mandatos que deban existir periódicamente y después se derogan, aunque en el caso de dichos planes la ley general no indica cuál será su vigencia; y por último, poseen un poder vinculatorio, no solamente orientado a los particulares, sino también a la propia administración pública.

Los planes de desarrollo urbano, producen efectos jurídicos en la administración pública y en los particulares. Por lo que respecta al efecto jurídico que produce en la administración el Plan Nacional, cabe mencionar que éste tiene un valor vinculatorio en cuanto a sus efectos entre los diversos niveles de Gobierno y los órganos administrativos implicados.

Como se mencionó anteriormente, la Ley General de Asen

Asentamientos Humanos determina que la ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo a través de planes de desarrollo urbano, los cuales corresponderán al nivel ó niveles de Gobierno, de acuerdo al ámbito territorial donde se apliquen.

Existen varios tipos de planes de desarrollo urbano, - que son los que vienen a conformar el Sistema Nacional de Planeación del desarrollo urbano, por lo que es importante mencionar en forma detallada en qué consiste cada uno de estos planes y su ámbito territorial de aplicación.

"Un plan, es el conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que, al ser relacionadas con las estrategias y tácticas requeridas para el desarrollo de un determinado modelo económico-social instrumenta un proceso que - puede ser integral o sectorial y en distintos niveles urbanos, local, regional, nacional, etc., para alcanzar objetivos de la interacción. El plan es un proceso dinámico que se requiere de la interacción entre los sectores considerados en él, así como

de la coherencia y coordinación institucional". (40)

El plan de desarrollo urbano comprende la realización de informes escritos, mapas y diagramas, preparados por las autoridades y organismos a los que compete la labor de planificación urbana y territorial. Se basa en una tarea previa de investigación y análisis de los datos reales, sometiéndose a una revisión periódica para adecuarlo a las tendencias que se observen en la información recogida en la fase de investigación.

El objeto de los planes de desarrollo urbano es el de satisfacer las necesidades sociales y económicas de la comunidad, mediante la creación de un planteamiento efectivo de la estructura física del territorio y el fomento de las medidas tendientes a crear un medio ambiente agradable, al mismo tiempo en que se concilien las pretensiones contrarias de los particulares, por lo que se refiere al uso y aprovechamiento del suelo. Un buen plan es aquél que proporciona un modelo con arreglo al cual se puede ir adoptando día a día las decisiones urbanísticas pertinentes; es una afirmación de la política de

(40) "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos". Ed. For la SAdOP, 1976, p. 100.

acción a seguir a corto y a largo plazo. Pone de manifiesto - al público, a los promotores y a los organismos públicos los - objetivos a que debe responder la futura utilización del suelo y la naturaleza de las exigencias de la comunidad.

La investigación y análisis previos, que es tarea esen cial en la preparación de un plan de desarrollo, han de orientarse hacia la identificación de los problemas y características del área en cuestión, debiendo ser susceptibles de conti-- nuas revisiones. La investigación inicial debe abarcar las ca racterísticas físicas y económicas de la zona, incluyendo las - referencias pertinentes al aprovechamiento de los terrenos, -- tamaño, composición y distribución de la población y de los -- puestos de trabajo, junto con un análisis del sistema de comu-- nicaciones. Debe comprenderse también un examen de todas las tendencias de modificaciones que se manifiesten en las zonas, como la implantación de industrias. Como consecuencia de ello es de llevar a cabo la modificación de los planes.

CAPITULO I

SEGUNDA PARTE

"PLANES DE DESARROLLO URBANO"

1.1.1 Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es uno de los - cuatro planes mencionados por la Ley General de Asentamientos Humanos, los cuales son considerados como básicos.

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es definido como: "un proceso continuo de planeación que relaciona en un sistema articulado, los objetivos nacionales y sectoriales en el análisis permanente de la situación de los - asentamientos humanos y que plantea un conjunto interrelacionado y complementario de objetivos, políticas, metas, instrumentos y programas de acción" (41); es decir, organiza la acción de la administración pública federal en base a objetivos prioritarios a corto, mediano y largo plazo. Esto último es muy - importante, ya que anteriormente estos objetivos no trascendían

(+1) "Enciclopedia de planificación urbana", op. cit. p. - 1008.

los períodos sexenales de gobierno, mientras que ahora se enfoca obligatoriamente inclusive a largo plazo.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano son:

- " - Descongestionar la inversión pública.
- Promover el establecimiento de nuevas unidades de la Administración Pública Federal, fuera de la zona metropolitana de la Ciudad de México.
- Establecer un mecanismo financiero y modificar el sistema de incentivos fiscales.
- Orientar el gasto público hacia zonas prioritarias.
- Propiciar la congruencia de las acciones e inversiones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población". (42)

Obligatoriedad.- Tanto las dependencias de la Administración Pública Federal, como para el sector social privado, -

(42) Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado el 19 de mayo de 1978. Art. 4.

deben de tomar en cuenta los objetivos y políticas previstas - en el Plan Nacional, para que la Administración Pública Federal pueda definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo urbano.

Los objetivos técnicos del estudio que hace el Plan Nacional de Desarrollo Urbano son los siguientes:

a) Ordenación territorial.- Se relaciona a largo plazo la distribución de la población y las actividades productivas de acuerdo con las previsiones en cuanto a número y tamaño de las ciudades. Se pretende en sí llegar a un sistema urbano nacional conformado por subsistemas urbanos integrados que actúen entre sí, abarcando hasta la más apartadas localidades que gravitan dentro de su área de influencia.

b) Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

A partir de los requerimientos de estos elementos proporcionados por el diagnóstico y las previsiones del ordenamiento territorial que se pretenden, los objetivos en estos tres elementos están encaminados igualmente a que las acciones futuras en el desarrollo de los mismos se den en forma más armoniosa y equilibrada en el territorio, a través del sistema de ciu

dades y de zonas prioritarias establecidas.

Vivienda.- Se propone la reducción del déficit y la satisfacción a largo plazo del problema habitacional. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dicta los lineamientos básicos a que habrán de sujetarse los programas de vivienda en sus diversas modalidades. De este rubro del plan se deriva un instrumento más operativo que el Programa Nacional de Vivienda, - coordinado también por el propio sector Asentamientos Humanos.

Zonas Prioritarias.- De acuerdo a la capacidad del desarrollo regional del país, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano establece 10 zonas prioritarias que debido a su ubicación, estrategias y sus condiciones favorables para actuar como pivotes en el desarrollo del país.

Concurrencia de Programas.- Dicho plan establece programas a convenirse con los gobiernos de los Estados y Municipios para que los esfuerzos y acciones de los tres niveles de gobierno confluyen en un mismo sentido y no sean contradictorias. El propósito fundamental de éstos, es apoyar a las autoridades locales en la instrumentación de las políticas de in

pulso, reguisción, orienación y consolidación recomendadas a los Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

1.1.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

"... Es un proceso continuo de planeación que relaciona los objetivos estatales de desarrollo urbano con los del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con otros objetivos sectoriales. Con base en el análisis permanente de la situación local, plantea un conjunto de metas, instrumentos y programas de acción que tendan a traducir en la estrategia estatal, los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano" (43).

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, determina desde un punto de vista más concreto, los lineamientos que permiten llevarse a cabo desde el punto de vista urbano en los municipios que lo integran, para lo cual la Entidad Federativa debe dividirse en zonas. En términos más concretos, se debe orientar a definir reservas y provisiones del suelo en los Estados y pretender corregir ciertas anomalías de los planes tradicionales, principalmente mediante: a) El apego de la nueva legis-

(43) "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos" op. cit. p. 103.

lación y disposiciones en la materia; b) La ubicación del proceso de desarrollo urbano dentro del desarrollo socioeconómico; c) La consideración del territorio estatal y sus aspectos sociales y económicos como conjunto integrado y con líneas de interrelación interna y externa.

Los planes estatales, están dirigidos a varias etapas de operación. "La primera está dirigida a servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; así como, a mejorar y -preservar el medio ambiente de los asentamientos humanos".... "La segunda enfoca la atención a la solución de problemas y -prevención de éstos a mediano y largo plazo" (44).

Los objetivos de este plan: la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la Entidad Federativa; la coordinación de programas y acciones entre los tres niveles de Gobierno que tengan como fin el desarrollo urbano de la Entidad; propiciar condiciones favorables para que la población satisfaga sus necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; mejorar y preservar el medio ambiente de los Asentamientos Humanos.

(44) "Planes estatales y locales de Desarrollo Urbano" Vol. 4, documento 4.3 Edit. CENUR, México, p. 12.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano trata de:

- La planeación de los asentamientos humanos.
- Acciones de apoyo a los programas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- Acciones al programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales.
- Suelo y bienes inmuebles.
- Agua potable.
- Ciudades industriales.
- Vivienda progresiva.
- Mejoramiento de la vivienda.
- Vivienda terminada.
- Equipamiento urbano.
- Equipamiento para la comercialización.
- Programas a convenir con los municipios.
- Consolidación, impulso y regulación del Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

La estructura del Plan Estatal, es similar a la del Plan Nacional de Desarrollo Urbano para lograr que haya congruencia y operatividad en el ámbito de cada Entidad Federati

va para la concentración y realización de acciones e inversiones para el desarrollo urbano. Su estructura es similar a la del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y es la siguiente:

NIVEL NORMATIVO:

- Este rubro comprende el diagnóstico y pronóstico para definir los objetivos, políticas, metas e instrumentos para el ordenamiento del territorio; el desarrollo urbano de los centros de población y los elementos y acciones componentes del sector.

NIVEL ESTRATEGICO:

- Consiste en definir, diseñar, evaluar y seleccionar los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. En este nivel se plantea la necesidad de desarrollar y poner en operación diversos tipos de programas de acción.

NIVEL INSTRUMENTAL:

- En este nivel se presenta el marco jurídico y los mecanismos que se requieran para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, por lo que se incluye.

- Convenios con el Estado y los Municipios.

- Decreto de aprobación del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

- Reglamento interior de la Comisión de Planeación Urbana Estatal y organismos similares.

ANEXO GRÁFICO:

- Estará compuesto por diversos elementos técnicos como son:
 - Cuadros.
 - Diagramas.
 - Mapas.
 - Y matrices que corresponden con las necesidades propias de cada Estado.

La obligatoriedad del Plan Estatal es para los gobiernos Estatales y Municipios, así como para los particulares, una vez que ha sido publicado dicho plan.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, abarca la superficie territorial de la Entidad respectiva y debe de tener relación con otros estudios técnicos o planes para su elaboración; además, deberá estar en coordinación técnica con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de Centros de Población, así como con los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas (interestatales y/o subregionales de Desarrollo Urbano).

1.1.3 El Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se circunscribe a un ámbito geográfico más pequeño que los anteriores, por lo que concretiza aún más y presenta una necesidad urbana en los diversos sectores de la población. Para lograr una mayor objetividad a partir de él se desarrollan algunas de sus derivaciones o modalidades (planes directores de centros de población, planes parciales y programas sectoriales), que tienen como función establecer acciones urbanas concretas en áreas o sectores determinados.

Este tipo de plan determina reservas para proveer y orientar el crecimiento del Municipio y en especial de los centros de población que lo integran. Así, la infraestructura, el equipamiento, las reservas territoriales y el aspecto ecológico se determina con más detalle y precisión geográfica.

"El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, es un proceso continuo de planeación que incorpora los objetivos nacionales y estatales del desarrollo urbano y que los concretiza en políticas, instrumentos y acciones que, a nivel local, tiendan a -

reforzar los objetivos mencionados y a lograr un desarrollo -- equilibrado de sus centros de población" (45).

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, da origen a las acciones urbanas de fundación, conservación, crecimiento y mejoramiento de los centros de población de un Municipio, por lo que será en este plan en el que se da fundamento a las declaratorias de provisiones, usos y reservas, cuando jurídica y técnicamente se justifique ya la reglamentación necesaria para -- hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos del plan.

Estructura del Contenido.

- NIVEL NORMATIVO.- Contiene las bases y objetivos del plan, las políticas, metas e instrumentos para el ordenamiento del territorio municipal, que se originen mediante el diagnóstico de la problemática urbana municipal y los elementos componentes que comprenden el sector asentamientos humanos.

- NIVEL OPERATIVO.- En este nivel, se propone la -- forma de realización de programas operativos, destinados a dar soluciones concretas a los objetivos planteados en el nivel -- normativo.

(45) "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos", op. cit. p. 105.

- NIVEL DE CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL.- Contempla las responsabilidades y recursos de que disponen para cumplir con las acciones y objetivos del plan. Se establecen las fechas probables para el cumplimiento de las metas y se definen los ámbitos de acción que tendrán los programas, tal como están previstos por cada nivel de gobierno responsable.

- NIVEL INSTRUMENTAL.- Contiene los elementos jurídicos, administrativos, financieros, de capacitación, comunicación, de participación de la comunidad con los que se dará cumplimiento en la aplicación práctica del plan, a los objetivos señalados en el nivel normativo.

El Plan Municipal, obliga a las autoridades municipales y estatales en cuanto que éstas son responsables de su elaboración, aprobación y ejecución. Será obligatoria para las autoridades federales cuando éstas actúen en el ámbito municipal.

Será obligatorio para los sectores privado y social -- (personas físicas y morales) una vez que el plan sea publicado.

Este plan tiene una relación jurídico administrativa -

con otros planes, ya que está considerado dentro de un nivel básico; mientras que, los planes de centros de población, parciales y sectoriales de desarrollo urbano se contemplan como modalidades de dicho plan, según estén considerados en las leyes locales de la materia.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano, no necesariamente debe incorporar los objetivos, políticas, instrumentos y acciones establecidos en otros planes que corresponden a otros niveles de gobierno, puede contener aspectos diferentes, siempre y cuando no se contrapongan a otros planes para mantener congruencia con los mismos.

En dichos planes municipales, se da una visión integral del ordenamiento del territorio municipal, al relacionar las actividades productivas con la distribución espacial de la población, procurando siempre mantener un equilibrio entre dichos elementos; también trata de la infraestructura; equipamiento urbano; usos del suelo; conservación ecológica y vivienda.

- Infraestructura.- El Plan Municipal indica por ejemplo, la necesidad de programar obras a un plazo determinado p₂

ra la introducción de agua potable para satisfacer los requerimientos de la población en el Municipio.

- Equipamiento urbano.- En el Plan Municipal, se precisan los requerimientos de adecuación o creación de servicios como la administración y manejo del suministro de agua potable, de recolección de basura, control de los servicios de mercado, rastros, escuelas, servicios de vigilancia y seguridad o de -- emergencias urbanas entre otros.

- Vivienda.- El Plan Municipal puede retomar los lineamientos y programas operativos estatales para la realización de programas específicos en el Municipio.

Dicho plan, propone en el elemento vivienda los programas y acciones que tiendan a satisfacer las demandas presentes y futuras, con base en las tendencias de crecimiento de la población municipal; es decir, al respecto propone programas de vivienda terminada, vivienda progresiva, mejoramiento de la vivienda, etc.

A partir de los requerimientos de los tres elementos -- antes mencionados, que son proporcionados por el diagnóstico y

las previsiones del ordenamiento territorial que se pretende, los objetivos de dichos elementos están encaminados a que las acciones futuras de los tres elementos se den en forma armoniosa y equilibrada en el territorio municipal.

- Usos del suelo.- Establece la base técnico jurídica para la expedición de las declaratorias de provisiones, reservas y de la reglamentación necesaria, para dar cumplimiento a los objetivos del plan y a las acciones urbanas correspondientes, por lo que al respecto hace la siguiente clasificación:

1.- Ocupación urbana; 2.- Ocupación industrial; 3.- Ocupación de infraestructura interurbana; 4.- Ocupación agropecuaria; -- 5.- Ocupación para recreación y/o paisaje; 6.- Ocupación forestal.

En esta clasificación, establece las áreas requeridas, para el crecimiento urbano, la ubicación de los centros de población del municipio y sus límites del medio físico natural, como ríos, lagunas, cerros y otros.

- Conservación ecológica.- Establece lineamientos y programas de los que se derivan obras y acciones para la conservación, regeneración y preservación del medio ambiente de -

los centros de población del municipio.

- Concurrencia de programas.- Establece programas de acción concertada y del sector asentamientos humanos a convenir con otros niveles de gobierno.

En lo que se refiere a la estructura del Plan Municipal, ésta es similar a la del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a la de los Planes Estatales, por lo que para conocer dicha estructura hay que remitirse a dichos planes.

1.1.4 Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Dicho Plan es el último de los mencionados por la Ley General de Asentamientos humanos y tiene como base constitucional el artículo 115, fracción V.

Para comprender mejor la materia de que trata este plan, se explicará primeramente qué es la conurbación.

De acuerdo con la definición que da la Ley General de Asentamientos Humanos, se dice que la conurbación es, "...un fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social" (46). "La zona conurbada es el área circular generada

(46) Ley General de Asentamientos humanos, op. cit. Art. 2, fracción II.

por un radio de 30 kms. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes" (47).

Este fenómeno puede ser interestatal, cuando se presenten centros de población localizados en territorios de dos ó más municipios que pertenecen a diversas Entidades Federativas; o bien, intermunicipales, en el caso de que dicho fenómeno se presente entre dos o más municipios del mismo Estado.

El Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas (interestatal), es un instrumento mediante el cual, se concretizan acciones en materia de desarrollo urbano, con la intervención de las autoridades de los tres niveles de gobierno dentro de un área geográfica determinada; mientras que el Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas intermunicipales, sirve de instrumento para concretizar las acciones de desarrollo urbano, pero con la intervención exclusiva de dos de los niveles de gobierno; es decir, del estatal y del municipal.

Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, contie--

(47) "Planes estatales y locales de Desarrollo Urbano", op. cit. p. 13.

nen una serie de acciones que van desde la búsqueda de un ordenamiento físico, es decir la planeación física, hasta aquéllas que orientan la infraestructura, el equipamiento, la vivienda, el uso del suelo y convenios sobre infraestructura, equipamiento y servicios de vivienda, etc.

En la estructura del contenido de dichos planes, se observan los mismos niveles que en los otros planes antes mencionados, es decir, contienen los siguientes niveles: a) nivel normativo; b) nivel estratégico; c) nivel de corresponsabilidad sectorial; d) nivel instrumental; e) anexo gráfico y f) anexo técnico.

- La infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, son analizados en la fase de diagnóstico en base a su disponibilidad y demandas actuales y futuras de acuerdo a las previsiones del plan, así mismo, se pretende equilibrar éstos elementos dentro del límite de la zona conurbada.

- Vivienda.- A nivel de zona conurbada, el problema de vivienda tiende a agudizarse creando fuertes desequilibrios y problemas interestatales e intermunicipales, por lo que este plan debe proponer los instrumentos jurídicos, administrativos

y financieros que coadyuven a atenuar los desequilibrios existentes y a largo plazo fomentar un equilibrio de la zona.

Los tres niveles de gobierno, a través de la Comisión de zonas conurbadas correspondientes habrán de definir su participación en los diferentes tipos de programas de vivienda - que se requieran.

- Usos del Suelo.- En este plan se establecen reservas territoriales para la expansión de las poblaciones y fundación de nuevas ciudades, vivienda, redes viales, equipamiento y ecología urbana.

- Conservación ecológica.- Se dictan lineamientos para preservación y conservación del medio ambiente de la zona.

- Concurrencia de Programas.- Es a este nivel donde - se requiere una precisión total en cuanto a la coordinación de programas y acciones de orden Federal, Estatal y Municipal; por lo que debe enfatizarse el ámbito de competencia de acciones - de los tres niveles de gobierno, de donde se desprende que es necesario un estudio jurídico administrativo de las Entidades y Municipios involucrados.

1.1.5 Planes de Centros de Población.

Estos planes forman parte del sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos y aunque no son considerados como básicos se vinculan con los demás planes: el Plan Nacional, los Planes Estatales, los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, los Planes parciales y los planes Sectoriales.

El ámbito espacial de los Planes de Centros de Población está determinado por la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual lo define como: aquéllas "...áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales, que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos;..." (48).

El Plan Director Urbano de Centros de Población, que es como técnicamente se le denomina a este tipo de plan, da origen a las acciones urbanas de conservación, crecimiento y

(48) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit. art. 2, Fracción II.

mejoramiento de los centros de población de un municipio, por lo que constituye el fundamento técnico para la expedición de declaratorias de reservas, usos y destinos, así como, "... para la adecuación de la reglamentación municipal correspondiente, sin que deba atenderse que sólo de este plan se puedan derivar dichas declaratorias" (49).

Objetivos.- Es dar los lineamientos técnicos para la expedición de declaratorias de reservas, usos y destinos y para la adecuación y creación de la reglamentación necesaria para ordenar y regular el desarrollo urbano, dentro de los límites del centro de población. Para que se forme un centro de población se necesita primeramente un decreto expedido por jefe del Poder Ejecutivo de la Entidad de que se trate.

Obligatoriedad.- Este plan obliga a las autoridades municipales y estatales, en cuanto que son las responsables de la elaboración, aprobación y ejecución, también obliga a las autoridades federales que actúen en el centro de población y una vez publicado será obligatorio tanto para personas morales como físicas.

(49) "Planes estatales y locales de Desarrollo Urbano", op. cit. p. 17.

El Plan Director de Centros de Población, debe seguir en forma directa los lineamientos planteados en el Plan Municipal, ya que el espacio que regula debe de estar incluido dentro de determinado municipio.

Técnicamente, los planes parciales y sectoriales pueden considerarse como derivaciones o modalidades del Plan Director de Centros de Población, lo cual varía según la legislación de cada Estado.

El alcance geográfico del Plan Director de Centros de Población es regular y ordenar el espacio interurbano que, comprende los límites del centro de población.

En términos generales, dicho plan contiene:

- Un nivel de análisis territorial, que se requiere fundamentalmente a la planeación del territorio de los centros de población en cuanto al ordenamiento del espacio físico de dichos centros y la adecuada ubicación de la población y de las actividades productivas dentro del mismo.

- En lo que se refiere a los estudios técnicos, trata de: a) el ordenamiento territorial, es decir, relaciona la distribución de la población y las actividades productivas, pa

ra lograr dicho ordenamiento territorial el plan debe determinar la ubicación de las zonas industriales, comercio, vivienda, recreación y demás que permitan transformar el centro de población en un asentamiento armónico e integral.

b) Infraestructura, debe precisar la cantidad, localización y tipos de sistemas de agua potable, alcantarillado, trazado y pavimentación de calles, avenidas, etc., que se requieren en el centro de población.

c) Equipamiento urbano, establece las acciones que en materia de equipamiento urbano deben realizarse de acuerdo a las necesidades específicas, en coordinación con otros sectores involucrados, precisando la ubicación y tipo de instalaciones por zonas o sectores para educación, abastos, salud, recreación y otros necesarios en el centro de población.

d) Servicios urbanos, determina los servicios públicos que el ayuntamiento debe prestar a la comunidad, entre estos servicios pueden mencionarse los mercados, rastros, suministro de agua potable, bibliotecas y otros.

e) Vivienda, el plan determina por programas y acciones lo que en esta materia debe realizarse en los sectores y -

colonias para lograr satisfacer la demanda de la población en función de su incremento.

f) Usos del suelo, establece la base técnico jurídica para la expedición de las declaratorias de reservas, usos y -- destinos de áreas y predios, así como, para la adecuación ó -- creación de instrumentos reglamentarios que permitan dar cumplimiento a los objetivos del plan.

g) Concurrencia de programas, establece programas de -- acción concertada y del sector asentamientos humanos a convenirse con otros niveles de gobierno.

h) Conservación ecológica, establece programas de los que se derivan obras y acciones para la conservación, regeneración y preservación del medio ambiente del centro de población.

1.1.6 El Plan Parcial.

Tiene un ámbito territorial de aplicación en una área o distrito determinado de un centro de población.

- El Plan Parcial, es un instrumento que tiene como -- propósito ordenar las acciones urbanas de la administración municipal en una área o distrito determinado de un centro de po-

blación.

En el nivel instrumental de este plan, se estructura - la base para negociar la coordinación y concurrencia de los -- tres niveles de Gobierno, respecto a acciones y compromisos pa- ra la realización de las obras de infraestructura, equipamien- to urbano y vivienda; así también, constituye la base jurídica para la expedición de declaratorias de reservas, usos y desti- nos, para regular y ordenar el desarrollo urbano de una área - determinada de un centro de población ; precisa la participación de los sectores de la comunidad, en la satisfacción de las de- mandas de los servicios públicos; "prevee el establecimiento - de instrumentos y mecanismos para que exista una interacción - eficiente entre los sistemas de convivencia y de servicios pú- blicos en un área determinada del centro de población" (50); y emplea los instrumentos jurídicos y mecanismos administrativos para lograr la participación ciudadana en el proceso de plane- ción.

En lo que respecta a la obligatoriedad, este plan obli- ga a las autoridades municipales y estatales en cuanto que son

(50) "Planes estatales y locales y locales de Desarrollo Urba- no" *op. cit.* p. 2^a.

responsables de su elaboración, aprobación y ejecución; también obliga a las autoridades federales que actúan en los centros de población y una vez publicado obliga a las personas morales y físicas.

Los estudios técnicos de este plan se vinculan estrechamente con el Plan Director de Centros de Población y con el Plan Municipal.

Dicho plan se refiere a los siguientes estudios técnicos: ordenamiento territorial, infraestructura, equipamiento urbano, vivienda, usos del suelo, conservación ecológica y concurrencia de programas, los cuales se encuentran estructurados de la misma manera que los otros planes que forman parte del sistema nacional de planeación del desarrollo urbano.

1.1.7. Plan Sectorial.

"Es un plan parcial circunscrito a un sector o aspecto específico del desarrollo urbano" (51), por ejemplo: planes de vivienda, planes ecológicos y planes de vialidad, los cuales forman parte del sector asentamientos humanos.

(51) "Glosario de términos, sobre asentamientos humanos" op. cit. p. 105.

1.2 Proceso en la elaboración de planes de desarrollo urbano.

Todos los planes de desarrollo urbano, tienen que pasar por un proceso para su elaboración, el cual será en términos generales el mismo, excepto algunas variantes que existen en algunos planes con respecto a las autoridades encargadas de la realización de algunas etapas de estos, por ejemplo de la aprobación.

Las etapas del proceso son las siguientes:

a) Formulación, b) aprobación, c) publicación, d) registro, e) ejecución, f) evaluación, g) modificación y h) cancelación (estas dos últimas etapas ocurren en forma eventual).

a) Formulación.- Durante la fase de preparación del plan se tienen que realizar consultas con organismos públicos y entidades interesadas, dándosele oportunidad al público para que participe en todas las fases del proceso de elaboración.

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley General de Asentamientos Humanos establece que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se encargará de elaborarlo, con la participación de la Comisión Nacional de --

Desarrollo Urbano, que será precidida por el Secretario de asen-
tamientos humanos y Obras Públicas; además de estar integrada -
por las dependencias que determine el Presidente de la Repúbli
ca cuyas acciones tengan relación directa e indirecta en el --
desarrollo urbano.

La Comisión antes mencionada, debe "proponer lineamien-
tos, políticas, prioridades y restricciones que en materia de
asentamientos humanos considere conveniente..." (52).

Corresponde la elaboración del Plan Estatal de Desarro-
llo Urbano, "al Gobernador del Estado, correspondiente, a la -
Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Rural y
a la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano y Rural de cada -
uno de los Municipios que conformen el Estado respectivo...";
también pueden intervenir"... otros organismos de planeación -
que designen los Gobernadores de los Estados y los Ayuntamien-
tos Municipales con la participación de las Subcomisiones sec-
toriales" (53).

En lo que respecta a los Planes Municipales de Desarro-
llo Urbano, su elaboración estará a cargo también del Goberna-

(52) Decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Ur-
bano, op. cit. Art. 4, fracción V.

(53) "El sistema general de planificación urbana y su estrate-
gia de implantación" Vol 1, Doc. 1.2 Edit. CEARU.

dor del Estado, que formará parte de la Subcomisión regional, - que además estará compuesta por personas de la Entidad que el Gobernador del Estado, que formará parte de la Subcomisión regional, que además estará compuesta por personas de la Entidad que el Gobernador considere pertinente.; por los representantes federales de mayor jerarquía de la región que se encuentran en las dependencias integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano de la región; los ayuntamientos y - otras dependencias que la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano considere pertinentes.

Las comisiones tienen entre otras facultades las de: - "...proponer las medidas de coordinación para la elaboración... de los planes estatales, municipales, regionales y nacionales de desarrollo urbano y los de zonas conurbadas" (54).

Para la elaboración de Planes de Zonas Conurbadas, a - parte de realizarse diversos estudios técnicos como: análisis del desarrollo regional, localización actual y potencial del - suelo, tendencias de incremento de la población, etc.; los cu les tienen que llevarse a cabo para la realización de cualqu

(54) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, publicada el 22 de diciembre de 1975. Art. 26.

ra de los planes que regulan esta materia, se debe de publicar una declaratoria de que existe zona conurbada. Si la zona conurbada "...se encuentra dentro de los límites de un Estado -- corresponde al Ejecutivo Local la expedición de dicha declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, (55) indistintamente, ya que lo -- fundamental es darles publicidad.

"Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la Declaratoria, una Comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona. La comisión será presidida por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en representación del Gobierno Federal" (56).

(55) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit. Art. 19.

(56) Ibid. Art. 24, primer párrafo.

La Comisión está facultada entre otras cosas, para elaborar el Plan de Zonas Conurbadas y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.

En el caso de los Planes de Centros de Población, deben de expedirse previamente al plan las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de las áreas y predios, -- con fines de ordenación y regulación de los asentamientos humanos, las cuales quedarán incluidas en el Decreto que aprueben las Legislaturas Locales y que traten de la creación de un nuevo centro de Población.

Posteriormente, se debe hacer una propuesta de elaboración del Plan de Centros de Población, por parte de: el órgano de planeación estatal y los órganos públicos que tengan interés directo en la planeación de centros de población.

La formulación del anteproyecto del plan, estará a cargo de: los organismos de planeación municipal, llamados Comités Municipales de Planificación, o su equivalente; el órgano de planeación estatal, comúnmente llamado Dirección General de Planificación y Urbanismo, o su equivalente; la Dirección General de Gobierno del Estado; los organismos públicos que ten

gan interés directo en la planeación de los centros de población y los organismos privados que tengan interés en el desarrollo urbano de la municipalidad.

El anteproyecto deberá elaborarse conforme lo establece la Ley de Desarrollo Urbano respectiva, al igual que se hace en los Planes Estatales, los Municipales y los de Ordenación de Zonas Conurbadas (intemunicipales).

b) aprobación.- Como se explicó anteriormente, se hace un anteproyecto de los planes y se manda para su aprobación al Ejecutivo Federal o al Ejecutivo Estatal, según el tipo de planes.

El anteproyecto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, debe de ser sometido a la aprobación del Presidente de la República, ya que es mediante este plan que corresponde al Gobierno Federal participar en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos del país.

La aprobación de los Planes Estatales y Municipales, corresponderá a los Gobernadores de los Estados, en los términos establecidos por las leyes de desarrollo urbano de los Estados, que en el caso de los Planes Municipales se hará a petición de los ayuntamientos.

Con respecto al Plan de Ordenación de Zonas Conurbadas, la Ley General de Asentamientos humanos establece que será - - aprobado por el Presidente de la República y posteriormente se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y - - destinos de predios comprendidos en su territorio.

Corresponde también al Ejecutivo Local, la aprobación de Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población, lo - - cual se hace a través de un Decreto, al igual que en los demás planes.

c) Publicación.- De acuerdo a lo que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, "I.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano; II.- Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano...; III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano...; y IV.- Los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas...", "...serán publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, correspondientes" (57). Por lo que se refiere a los Planes de Centros de Población y a los Planes parciales, se deben publicar en el periódico oficial del Estado y en un diario de mayor circulación de la Entidad.

(57) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit. Art. 4.

d) Registro.- Fué creada una Unidad de Registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que entre otras funciones tiene las siguientes: "I.- Llevar el registro del Plan;... III.- Proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente al Plan; y IV.- Difundir el contenido del Plan" (58).

Según lo establecido por algunas leyes de desarrollo urbano de los Estados, "una vez revisado el Plan Estatal por la Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Rural, en un plazo de quince días, se someterá a la aprobación del Gobernador del Estado y se publicará en el periódico oficial y en uno de mayor circulación dentro del Estado, en un término no mayor de diez días y se procederá a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad" (59), en la sección de planes de Desarrollo Urbano. Con respecto a los plazos antes mencionados y al nombre del lugar donde se inscribe el Plan, puede variar según se establezca en las leyes estatales que regulan esta materia.

(58) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit. art. 16.

(59) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, op. cit. art. 37.

Todos los demás planes de desarrollo urbano, deben seguir las mismas reglas y ser inscritos en un registro.

e) Revisión.- Corresponde a la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, coordinar la revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a las Comisiones Estatales de Desarrollo Urbano y Regional coordinar la revisión de los Planes Estatales y Municipales, así como proporcionar a quien lo solicite, la información correspondiente a dichos planes y difundir el contenido de ellos.

f) Ejecución.- La Ley General de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para que vigile la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Las Leyes Locales de la materia, establecen lo referente a la ejecución de los Planes Estatales y Municipales, facultando para ello, en el caso de Planes Estatales a la Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano y Rural, por conducto del Secretario de dicha Comisión; y con respecto a los Planes Municipales, se faculta a la Comisión Municipal para que informe sobre los resultados de la ejecución a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Rural.

Para la ejecución de los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas, concurren los tres niveles de Gobierno para tomar decisiones y las acciones para la ejecución están coordinadas por la Comisión de Conurbación.

En la Ejecución de los planes de Centros de Población, interviene la Comisión Municipal del Municipio donde se encuentre localizado dicho centro de población; así como, la Comisión Estatal.

g) Evaluación.- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "estará sometido a un proceso permanente de evaluación a corto, mediano y largo plazo de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos, armónico, equilibrado y justo" (60). Corresponde a la Secretaría de Asentamientos humanos y Obras Públicas, evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como a las demás dependencias del Ejecutivo Federal y demás entidades de la Administración Pública Federal y demás entidades de la Adminis--

(60) Ley General de Asentamientos humanos, op. cit. Art. 11.

tración Pública Federal, miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

Las Leyes Locales de Desarrollo Urbano, establecen que los Planes Estatales deben estar también en "...un proceso permanente de evaluación, de aquéllas medidas que permitan el mejor aprovechamiento de los valores humanos, de los recursos materiales y tecnológicos del país" (61).

En lo que respecta a la evaluación de los Planes Municipales y los Planes de Centros de Población, corresponde realizarla a la Dirección de Planificación y Urbanismo, los ayuntamiento y la Comisión Coordinadora del Plan Estatal.

h) Modificación.- Esta fase se considera eventual, ya que sólo se presentará cuando el proceso de análisis y evaluación haga necesario cambios dentro de los planes, en cuyo caso se realizarán las mismas formalidades de consulta y publicación establecidas para la elaboración de los planes.

i) Cancelación.- Esta fase opera cuando los planes de desarrollo urbano son contrarios a lo que establece la Ley General de Asentamientos Humanos, ya que esta ley es la que est

(61) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, op. cit. art. 35.

blece los lineamientos generales que deben de regir en toda -
la república sobre esta materia.

CAPITULO II

"LA CONCURRENCIA DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO PARA LEGISLAR EN MATERIA DE PLANEACION URBANA".

En un país de régimen federal como México, compuesto por "...Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior..."(62), o como afirman algunos tratadistas, conformado por "Estados autónomos", entendiéndose como autonomía a la capacidad de otorgarse su propia constitución de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Constitución Federal, existen en términos generales dos tipos de normas: unas que rigen en todo el territorio nacional, o sea, para todos los Estados unidos por "... el Pacto Federal..."(63); y otras que sólo tienen validades en determinadas Entidades Federa^{ti}vas. De lo anterior se deduce que hay órganos que crean normas jurídicas federales y otros que crean normas jurídicas locales, localizándose estos últimos en cada uno de los Estados; al respecto, el artículo 41 constitucional establece que: "el pueblo ejerce su "soberanía" por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los tér

(62) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Edit. Porrúa, México, 1979. Artículo 40.

(63) Ibid. artículo 41.

minos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"(64).

La división del territorio y de los órganos requiere de una división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, la cual se da en la doctrina constitucional mexicana en base al principio que establece el artículo 124 constitucional, de que "las atribuciones que la constitución no conceda expresamente a las autoridades federales quedan reservadas a las entidades federativas"(65), para que las ejerzan dentro de su ámbito de competencia.

En el derecho constitucional mexicano, existe un sistema estricto que determina expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las facultades de la Federación, siguiendo la doctrina de la división de poderes, que establece la propia constitución en los siguientes términos: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial..."(66); o bien, determinando las materias que son exclusivas de la Fed

(64) *Ibid.*

(65) *Ibid.* artículo 124.

(66) *Ibid.* artículo 49.

ración, sin referirse expresamente a ninguno de los poderes de la Unión.

En lo relativo a las facultades del poder legislativo, el cual está representado por el Congreso de la Unión que a su vez está formado por la cámara de diputados y la de senadores, se encuentran expresadas principalmente en el artículo 73 constitucional, así como, en el artículo 3o. Fracc. VIII, artículo 29, artículos 118 y 131 de la Constitución Federal.

El artículo 89 constitucional, establece las facultades y obligaciones del Jefe del Ejecutivo Federal; y los artículos 97, 103, 104, 105, 106 y 107 de la Constitución se refieren a las facultades del poder judicial federal.

Existen otros preceptos constitucionales donde se establecen otras facultades que son materia exclusiva de la Federación, pero sin hacer mención específica a la cual de los tres poderes corresponden exclusivamente, tal es el caso de los artículos 117, 130, 131 y 132.

En lo que respecta a las facultades de las Entidades Federativas y de los Municipios, éstas se encuentran establecidas en las constituciones locales siempre y cuando no sean materia federal y no contravengan lo establecido en la Constitución Federal.

Independientemente de las facultades antes mencionadas, las cuales son consideradas como explícitas, existen otras -

llamadas implícitas.

Las facultades explícitas tienen la característica de ser aquellas que son conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, mientras que "las facultades llamadas implícitas son las que el poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas"(67).

Como excepción al principio consagrado en el artículo 124 constitucional, de que las facultades que pertenecen a la Federación no pueden pertenecer también a los Estados, existen las facultades concurrentes; que son aquellas que corresponden ser ejercidas por autoridades federales, estatales y municipales sobre la misma materia, interviniendo cada una dentro de su ámbito de competencia.

2.1 De la competencia y concurrencia.

2.1.1. La competencia.

La competencia jurídicamente tiene dos acepciones, una

(67) Tena, Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 17 Edición, México, 1980 p. 117

empleada por el derecho procesal y la otra por el derecho administrativo, las cuales no son "... diferentes en la esencia, sino en cuanto al órgano que la ejerce, ya que en el primer su puesto es considerada como aquella que fija los límites dentro de los cuales el órgano judicial puede ejercer esas facultades o potestad de administrar justicia"(68); es decir, delimita la jurisdicción, en tanto que la competencia administrativa, "... es la esfera de atribuciones que cada órgano administrativo - puede o debe legalmente ejercitar... . Todo ejercicio de funciones importa una atribución"(69).

Las atribuciones o facultades, son otorgadas por la legislación a los órganos que componen el Estado, para que éste lleve a cabo sus fines, satisfaciendo con ello las necesidades de la colectividad, las cuales no han podido ser satisfechas por los particulares debido a su magnitud y complejidad; por lo que "... el Estado respetando en buena parte la actividad privada, va imponiendo a ésta restricciones o limitaciones para armonizarla con el interés general, va creando servicios pú

(68) Villegas Basavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo" ,
Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950 tomo II p.257

(69) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo" tomo II, Editorial
Roque de Palma, Buenos Aires, 1956 p. 94.

plícos y va encaminando su actuación con el fin de estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia"(70).

"El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales"(71).

La competencia administrativa tiene las siguientes características:

a) "La competencia es establecida en interés público y no en interés privado,..."por lo que "... tiene un carácter de impropio y no como en el derecho civil que puede prorrogarse"(72).

b) "El ejercicio del poder administrativo presupone siempre un interés colectivo, cuya satisfacción trasciende todos los casos de interés particular, no obstante que, en algunas ocasiones puedan hallarse interferidos"(73), como es el caso del transporte público.

c) "La competencia es un atributo del órgano administrativo, nunca del investido con la calidad del órgano"(74); es

(70) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 15 Edición, Porrúa México, 1973, p. 9

(71) *Ibid.* p. 10

(72) Villegas Basavilbaso, Benjamín. "Derecho Administrativo", - Tipográfica Editorial Argentina, Buenos Aires, 1950 Tomo II p. 279

(73) *Ibid.* p. 260

(74) *Ibid.*

decir, que la competencia se le atribuye a los órganos administrativos y esta debe de ser ejercida por las autoridades en representación de dichos órganos.

La competencia, determina la autoridad competente, ya sea designándola o indicando de que manera debe de actuar y en que casos; además, "generalmente se atribuye a una autoridad única, pero puede ocurrir que sea otorgada de manera acumulativa a varios órganos..."(75), como el caso citado en el artículo 42, inciso II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta a la Secretaría de Turismo para "...formular en forma conjunta con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la declaratoria respectiva" de zona de desarrollo turístico nacional; la competencia puede atribuirse también en forma alternativa, "... pudiendo en este supuesto el órgano designado consentir ser suplido en el ejercicio de su competencia"(76).

Doctrinalmente, se ha establecido que existe tres tipos de competencia administrativas:

1) Competencia en razón de materia.- como la actividad del Estado es de una gran diversidad, importancia y complejidad,

(75) Díez, Manuel María, "Derecho Administrativo", Tomo II, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965 p. 29

(76) Ídem.

se tuvieron que crear órganos encargados de ejercer esas actividades para contribuir con los fines del Estado, por lo que se ha tenido que determinar las actividades que corresponden a cada órgano; es decir, distribuir las por materia. Las actividades... son fijadas por el derecho objetivo, para que pueda realizar su actuación dichos órganos"(77).

2) Competencia en razón de grado.-"se determina por la naturaleza de las funciones que cada órgano ejerce respecto de una determinada esfera..."(78), ya que existen casos en los que determinadas actividades son atribuciones de varios órganos dentro de un mismo territorio, por lo que surge la necesidad de crear un orden jerárquico en que existe una relación de "... subordinación y dependencia, por una parte, y de superioridad y de control por la otra..."(79). Es decir, esta competencia, "... esta estructurada piramidalmente y diferenciada por el grado o posición que se ocupa en dicha pirámide. Esta competencia deriva de la organización jerárquica de la administración pública, en la que las funciones se ordenan por grados y los órganos inferiores no pueden realizar materias reservadas a los superiores y viceversa..."(80), al menos que exista

(77) Ibid. p. 34

(78) Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" Tomo II, Editorial Roque de Palma, Buenos Aires, 1956 p. 62.

(79) Ibid.

delegación de facultades.

3) Competencia "ratione temporis":- la competencia de las autoridades administrativas está encerrada dentro de los límites del tiempo..."(81), ya que una autoridad administrativa no puede ejercer su competencia sino "... a partir de su investidura, que parte de la firma del acto de nombramiento..."(82).

4) Competencia en razón de territorio.- la actividad administrativa, requiere manifestarse en un territorio que forme parte de determinado Estado, pero debido a la complejidad y magnitud de los fines de esta actividad, el territorio debe dividirse y establecerse en órganos administrativos que se encargen de ejercer sus atribuciones en determinados sectores o circunscripciones de ese territorio; por lo que corresponde a la competencia en razón del territorio determinar el lugar en el que los órganos administrativos deben ejercer sus facultades.

"En nuestro Estado federal hay tres esferas de competencia: la federal, ... la estatal y la municipal"(83).

La competencia en razón de territorio, es llamada también por algunos tratadistas "horizontal".(84)

(81) Díez, Manuel María. "Derecho Administrativo", tomo II, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1965 p. 36

(82) Ídem.

(83) Acosta Romero, Miguel "Derecho Administrativo", 2a. Edición Textos Universitarios, México, 1975, p. 41

(84) Díez, Manuel María, op. cit., p. 36

"... el territorio, es un límite hecho a la actividad que por razón de materia o de grado, está atribuida al ór - gano"(85).

El Estado no ha tenido en todas las épocas las mismas atribuciones, pero"en los momentos actuales las que conserva se pueden agrupar en las siguientes categorías.

a) Atribuciones de mando, de policia o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el _ orden público.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asitencia del país."(86)

En la legislación mexicana, se encuentran establecidos:- algunos paralelismos de la actividad del Estado con la privada, es decir, que faculta tanto al Estado como a los particulares_ para que intervengan en algunas actividades como las siguientes: prestación de servicios de asistencia; de enseñanza; de explota

(85) Iden.

(86) Praga, Cabino op. cit. p. 12

ción de algunas riquezas naturales, algunos servicios públicos y en general prestaciones exigidas por la vida urbana, como es el caso de la construcción de viviendas.

2.1.2 De la concurrencia .

En la doctrina constitucional mexicana, existe una confusión respecto a la denominación de las facultades concurrentes, ya que algunos tratadistas consideran que deben llamarse "coincidentes", porque al traducir literalmente el término "concurrente del vocablo inglés", se establece que "son aquellas que pueden ejercitar los Estados mientras no las ejercite la Federación, titular constitucional de las mismas"(87); como es el caso de "la facultad de legislar en materia de quiebras, en el derecho americano, pudiendo ejercitarla los Estados y de hecho la ejercitaron, en tanto no la ejercitó la Unión; cuando ésta la utilizó, expidiendo la ley relativa, quedaron automáticamente derogadas las leyes sobre quiebras expedidas por los Estados y extinguida la facultad de éstos para legislar sobre esta materia"(88).

En tanto las facultades concurrentes en México, "que en

(87) Tena Ramírez, Felipe op. cit. p. 121

(88) *Idea*.

el sentido castizo de la palabra, deberán llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultaneamente por la Federación y por los Estados"(89).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha denominado a estas facultades como concurrentes, estableciéndolo concretamente en materia de asentamientos humanos.

Independientemente, de cualquiera de estas dos denominaciones que reciben dichas facultades, éstas constituyen una excepción al principio del sistema federal establecido en el artículo 124 constitucional, no sólo porque éste establece que las facultades que corresponden a la Federación(cuya competencia cubre todo el perímetro central y las localidades), no pueden corresponder a las Entidades Federativas; sino porque, de acuerdo ha este principio "... se requiere que sea el Poder Constituyente, mediante la Constitución, quien lleve a cabo el reparto de facultades entre la federación y las entidades federativas..."(90) mientras que en las facultades de que se viene hablando, corresponde al Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria definir el contenido y alcance de esas facultades. A manera de ejemplo se puede citar el siguiente artículo constitucional: "Art. 73.- El Congreso tiene facultad: XXIX-C Para exp:

(89) Idem.

(90) Idem. p. 124

pedir 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 la Constitución "(91).

Las facultades concurrentes derivan de la competencia en razón de territorio, ya que ésta competencia determina el lugar donde deben ser ejercidas las atribuciones de los órganos administrativos para lo cual establece tres ámbitos de competencia que son: el federal, el estatal y el municipal; correspondiendo en el caso de las facultades concurrentes ser ejercidas en los tres niveles de gobierno antes mencionados.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también admite la existencia de las facultades concurrentes, sólo que bajo la denominación de jurisdicción concurrente, - lo cual se deduce de la siguiente tesis sustentada por dicho alto tribunal, "... el 15 de octubre de 1932. Federación y Estado de Oaxaca. Controversia Núm. 2 de 1932.

Motivo de la controversia: la expedición de la Ley de 13 de febrero de 1932, sobre Dominio y Jurisdicción de Monumentos Ar
(91) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73, fracción XXIX-C.

queológicos en el Estado de Oaxaca.

Aplicación de los artículos: 27, 73, 103, 105, 107, 124, 132 y 133 de la Constitución Federal.

SUMARIO

...
FEDERACION.- Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurisdiccional del Estado Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar las atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde un punto de vista constitucional, sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los Gobiernos Locales, de manera que la presunción exista a be-

neficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en interés de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el Gobierno Central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer, (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fué una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo

73 constitucional; pues esas facultades van imbitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación; en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.

... (92).

2.2 La concurrencia en materia de planeación urbana y preceptos jurídicos que la fundamentan.

Existen varias facultades que han sido consideradas como concurrentes, dentro del derecho constitucional mexicano, como son las relativas a salubridad, a vías generales de comunicación, educación y asentamientos humanos, deduciéndose de esta última lo referente a la planeación urbana.

"Así es como corresponde al Congreso de la Unión, según la fracción XVI del artículo 73, legislar sobre salubridad general de la República, de donde se sigue, conforme al principio del artículo 124, que la salubridad local queda reservada a los Estados. De acuerdo con la fracción XVII del mismo artículo 73, el congreso tiene facultades para dictar leyes sobre vías generales de comunicación en materia federal; por lo que toca a los Estados:

(92) Semanario Judicial de la Federación, 5a. Época, Tomo XXXV - p. 1067 a 1071.

legislar sobre vías locales de comunicación. Por último, la frac
ción XXV del artículo 73, conforme a la reforma de 1934, dispone
que el Congreso de la Unión dicte las leyes encaminadas a distri
buir convenientemente entre la Federación y los Municipios el -
ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas
correspondientes a ese servicio público; lo que quiere decir que,
al igual que en salubridad general y en vías generales de comuni
cación, hay bajo el rubro general de la facultad en materia edu-
cativa, una distribución de sectores entre la Federación y los -
Estados" (93).

Por lo que respecta a la facultad de asentamientos huma -
nos, de la cual se deduce lo relativo a la planeación urbana, la
Constitución de 1917 no establecía ninguna facultad al Congreso -
de la Unión, por lo que en términos del artículo 124 constitucio
nal, se suponía que ésta correspondía exclusivamente a las Enti-
dades Federativas y a los Municipios. Sin embargo, la Federación
realizó importantes actos en materia de desarrollo urbano que -
trascendieron al ámbito de las Entidades Federativas, y así ocu-
rrió en materia de aguas, agraria, bosques, energía eléctrica, -
etc.; pero actualmente, "... el nuevo orden jurídico se propone
(93) Ferns Ramírez, Felipe op. cit. p. 123

atender a objetivos comunes con una visión de conjunto los problemas urbanos, fijando las bases de concurrencia de los tres niveles de gobierno"(94).

La concurrencia de autoridades en materia de planeación urbana, se encuentra establecida en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-C, no en forma expresa ya que sólo menciona que será en materia de asentamientos humanos, pero se deduce de dicha materia, ya que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de la planeación del desarrollo urbano e incluso la Ley General de Asentamientos Humanos establece en su artículo 4. que dicha ordenación y regulación se llevará a cabo a través de planes que están dentro de la competencia de cada uno de los niveles de gobierno respectivamente.

El artículo 73 constitucional, en la fracción que se mencionó arriba, también establece que corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los niveles de gobierno en la materia de asentamientos humanos, por lo cual expidió dicho congreso la Ley General de Asentamientos Humanos. El Congreso de la Unión tiene facultad, ya que según lo establece el artículo 27 constitucional, párrafo tercero, lo concerni-

(94) Exposición de motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

ente a la realización de los objetivos relacionados con los asentamientos humanos dentro del territorio nacional corresponde a la Nación.

La Ley General de Asentamientos Humanos, dedica el capítulo II a la concurrencia y coordinación de autoridades, en el cual se establece claramente que las atribuciones que tiene el Estado sobre asentamientos humanos las debe ejercer la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, cada uno de dichos niveles dentro de su ámbito competencial; es decir, que las facultades otorgadas a las autoridades en ésta materia son concurrentes. Dicha ley, establece en forma expresa en su artículo 9 las atribuciones que en materia de asentamientos humanos deben ser ejercidas de manera concurrente y menciona concretamente en dos de sus fracciones lo relativo a la planeación del desarrollo urbano, en la siguiente manera: "I.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos; II.- Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias;... V.- En general, proveer a la exacta obser

vancia de la planeación urbana" (95)

Al establecer la Ley General de Asentamientos Humanos la concurrencia de autoridades en materia de planeación urbana, facultada a los Estados para que legislen en ésta materia, no sólo en lo relativo a la Entidad Federativa en general, sino en lo referente a cada Municipio que la componen. Dichas facultades se establecen en las leyes de Desarrollo Urbano de cada Estado, las que además determinan como instrumentos para llevar a cabo la planeación y ordenación del uso y destinos del suelo en el territorio estatal a los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas.

2.3 Facultades de la Federación para legislar en materia de planeación urbana.

Como se sabe, el Estado tiene determinados fines que cumplir, pero estos no siempre han sido los mismos, ya que sobre todo en las últimas décadas se ha visto la necesidad de atribuirle a los gobiernos facultades que correspondían exclusivamente al sector privado. Tal es el caso de la administración de ciudades, ya que el crecimiento desordenado, la migración constante de áre

(95) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 9, fracciones I, II y V.

de rurales a urbanas, la aceleración en el proceso de urbanización y el nacimiento de grandes áreas urbanas, entre otras causas, ha provocado la exigencia de que sean satisfechas una serie de demandas como son de: vivienda, de servicios públicos como (transporte, agua, drenaje, energía eléctrica, etc.), infraestructura (caminos, calles, banquetas, carreteras, etc.) equipamiento urbano (edificios públicos, parques y jardines, mercados públicos, etc.) y suelo urbano (cuya actividad se divide en uso del suelo, control catastral, etc.). Como se puede deducir de lo anterior, se necesitaba de la intervención del Estado para que con la cooperación de los particulares se satisficieran esas demandas, ya que con la participación exclusiva de éstos últimos no era posible debido a la magnitud, costos y complicaciones técnicas que se requirieron.

El Estado para llevar a cabo toda una serie de actividades, que son producto del desarrollo urbanos necesitaba de una estructura jurídica que le otorgara una serie de facultades que permitieran su intervención en esta materia, ya que de lo contrario su actuación sería considerada como nula. Dicha estructura jurídica comenzó a formarse con las modificaciones hechas a tres

artículos constitucionales, los cuales fueron analizados en el capítulo anterior; uno de estos artículos, basándose en el principio de la división de poderes que más adelante se explicará, determina la facultad del Congreso de la Unión para que expida leyes que establezcan "la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos..."(96).

Esa división territorial de competencias entre los tres niveles de gobierno, obedece a los principios doctrinarios del federalismo, ya que como se sabe, México es un Estado que ha adoptado una forma de gobierno federal, por lo que ésta compuesto de entidades, que de acuerdo a la doctrina constitucional mexicana han sido denominadas "autónomas", porque gozan de competencia para darse sus propias normas y cuentan con sus propios poderes; es decir, tienen un representante del Poder Ejecutivo, que se denomina Gobernador; el Poder Legislativo está representado por diputados que forman las Legislaturas Locales y existe un Tribunal Superior de Justicia que representa al Poder Judicial. Así mismo, la Constitución Federal establece las facultades que competen a la Federación exclusivamente de acuerdo a la

(96) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Art.73 Fracc. XXIX-C.

naturaleza y trascendencia de la materia; mientras que las facultades restantes son concedidas a las entidades federativas, las cuales se encuentran establecidas en las Constituciones locales.

No obstante, que en la materia de planeación urbana se ha establecido que existe concurrencia de los tres niveles de gobierno; es decir, de la Federación, de los Estados y de los Municipios, es al órgano legislativo representante de cada nivel al que le corresponde determinar jurídicamente que autoridades deben estar encargadas de esta materia, dentro de su ámbito de competencia; es decir, que existen autoridades federales, autoridades estatales y autoridades municipales que se encargarán de dicha materia.

En este inciso, corresponde tratar lo referente a las facultades que tiene la Federación para legislar en la materia que se viene tratando, las cuales no son establecidas concretamente por la Constitución Federal, sino que se deducen de la facultad otorgada sobre asentamientos humanos, ya que la planeación es una actividad que se debe tomar como un medio para conseguir los objetivos planteados a nivel constitucional en el artículo 27, párrafo tercero y que posteriormente han sido des-

Procedidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, en las leyes de Desarrollo Urbano de los Estados y en los Planes de Desarrollo Urbano de los distintos niveles; por lo tanto dicha facultad debe considerarse como explícita en la materia de asentamientos humanos.

En lo que respecta a la facultad de la Federación para legislar en la materia de planeación urbana, ésta corresponde al Congreso de la Unión, según se deduce de los artículos 50 y 73, constitucionales, los cuales establecen lo siguiente respectivamente: "El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores"(97), y le corresponderá al Congreso de la Unión entre otras facultades la de "... expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos" y por lo tanto de planeación urbana, "con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución"(98).

La Constitución de 1917, que es la que rige actualmente -

(97) Ibid. Art. 50

(98) Ibid. Art. 73, Fracc. XXIX-C.

salvo algunas modificaciones hechas hasta la actualidad, esta -
inspirada en la teoría de la división de poderes, por lo que -
menciona en algunos otros preceptos la existencia de otros dos -
poderes llamados ejecutivo, el cual se deposita en el Presiden -
te de la República(Art. 80) y judicial, "... depositado en una -
Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegia -
dos en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y
en Juzgados de Distrito"(99); de lo anterior se deduce que el -
Estado desempeña dentro de sus funciones tres que son material -
mente legislativas, ejecutivas y judiciales, y que son encarga -
das a tres órganos distintos que forman parte del Estado; sin -
embargo, nuestra constitución no admite la doctrina de la divi -
sión de poderes en una forma rígida, sino flexible, ya que más -
bien establece una colaboración entre dichos poderes, por lo -
que en ocasiones el Congreso de la Unión desempeñará funciones -
que debieran corresponder a los otros dos poderes; también se -
observa la colaboración de poderes cuando la Constitución facul -
ta al Congreso de la Unión para que de su aprobación en la rea -
lización de actos del poder ejecutivo, como en el caso estable -
cido en el artículo 83, fracción X, de la propia constitución -

(99) Ibid. Art. 94.

que a la letra dice: el Presidente tiene facultades para " dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal"(100).

El órgano legislativo, tiene como facultad el ejercicio de actos de carácter legislativo, independientemente de que tenga otras facultades que son ejecutivas y judiciales. El acto legislativo, se caracteriza porque "... desde un punto de vista material, crea una situación jurídica general, impersonal y objetiva ...", "... el cual puede expresarse mediante una ley o reglamento, pues ambos consignan una situación como la descrita anteriormente, con la diferencia de que el reglamento hace referencia a una ley y es expedido por el órgano ejecutivo"(101).

Es importante mencionar que "... la ley, como acto del Poder legislativo, es obra simple del Congreso y nunca de una sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión Permanente"(102), ya que cada una de ellas tienen diferentes facultades.

Algunos tratadistas establecen que los actos legislativos del Congreso se clasifican en: "leyes orgánicas, leyes reglament

(100) Ibid. Art. 89, Fracc. I

(101) Tena Ramírez, Felipe op, cit. p. 290.

(102) Ibid. p. 292.

rias y leyes ordinarias. Las leyes orgánicas y las leyes reglamentarias se oponen a las ordinarias, ya que las primeras tienen por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto de la Constitución; en tanto que las leyes ordinarias son simplemente el resultado de una actividad autorizada por la Constitución" (103).

Entre la ley orgánica y la reglamentaria existe una diferencia notable. La ley orgánica es la que regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, ya que por medio de dicha ley son creados. Un ejemplo de este es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se estructuró la administración pública federal y dio lugar a la creación de nuevas Secretarías de Estado, como la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la cual se le concedieron entre otras facultades la de "Formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; y planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional;..." (104).

La ley reglamentaria, es la que desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución; tal es el caso de la ley

(103) *Ibid*, p. 295.

(104) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 37, Fracc. I y II.

General de Asentamientos Humanos, la cual desarrolla en detalle lo contenido en el artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Federal e incluso dentro de los objetivos de la propia ley general que se menciona se establece que "... 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;..."(105) y en lo que respecta a la planeación urbana establece que dicha ley debe "... fixar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"(106). Así mismo, establece que al planear "... la ordenación y regulación de los asentamientos humanos..." se tiende a "... mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante: - "... el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;...la distribución equitativa de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional; ... la más eficiente interacción entre los sistemas de con-

(105) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 1, fracción I.

(106) Ibid. Art. 1, fracción IX.

vivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;... el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;... la descongestión de grandes urbes;... la regulación de los mercados de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y ... la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna"(107)

En lo que respecta al decreto, que es el otro tipo de resoluciones del Congreso, según lo establece el artículo 70 constitucional, "... crea situaciones jurídicas concretas, aun cuando la costumbre legislativa mexicana da el nombre de decretos a todos los actos emanados del Congreso de la Unión, incluyendo - las leyes"(108).

"En el derecho público encontramos que existen decretos-

(107) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 3, fracciones II, III, V, VI, VII, X y XI.

(108) Acosta, Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", 2ª. Edic. Editorial Textos Universitarios, México, - 1975 p. 12'.

legislativos, judiciales y ejecutivos"(109).

En el caso concreto de planeación urbana, existe un decreto administrativo, el cual fue emitido por el Ejecutivo Federal y publicado el 19 de mayo de 1978, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, "... conforme al cual el Gobierno Federal participará en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos en el país"(110).

"El cumplimiento de los objetivos del Plan se regulará conforme a las principales políticas que ha continuación se señalan, así como a las demás previstas en el propio plan:

I.- Desalentar el crecimiento de la Zona Metropolitana de la ciudad de México.

II.- Promover la desconcentración de la industria, de los servicios públicos, y de las diversas actividades a cargo del sector privado orientándolas a las zonas que declare prioritarias el Plan;

III.- Inducir el desarrollo de las ciudades con servicios regionales y aquellas ciudades medias con potencial de desarrollo

(109) Idem.

(110) Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, publicado el 19 de mayo de 1978, Art. 1.

económico y social;

IV.- Promover el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación interurbana como elementos de ordenación del territorio nacional.

V.- Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y materiales como factor de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano;

VI.- Estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa;

VII.- Propiciar la congruencia de las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que incidan en el desarrollo urbano de los centros de población, con lo previsto en los planes locales de desarrollo urbano respectivos.

VIII.- Ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda progresiva y mejorada; y

IX.- Desalentar el establecimiento de asentamientos humanos en áreas susceptibles de desastre y prevenir los probables -

efectos derivados de este tipo de fenómenos que afecten a la - población"(111).

Establece también éste decreto, que para alcanzar los ob- jetivos del Plan se deberán ejecutar diversos programas previs- tos en dicho decreto y todos aquellos que sean necesarios de - acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo urbano.

"... Cada uno de estos programas se regularán por los acu- erdos y disposiciones específicas que dicte el Titular del Eje- cutivo Federal,..."(112). Dichos programas serán tratados en el capítulo siguiente, ya que ellos corresponden ser ejecutados por los diversos organismos de la Administración Pública Federal.

2.4 Facultades de las Entidades Federativas para legislar en materia de planeación urbana.

De acuerdo a la doctrina constitucional, en el Estado me- xicano se encuentran dos ordenes normativos bajo la Constitución General de la República: "el orden feceral y los ordenes locales o miembros de la Federación"(113).

(111) Ibid. Art. 4.

(112) Ibid. Art. 5, segundo párrafo.

(113) Ordoñez. Schmill Ulises "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Textos Universitarios. México, 1976, p. 343.

. Como se explicó en el inciso anterior, el orden federal _
tiene validez para la totalidad del territorio nacional, sien -
tras que los ordenes locales valen sólo en proporciones territo-
riales delimitadas por los Estados miembros que establece la Con-
stitución Política General en su artículo 43; ya que según determi-
na dicha carta fundamental, "...el Estado mexicano... está compo-
esto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su -
régimen interior, pero unidos en una federación de conformidad con
los principios establecidos en la ley fundamental del país"(114),
de lo cual se deduce que sobre el régimen de cada Estado se encuen-
tra como ley fundamental la Constitución Federal. Así mismo, cada_
Estado tiene su propia Constitución, que es la ley fundamental den-
tro del territorio de cada Entidad Federativa, y la que regula y
establece los principios a que deberá estar sujeto el régimen in-
terior.

Las Constituciones de los Estados son emitidas por sus res-
pectivos Congresos Constituyentes, en los cuales se encuentre de -
positado el poder legislativo de cada Estado, dichas legislaturas
se encuentran formadas por "... una sola asamblea, ... lo cual -

(114) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art.40

constituye una diferencia importante con el sistema norteamericano, donde las legislaturas de los Estados siempre se componen de dos Cámaras de representantes"(115).

Los periodos de sesiones son uno o dos anualmente. La Comisión Permanente se establece en todas las Constituciones locales al igual que en la Federal.

En lo que respecta a las facultades que corresponden a las legislaturas locales, las Constituciones de cada Estado las facultan para que legislen en todo aquello que no corresponda al Congreso de la Unión, excepto en el caso de facultades concurrentes, - como lo es la de asentamientos humanos de la cual se deduce la de planeación urbana; ya que siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución Federal "... el Congreso tiene facultades para ... expedir 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. ..."(116); así mismo, dicha ley

(115) Tena, Ramírez Feline, op. cit. p. 126.

(116) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 73 Fracc. XIII-C.

fundamental facultad a "... los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, "para que expidan"... 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"(117). Por lo tanto, debe considerarse como facultades de las legislaturas locales la de crear leyes de desarrollo urbano de sus respectivos Estados; aprobar a iniciativa del Ejecutivo estatal los Planes de Desarrollo Urbano tanto estatales como municipales, ya que es mediante ellos como participan los Estados en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos; y decretar el establecimiento y fundación de nuevos centros de población en el territorio estatal, en caso de no estar previstos en los Planes de Desarrollo Urbano de los Estados.

Independientemente de lo antes mencionado, hay Estados de la República que no han modificado aún su Constitución, sin embargo, de hecho las legislaturas locales ejercen dichas facultades, ya que las disposiciones de las Constituciones locales -

(117) Ibid. Art. 115 Fracc. IV.

no pueden contravenir en ningún momento lo dispuesto por la Constitución Federal.

Con el objeto de analizar las facultades que corresponden a las legislaturas locales respecto a la planeación urbana, se concretizará en un Estado de la República, que es el Estado de México; ya que entre otras causas dicha Entidad debido a su cercanía con el Distrito Federal, es una de las regiones que presenta grandes problemas relacionados con los asentamientos humanos, por lo cual se ha tenido que elaborar una amplia legislación que regule dichos problemas. En este trabajo se tratará exclusivamente lo relacionado con la planeación urbana; es decir se estudiarán aquellos preceptos jurídicos que regulan la planeación urbana y no todos aquellos que contribuyen al desarrollo urbano, ya que al hablar de este tipo de planeación se trata tan solo de una de las etapas que constituyen el desarrollo urbano al cual se considera que está formado por "... los distintos pasos que, con armonía y buena administración, se dan para adecuar, ordenar y regular los aspectos económicos, físicos y sociales en el medio urbano y su relación con otros medios. ..."(118).

(118) Agenda del Presidente Municipal 1981, Editada por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, p. 20.

La Constitución del Estado de México, establece en su artículo 35 lo relativo a la división de poderes, indicando - que son: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

El Poder Legislativo de los Estados, se deposita en una asamblea que se denomina Legislatura del Estado; es decir, se encuentra una Legislatura en cada Entidad Federativa. Dichas Legislaturas serán integradas por "... diputados electos por sufragio directo, complementándose con diputados de partido"(119). De acuerdo a la Constitución Política del Estado de México, el Congreso del Estado no puede en ningún caso quedar integrado por menos de 13 diputados.

"La Legislatura se renovará cada tres años..."(120) y se reunirá en sesiones ordinarias una vez al año del 5 de septiembre al 31 de enero; también "... puede haber sesiones extraordinarias, en caso de ser convocadas por la Diputación Permanente o por el Ejecutivo, por conducto de ésta"(121). "... Toda resolución que dicte la Legislatura, tendrá el carácter de Ley, decreto, iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Las Leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el Presidente

(119) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Edit. Comisión Estatal Electoral, 1981, Art. 37.

(120) Ibid. Art. 44.

(121) Ibid. Art. 49.

y los Secretarios, y los acuerdos por los Secretarios. Las Inicativas al Congreso de la Unión se comunicarán también con firma del Presidente y Secretarios."(122)

"El derecho de iniciar las leyes corresponde:

I.- A los Diputados; II.- Al Gobernador del Estado; III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la Administración de la Justicia; IV.- A los Ayuntamientos en los asuntos que incumben a los Municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades; V.- A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la Administración."(123)

"La discusión y aprobación de las leyes se harán con estricta sujeción al Reglamento de Debates; pero las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia se pasarán desde luego a la Comisión que daba dictamen con arreglo a dicho reglamento".(124) En el caso de que el Ejecutivo del Estado hubiera hecho observaciones a un proyecto y estas no fuesen toma -

(122) Ibid. Art. 58

(123) Ibid. Art. 59

(124) Ibid. Art. 60

das en cuenta por la Cámara, "... al reconsiderar el proyecto será necesaria la aprobación de las 2/3 partes del número total de los miembros que la compongan, para que dicho proyecto sea elevado a la categoría de ley" (125). Todo proyecto de ley o decreto que sea aprobado en definitiva será enviado al Ejecutivo para su publicación y ejecución.

Entre las facultades que concede la Constitución del Estado de México a la Legislatura local se encuentra: la de - I.- Dictar leyes para la administración del Gobierno interior del Estado, en todos los ramos, interpretarlas, aclararlas, reformarlas o derogarlas; ... V.- Dictar todas las leyes necesarias para el mejor funcionamiento de los Municipios con arreglo a las disposiciones relativas a la presente Constitución y designar a propósito del Ejecutivo, los Ayuntamientos substitutos y provisionales y los miembros de los Cuerpos Edilicios en aquellos casos que determinen las leyes orgánicas respectivas; ... VIII.- Decretar el establecimiento y fundación de Nuevos Centros de Población en el territorio estatal, esta facultad junto con la que otorga el párrafo 2o. del ar-

(125) Ibid. Art. 62

título 65 de la misma Constitución que a la letra dice: "La Legislatura podrá solicitar del Gobernador del Estado, la presencia de los Directores de las Dependencias del Poder Ejecutivo, así como de los Jefes de los Organismos Descentralizados cuando sea necesaria para el debido estudio de las iniciativas de Ley o Decreto, iguales facultades tendrá cuando se trate de funcionarios municipales, pudiéndose dirigir a los Ayuntamientos para autorizar la presencia de éstos⁽¹²⁶⁾son modificaciones recientes a la Constitución de dicho Estado y constituyen un fundamento importante para la planeación del desarrollo urbano, porque - los decretos de establecimiento y fundación de nuevos centros de población deben seguir los objetivos, políticas y estrategias que se establezcan de acuerdo a los pronósticos que determinan los planes de centros de población; así mismo, la posibilidad de que los Gobernadores de los Estados" soliciten la presencia de Directores de Dependencias del Poder Ejecutivo, reitera lo establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos artículo 14, Fracc. I, II, III y VIII; y el decreto que crea -

(126) Ibid. Art. 65, 2o. párrafo.

la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, Art. I.

La Legislatura del Estado, también tiene facultades para "... Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión; y ... cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias;..."(127), por lo que en virtud de esta última facultad antes mencionada la Legislatura del Estado de México aprobó la Ley de Desarrollo Urbano de este Estado, la cual se publicó en la Gaceta del Gobierno el 10. de febrero de 1977. Dicha ley otorga facultades al Gobernador del Estado de México, para llevar a cabo la planeación y ordenación del suelo tendrá que "... elaborar, aprobar, ejecutar, revisar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como Planes Estatales, parciales y especiales."...así mismo, debe "... coordinar los Planes Estatales, Parciales y Especiales, con el Plan Nacional y con los de Zona Comurbada."(128).

Esta Ley de Desarrollo Urbano de que se viene hablando, establece que "el planeamiento y la ordenación del uso y destino

(127) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, Art. 65, - segundo párrafo.

(128) Ibid. Art. 7, Fracc. VII y XII.

del suelo se referirá a: I.- Ordenamiento urbano y rural. II.- Régimen del suelo. III.- Creación de nuevos centros de población. IV.- Ordenación, mejoramiento y conservación de los centros de población existentes. V.- Reservas, provisiones, uso y destino del suelo y aguas. VI.- Planes de Desarrollo y Ordenación así como su ejecución. VII.- Mejoramiento y protección ambiental."(129).

Por otra parte, ésta Ley de Desarrollo Urbano establece al igual que la Ley General de Asentamientos Humanos, que los planes son instrumentos mediante los cuales se lleva a cabo la planeación, sin embargo respecto a estos no se le concede ninguna facultad a la Legislatura Local, sino que se le otorgan al Jefe del Ejecutivo que en este caso sería Estatal, las atribuciones para que lleve a cabo la elaboración, publicación, ejecución, revisión y modificación del Plan Estatal, pudiendo intervenir algunos organismos en representación del Poder Ejecutivo.

(129) Ibid. Art. 10

2.5 Facultades que competen a los municipios para regular la planeación urbana.

El tema del municipio es muy amplio y existen numerosos estudios al respecto, pero no es el objeto de este capítulo el extenderse y tratar con profundidad dicho tema, sino sólo lo relativo a las facultades que tienen las legislaturas locales para legislar en materia de planeación urbana municipal, analizando algunas leyes del Estado de México.

Sin embargo, es conveniente que para el mejor desarrollo de este capítulo se traten algunas características del municipio en nuestro país, ya que de esa manera se puede obtener una visión más completa del tema principal.

Existen diversos conceptos del municipio que varían de acuerdo a la posición que se tenga sobre él origen de éste; ya que de acuerdo a algunos tratadistas, se considera que existen dos tesis sobre el origen del municipio; una de ellas es la sociológica, la cual considera que el municipio surgió como una necesidad de una organización para que satisficiera las necesidades producidas por la convivencia de varias familias en un deter

minado territorio; y la otra teoría es la legalista, que considera al municipio como una creación del derecho al que debe su personalidad y demás características. A esta corriente pertenecen las definiciones de algunos administrativistas importantes del país como: Gabino Fraga, quien afirma que "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada..."(130); es decir, que considera al municipio como una creación legal olvidando la esencia sociológica que tiene éste

El doctor Andrés Serra Rojas, también define al municipio como parte de la descentralización administrativa, a la cual llama territorial, y por lo tanto sostiene que es un producto del derecho.

En lo que respecta a la definición que da el doctor Acosta Romero del municipio, la cual también pertenece a la corriente legalista, no coincide con la de los dos autores antes mencionados ya que no considera al municipio como una forma de

(130) Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", 15 Edic. Porrúa México, 1973, p. 162

descentralización administrativa y manifieta acertadamente lo siguiente: "... si se entiende que el municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, y resultaría que estas últimas (los Estados de la Federación) también serían descentralizados por región; por lo que consideramos que esta clasificación debe superarse y considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado federal, ... y que en sí constituye una persona jurídica de Derecho Público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar..."(131).

Según se mencionó en algunos incisos anteriores, el Estado mexicano, desde un punto de vista constitucional es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal; y a la vez que existe la federación como Estado soberano, las entidades federativas son independientes para or-

(131) Acosta, Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", op. cit. p. 123.

ganizar su régimen interno y, dentro de ellas, la estructura - político administrativa fundamental es el municipio.

La base constitucional que regula el municipio en México se encuentra en el artículo 115, en cuyo primer párrafo establece que el "municipio libre" será la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados; sin embargo "dicha fórmula es inexacta..."(132) como lo afirma Tena Ramírez, ya que la división territorial de los Estados tiene como base circunscripciones territoriales llamadas distritos, las cuales son utilizadas primordialmente para fines fiscales y electorales; y lo que se quiso instituir fue la libertad del municipio para que lleve a cabo su organización interna.

Otra característica del municipio, que establece el artículo 115 constitucional, es la facultad de administrar libremente su hacienda que se formará de contribuciones las cuales varían en cada Estado y son determinadas por sus respectivas legislaturas locales, a excepción de la que ya se encuentra esta-

(132) Tena, Ramírez Felipe, op. cit. p. 144

blecida en la Constitución Federal, artículo 73, fracción VII, inciso z, 2o. párrafo, la cual especifica que uno de los ingresos municipales será "por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"(133).

"El municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador del Estado"(134), es decir que la libertad que tiene el municipio trasciende hasta la facultad de otorgar le capacidad para elegir dentro de su ámbito de competencia territorial a sus autoridades, las cuales serán electas "popularmente por elección directa y no podrán ser reelectos para el período inmediato"(135).

En lo que respecta a la facultades que tienen los municipios para legislar son nulas, correspondiendo exclusivamente proponer leyes a las legislaturas locales para que éstas legislen al respecto.

La Constitución Política Federal, faculta a los municí-

(133) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit. Art. 73, Fracc. VII.

(134) Ibid. Art. 115 Fracc. I.

(135) Ibid. Fracc. I, párrafo 2o.

pios para participar en la expedición de "... 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, ..." (136). Dicha participación del municipio en relación con la expedición de las leyes, sólo se limita a la proposición de aquellas que permitan la participación de los tres niveles de gobierno en la materia de asentamientos humanos; por lo que en base a dicho precepto se creó la Ley General de Asentamiento Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados.

En lo que respecta al Estado de México, la Constitución local establece el derecho de iniciar leyes y decretos "... a los Ayuntamientos en los asuntos que incumbe a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades y en general, tratándose de la Administración Pública Municipal" (137); sin embargo, aunque no se menciona lo relativo a la materia de planeación del desarrollo urbano, se debe considerar como una facultad también del municipio, ya que la Ley General de Asentamientos Hu

(136) *Ibid.* Art. 73, Fracc. XXX-C.

(137) Constitución Política del Estado de México. Art. 59, Fracc. IV.

manos en uno de sus artículos establece que "...las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias"(138), y como la ordenación de los asentamientos humanos es a través de la planeación del desarrollo urbano dicha actividad se encuentra implícita en la anterior.

La constitución del Estado de México, autoriza en su artículo 66 que concurren en representación de los Ayuntamientos el Secretario General o el Oficial Mayor cuando se trate de iniciativas de los municipios.

Todas las legislaturas locales deben tener varias Comisiones para estudiar y determinar los asuntos que son de su competencia, en la Legislatura del Estado de México se encuentran veinte comisiones permanentes que realizan dichos estudios, entre las que se encuentran: "... VI La de comunicaciones,

(138) Ley General de Asentamientos Humanos, op. cit. Art. 8.

aguas y bosques; VII De educación pública; VIII De obras públicas;... XI De seguridad pública; y... XX De salud pública"(137)

Por otra parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece que "... Las autoridades Municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con los lineamientos que señalan las leyes"(140). Dicha ley establece también, que para coordinarse entre sí los municipios para solucionar sus necesidades comunes; y que para el "... el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas...". En todo caso, los municipios deben contar con planes y programas, siempre que se trate de: - a) creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; y b) Establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos"(141) .

Según establece la Ley orgánica en su artículo 8. los planes y programas deberán indicar los objetivos generales y particulares a corto, mediano y largo plazo; los procedimientos

(140) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 18 de julio de 1973. Art. 5.

(141) Ibid. Art. 6 y 7 respectivamente.

tos que se utilizarán para el logro de los objetivos; estudios y elementos técnicos que se hayan considerado para formular los planes y programas, principalmente aquéllos que se refieren al aprovechamiento de los recursos humanos y naturales. Dentro de este tipo de planes pueden incluirse los de desarrollo urbano.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, establece que aparte de las competencias que le otorga la ley orgánica municipal a los Ayuntamientos en materia de planeación y ordenación del suelo, tendrán las siguientes: "I.- Concordar los planes de carácter municipal con las determinaciones del Plan Nacional, Estatal, parciales y especiales de carácter Estatal y de Zonas Conurbadas. II.- Ordenar la publicación de las declaratorias de reservas, provisiones, usos y destinos del suelo, a nivel municipal. III.- Autorizar en inmuebles de propiedad municipal, la constitución de derecho de superficie. IV.- En su caso, negar las autorizaciones, licencias y permisos de utilización cuando no se cumpla con las disposiciones de esta ley o las determinaciones de los planes aprobados. V.- Formular los reglamentos de carácter municipal, congruente con el planeamiento y ordenación del suelo"(142).

(142) Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno el 10. de febrero de 1977.

Corresponde a los Ayuntamientos, "... formular, aprobar y ejecutar los planes y programas; ... enviar al ejecutivo planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal,..."(143) y hacer del conocimiento del Ejecutivo del Estado dichos planes y programas.

Todos los actos de preparación, aprobación y ejecución de los planes estarán a cargo de los órganos o funcionarios que determine el Ayuntamiento, el cual deberá recabar autorización previa de la legislatura local cuando en la ejecución de los planes se efecten bienes inmuebles de propiedad municipal; así mismo, se requerirá la aprobación de la legislatura local en el caso de planes que excedan algún período constitucional.

Los ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales podrán auxiliarse de: las comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Colaboración Municipal. Los miembros de las comisiones de Planificación y Desarrollo serán designados por el Ayuntamiento. Dichas comisiones tienen

(143) Ley Orgánica Municipal del Estado de México, op. cit. - Art. 42, Proccs. XI y XII.

tienen facultades de presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales; "... formular recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos; ... realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en las fracciones anteriores; ... proponer previo estudio a las autoridades municipales la creación de nuevos servicios o mejoramiento de los existentes, mediante el sistema de cooperación"(144).

En cuanto a los servicios públicos se refiere, no todas las legislaciones locales establecen lo mismo, pero en lo que respecta al Estado de México de acuerdo a lo establecido por su Ley Orgánica Municipal "... los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes: I.- Rastro; II.- Mercado; III.- Panteón; IV.- Limpia; V.- Seguridad Social; VI.- Alumbrado; VII.- Embellecimiento y con-

(144) Ibid. Art. 62.

servación de los poblados y centros urbanos; VIII.- Conservación de obras de interés social; IX.- Suministro y abastecimiento de agua potable; X.- Servicios de atarjeas; XI.- Pomento y conservación de áreas verdes y recreativas"(145).

(145) Ibid. Art. 83

CAPITULO III

"LA COORDINACION DE AUTORIDADES EN MATERIA DE PLANEACION URBANA".

La coordinación es uno de los principales procesos de la administración pública, que tiene por objeto buscar la armonía de las actividades y servicios evitando la duplicidad o triplicidad de las decisiones que provocarían conflictos, gastos innecesarios de energía y un aumento de los costos.

En México, al igual que en muchos países del mundo las actividades socioeconómicas se han ido ampliando considerablemente y por lo tanto se han hecho más complejas, por lo cual la administración pública ha tenido que hacer reajustes para que los órganos administrativos encargados de dichas actividades lleven a cabo la ejecución de las directrices y políticas de una manera efectiva y responsable; ya que no sería suficiente la promulgación de leyes que tendieran a satisfacer las necesidades de la sociedad, sino existiera un aparato administrativo encargado de la ejecución de tales leyes y proyectos.

En diciembre de 1976, se creó una ley que fue producto de "... un reajuste que permitiera evitar la duplicidad existente, precisar responsabilidades y simplificar estructuras..."(146) es decir se requería de un orden para alcanzar la coordinación en las dependencias de la administración pública, "... a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones..."; así mismo, con esta ley las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyeron en unidades con responsabilidad sectorial, encargándose de "... la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo..."(147).

Dentro de la reestructuración que se hizo a la administración pública federal, se encuentra la adición de funciones que se hizo a la Secretaría de Obras Públicas, con el propósito de

(146) Exposición de motivos de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, que entró en vigor el 10. de enero de 1977.

(147) Idem.

reunir todas aquellas facultades dispersas en otras dependencias e "...instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos,..."(148) y de esa manera fue como se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En lo que respecta al desarrollo de dicho capítulo, primeramente se tratará lo referente a la definición y objeto de la coordinación administrativa, en el siguiente inciso se verá lo relativo a la definición y clasificación de los organismos de la administración pública federal, con el propósito de que queden claros algunos aspectos al referirse este trabajo a algunos organismos de dicha administración; posteriormente se tratarán en los siguientes incisos respectivamente las facultades que corresponden a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de planeación urbana, así como, dar a conocer los organismos que intervienen en forma coordinada con la Secretaría antes mencionada para llevar a cabo aquellos programas que se encuentran previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y hacer un análisis de los convenios de coordinación, los cuales son una modalidad de la coordinación administrativa.

(148) Idem.

3.1 Concepto y objeto de coordinación administrativa.

"La coordinación es el arte de fundir las diversa actividades de una organización en una función unificada que tiene por fin el logro de una meta planeada. Cuanto más grande sea la unidad gubernamental, más compleja es su organización y resulta más difícil coordinar sus actividades; ya que los buenos resultados dependen de los esfuerzos coordinados"(149).

La coordinación es un proceso administrativo que va íntimamente ligado con la planeación, por lo que algunos autores definen que la "... planificación quiere decir coordinación por medio de esfuerzos concientes,... y este esfuerzo conciente tiene que hacerlo un órgano de la sociedad"(150).

Por otra parte, es importante recordar en este capítulo que la "... planificación es necesaria para prever las futuras operaciones, ya que la dirección exitosa de cualquier organismo demanda planes cuidadosamente preparados, de corto, mediano y de largo plazo, para no entorpecer y más bien ayudar al crecimiento

(149) Harold, P. Alderfer, "La Administración Pública en las Nuevas Naciones, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1967 p. 129.

(150) García, Valencia Antonio. "Relaciones Públicas y Reforma de la Administración", Edit. Porrúa, México, 1970 p. 99

ordenado de las actividades y servicios públicos..."(151).

"Se reconoce hoy día la evidente necesidad de que haya una estrecha coordinación de las actividades físicas y materiales de parte del Estado para evitar el desarrollo no planeado y antieconómico de los recursos naturales; este tipo de planificación debe de ser aceptado como función esencial y por lo tanto el gobierno y otros entes públicos deben organizarse de manera sistemática para poder desempeñar tal función con verdadera eficiencia"(152).

En lo que respecta a la coordinación en la planeación urbana, existen diversos documentos y leyes que tienen dicho objeto como: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en el artículo 51 la coordinación entre los diversos sectores de la administración pública federal en el ejercicio de ciertas competencias para lograr mayor eficiencia en las políticas de planeación. Así mismo, existen los convenios únicos de coordinación, de los cuales se tratará ampliamente en uno de los incisos posteriores.

(151) Wilburg, Jiménez Castro, "Introducción al estudio de la teoría administrativa, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, Buenos Aires, 1963, 1a. edic. p. 103.

(152) Ibid. p. 106.

3.2 Definición y clasificación de los organismos de la Administración Pública Federal.

Para tratar el tema de los organismos de la Administración Pública Federal, es necesario dar una idea de cómo la doctrina jurídica concibe al Estado(153), por lo que en términos generales se puede decir que "... el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio..."(154).

El Estado tiene por objeto el cumplimiento de ciertos fines de bienestar general, que no sólo los manifiesta a través de "... acciones legislativas, ni judiciales; ... sino de acciones administrativas."(155) .Dichas acciones tienen una esfera institucional en el orden jurídico las cuales se traducen en facultades

(153) Tena Ramírez al respecto afirma que "En la fórmula suscita, el concepto de Estado se integra por la existencia de un poder público ejercido sobre la población comprendida dentro de un espacio territorial determinado..."Derecho Constitucional Mexicano, op. cit p. 179.

(154) Fays, Viesca Jacinto, "Administración Pública Federal", Edit. Porrúa, México, 1979 p. 30.

(155) Bielsa, Rafael "Derecho Administrativo" Tomo I, Edit. Roque de Palma, Buenos Aires, 1965, p. 199.

des concretas como: "... la seguridad exterior e interior, que se resume en el concepto de orden público,...; en la esfera cultural, económica, de bienestar general, la instrucción pública, las comunicaciones, la asistencia, etc."(156). Pero para poder llevar a cabo una de "... estas actividades se necesita un conjunto de órganos especializados, cada uno en determinadas funciones y es por lo cual se necesita la creación de Secretarías de Estado(157) o Ministerios como se les denomina en otros países, los cuales dependerán directamente del Ejecutivo Federal y del cual es auxiliar la administración pública, ya que ésta es "... el conjunto de medios de acción, sean directos e indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares..."(159).

(156) Iden.

(157) Artículo 90 de la Constitución Federal. "Para el despacho de los negocios de orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

(158) Artículo 90 "Sedeposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Como ya se manifestó en el capítulo anterior, el Estado "... República representativa, democrática, federal, ... y soberana..."(159), se integra con tres entidades o personas jurídicas diversas llamadas Federación, Entidades Federativas y Municipios.

La Federación actúa por medio de sus poderes fundamentales, siendo "... el organismo más importante del Poder Ejecutivo Federal la Administración Pública, o conjunto de entes personalizados regidos por el Derecho Administrativo"... "Por eso sólo hay derecho administrativo cuando está presente la administración pública o los particulares actuando por la misma, en los casos señalados por la ley..."(160).

La administración pública federal en México, ha sufrido a través del tiempo cambios de los cuales algunos provocaron modificaciones esenciales en su estructura. "Las modalidades de la administración pública federal han sido consecuencia lógica del crecimiento de la población, de los problemas económicos y sociales, y de la ideología del Estado mexicano"(161). Dichos cambios impor-

(159) *Ibid.* Art. 40

(160) Fayá, Viesca Jacinto op. cit. p. 31.

(161) *Ibid.* p. 31.

tantes han ocurrido aproximadamente desde hace 18 años, no sólo en sus teorías, sino en la legislación positiva, la cual ha transformado radicalmente la esfera de competencia del Estado moderno.

Actualmente, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue puesta en vigor el 10. de enero de 1977, y abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, la que regula las dependencias del poder ejecutivo y el funcionamiento de las entidades paraestatales; así mismo, determina que la administración pública federal está compuesta por organismos centralizados y paraestatales.

Los organismos centralizados, son aquellos órganos de la administración pública, que "... se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución"(162).

La administración pública centralizada, está compuesta por la Presidencia de la República, 16 Secretarías de Estado, 2 Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República(163); pero para el ejercicio de las atribuciones y el despacho

(162) Acosta, Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo", op cit. p. 48.

(163) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 10.

de los asuntos administrativos encomendados al Poder Ejecutivo Federal, sólo se facultan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Doctrinalmente se considera que la relación de jerarquía implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios, que se traducen en poderes: a) poder de decisión, b) poder de nombramiento, c) poder de mando, d) poder de revisión, e) poder de vigilancia, f) poder disciplinario, y g) poder para resolver conflictos de competencia. Todos los organismos centralizados tienen un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo.

Las entidades que forman parte de la administración pública centralizada, tienen entre sí igual rango; tienen facultades para formular proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos respecto de asuntos de su competencia que emita el Ejecutivo Federal; al frente de cada unidad administrativa, estará un titular que en las Secretarías de Estado se denominarán Secretarios de Estado y en los Departamentos Administrativos Jefes de Departamento; dichos titulares, ejercerán las funciones de su

competencia por acuerdo del Presidente de la República(164);así mismo éstos funcionarios para el trámite, resolución y mejor organización de los asuntos de su competencia, pueden delegar facultades en los siguientes funcionarios: "... Oficial mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior..."(164); excepto aquellas facultades - que deban de ser ejercidas por dichos titulares; también podrán contar con los organismos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados.

Según establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 20, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativa en materia de planeación, promoción, etc. y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Por el momento, todas las características que se han mencionado corresponden tanto a las Secretarías de Estado como a -

(164) Ibid. Art. 14 y 16.

los Departamentos Administrativos, sin embargo existe una que sólo corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado y es la obligación de firmar todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, ya que sin éste requisito no serán obedecidos" (165).

Como se indicó inicialmente en la centralización administrativa existe una relación de jerarquía, la cual se manifiesta por parte del Poder Ejecutivo hacia las Secretarías y Departamentos Administrativos, de subordinación hacia el Poder Ejecutivo y de coordinación entre las propias Secretarías y Departamentos de Estado.

Actualmente, las Secretarías y Departamentos de Estado que forman parte de la administración pública centralizada reciben los siguientes nombres:

- a) Secretaría de Gobernación.
- b) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- c) Secretaría de la Defensa Nacional
- d) Secretaría de Marina.

(165) Constitución Política Federal, po. cit. Art. 92 "... Los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al Jefe de Departamento respectivo.

- e) Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- f) Secretaría de Programación y Presupuesto
- g) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
- h) Secretaría de Comercio
- i) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- j) Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- k) Secretaría de Asentamientos Humanos
- l) Secretaría de Educación Pública
- m) Secretaría de Salubridad y Asistencia
- n) Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- ñ) Secretaría de la Reforma Agraria
- o) Secretaría de Turismo
- p) Departamento de Pesca.*
- q) Departamento del Distrito Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también incluye la regulación de otros organismos de la administración pública federal denominados paraestatales, los cuales anteriormente se encontraban regulados por la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en 1966.

En términos generales, las empresas paraestatales tienen por objeto auxiliar en sus funciones a cada una de las dependencias.
* Después de terminada esta tesis, hubo modificaciones a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en varios artículos entre los que se encuentran el 26 y 43, que elevan a Secretaría el Departamento de Pesca.

cias centralizadas," conservando el poder central las facultades de vigilar y controlar a dichos entes para efectos de planeación, coordinación y evaluación de operaciones."(166).

Antes de la revolución de 1910-1917, el Estado participaba en las tareas relacionadas "... con el fomento y la promoción del desarrollo, por lo cual sólo se encargaban de ello Secretarías de Estado..."(167); pero fundamentalmente, fue a partir de 1925 cuando el Estado recurrió a otras formas jurídico administrativas diferentes a las empresas centralizadas, con el propósito de hacer más eficiente la realización de esas actividades.

"En una forma sintética, se puede decir que entre las principales razones que han dado origen en México a este nuevo tipo de instituciones destacan:

a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaban, esto es, por aumento de sus atribuciones.

b) La explotación de los recursos de propiedad de la Naci-

(166) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 50,

(167) Pava, Viesca Jacinto, op. cit. p. 48.

ón o la prestación directa por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional.

c) La atención de campos de la actividad económica que, si bien representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado."(168)

Dentro de la administración pública paraestatal, se encuentran: los organismos desconcentrados, los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria, empresas de participación minoritaria y fideicomisos"(169).

Doctrinalmente, los organismos desconcentrados son ubicados entre la centralización y la descentralización administrativa.

"Los organismos desconcentrados tienen cierta autonomía que le llaman técnica, que significa otorgar facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera... invariablemente el órgano desconcentrado depende del órgano central y es super-

(168) "Las empresas Públicas en México", Ediciones INAP, México, 1976, p.16

(169) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 1o., 3er párrafo.

visada por éste."(170).Su competencia deriva de las facultades que tienen los organismos centralizados, por lo tanto dependen de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo; su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio; las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; la relación de jerarquía se atenua su nomenclatura puede ser variada y su naturaleza se determina teóricamente en cada caso.

En lo que respecta a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que es la facultada para llevar a cabo la planeación de los asentamientos humanos, cuenta con los centros SAHOP como organismos desconcentrados, según lo establece el reglamento interior de dicha Secretaría, publicado el 16 de agosto de 1977.

Los centros SAHOP, se encuentran ubicados en cada Entidad Federativa y tienen cada uno una serie de facultades que deberán ejercer en el ámbito territorial de su competencia.

Esta desconcentración, doctrinalmente se considera explícita, ya que el artículo 53 del reglamento interior hace una -

(170) Acosta, Romero Niguel, op. cit. p. 89

descripción en XII fracciones de todas las facultades que le corresponden.

Antes de la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la desconcentración administrativa no había seguido un programa definido, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado no incluía en su estructura orgánica la técnica jurídica de la desconcentración administrativa, "... si bien ya se habían detectado los graves problemas que ocasiona el centralismo administrativo, la verdad es que no figuraba en los planes de gobierno un programa integral para desconcentrar los principales órganos de las dependencias centrales." (171)

La institucionalización de éstos organismos tuvo sus bases en problemas de diferentes ámbitos como el demográfico, económico, jurídico y administrativo, por lo cual el Ejecutivo Federal incorporó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la figura de la desconcentración y posteriormente se estructuró el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la administración pública federal y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

(171) Faya, Viesca Jacinto op. cit. p. 135

En el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1978, se ordenaba a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, dicho programa fue una de las decisiones políticas y administrativas más importantes del actual sexenio; ya que "... no sólo es un instrumento técnico y legal sino que adquire matices de contenido eminentemente político, social y económico..." (172); porque de acuerdo a lo expresado en el considerando del mencionado acuerdo se pretendió con éste promover el desarrollo de diversas regiones del país e ir terminando con el desequilibrio económico que existe en el país a causa de la concentración de actividades en unas cuantas ciudades principalmente en el Distrito Federal, destacando la necesidad de distribuir racionalmente el gasto y la inversión pública federal.

La desconcentración forma parte de la segunda fase del proceso de delegación de funciones en distintos órganos de la propia estructura de una dependencia; además implica, "... muchas veces la transferencia de los recursos presupuestales y de

(172) Ibid. p. 140.

los apoyos administrativos necesarios para su eficaz consecución ..."(173) . La desconcentración administrativa se manifiesta en una forma físico espacial, a través de la desconcentración territorial.

La desconcentración de facultades es considerada doctrinalmente como "... el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado, debiendo publicarse tal disposición en el Diario Oficial de la Federación"(174).

Se le denomina órgano desconcentrado a "... la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido conferidas por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permiten resolver con agilidad y eficiencia sobre determinada materia,.."(175).

En México, en base a los artículos 9 y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no sólo lo organiza-

(173) Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal, Editada por la Coordinación General de Estudios Administrativos, p. 11.

(174) Ibid. p. 13

(175) Ibid. p. 14

Los centralizados cuentan con organismos desconcentrados, sino los paraestatales también.

La Administración Pública Paraestatal, esta compuesta por "... organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos..."(176).

En México, los organismos paraestatales son creados por ley del Congreso de la Unión o por una disposición del Ejecutivo Federal. Dichos organismos tienen como fin administrar los asuntos de su estricta competencia, coordinando su actividad dentro de las grandes políticas del Ejecutivo Federal.

Los organismos paraestatales cuentan en términos generales con autonomía orgánica y financiera, así como con los elementos necesarios para su pleno desarrollo, todo esto es otorgado a través de una ley o disposición del Ejecutivo Federal. Estos organismos están sujetos a políticas de coordinación, control y evaluación que señalen las Secretarías de Estado y Departamentos

(176) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 10.

Administrativos, de acuerdo al sector que correspondan.

En lo que respecta a la descentralización administrativa, ésta "... constituye una fase más radical del proceso de delegación y se define como la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica... , pero que se encuentran sujetos a controles especiales por la administración pública centralizada,.."(177).

Como se mencionó anteriormente, los organismos descentralizados forman parte de la administración pública paraestatal y presentan las siguientes características:

1o. Son creados invariablemente por un acto legislativo, ya sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decretos del Ejecutivo.

2o. Tienen régimen jurídico propio, es decir cuentan con una ley orgánica que regula su personalidad, patrimonio y denominación.

3o. Tiene personalidad jurídica propia que le otorga el

(177) Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Descentralización Administrativa de la Administración Pública Federal, op. cit. p. 13.

acto legislativo; es decir, que desde el momento en que se legisla sobre la creación de un organismo descentralizado nace su personalidad jurídica.

4o. Todos los organismos cuentan con una denominación, que es lo que diferencia un organismo de otro, en ocasiones sólo se utilizan siglas.

5o. Cuentan con organismos de dirección, administración y representación; es decir, tiene un órgano colegiado que es el de mayor jerarquía y el que decide en los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo. El número de sus componentes es muy variable y la denominación no es uniforme, porque en la mayoría de los casos se denomina consejo de administración. Inmediatamente después en grado jerárquico, se encuentra un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones: I.- Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior; II.- Acordar en algunos casos con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado. III.- Representar al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisiones y ejecución respecto de sus subordinados, vienen a ser el funciona-

rio ejecutivo del organismo, en todos los poderes jurídicos inherentes..."(178); tampoco existe uniformidad en su denominación, en algunos organismos se les nombra gerentes generales, etc.

7o. Tiene una estructura interna, la cual dependerá de las funciones a las que esté destinado.

8o. Cuentan dichos organismos con patrimonio propio; es decir, tienen un conjunto de bienes y derechos para el cumplimiento de su objeto.

9o. El objeto es muy variado, pero en términos generales pueden: realizar actividades que corresponden al Estado; prestar servicios públicos; administrar o explotar determinados bienes de dominio público y privado del Estado; prestar servicios administrativos; y la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesan al Estado intervenir en su comercio.

10o. Su finalidad es procurar la satisfacción del interés general en la forma más rápida y eficaz.

11o. Además dichos organismos están sujetos a un sistema de control y vigilancia, que son necesarios para la coordinación administrativa.

(178) Acosta, Romero Miguel, op. cit. p. 197.

Otro de los organismos que se encuentran dentro de la administración pública paraestatal, son las empresas públicas.

No existe una unificación de criterio en cuanto al concepto de empresa pública, pero coincidiendo con el concepto que da Acosta Romero, se puede considerar que las empresas públicas son una "... conjugación de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesario para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas"(179).

El anterior concepto ha tomado algunos elementos de la doctrina económica, como son la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios; además agrega la satisfacción de las necesidades colectivas, lo cual es la finalidad del Estado; sin embargo, faltaron algunas características importantes como: que estas empresas son controladas y vigiladas por el Estado, ya que es éste quien aporta elementos de capital, naturaleza y organización, sin que su objeto principal sea de lucro, como en las empresas privadas. Todas las características generales de las empresas públicas, tienen que ser reguladas tanto por

(179) Acosta, Romero Miguel op. cit. p. 109.

normas de derecho público, como de derecho privado.

En términos generales, las empresas públicas pueden ser de participación estatal mayoritaria o participación estatal - minoritaria.

Las empresas de participación mayoritaria, son aquellas en que el Estado es socio mayoritario o sea que su aportación - en el capital es mayor del 50%, además tiene facultades de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno; así mismo, puede designar al presidente, al director, al gerente y puede tener facultades para vetar los acuerdos de las asambleas generales de accionistas u órganos de gobierno equivalentes.

En la constitución de capital de dichas empresas deben figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas - por el Gobierno federal.

Pueden constituirse en este tipo de empresas, siempre que se cumpla con los requisitos anteriores, los organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de -

seguros o de fianzas o fideicomisos, en forma conjunta o separada, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 46, fracción a).

En las empresas de participación minoritaria, el Estado representa del 25% al 50% del capital, además existe una vigilancia por parte del Estado que estará a cargo de un comisario que será designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo encargado de coordinar el sector al cual corresponde la empresa.

Se consideran empresas de participación minoritaria, todas aquellas sociedades, o asociaciones civiles que estén formadas en su mayoría por organismos descentralizados u otros de los que se mencionaron anteriormente al hablar de las empresas mayoritarias.

El fideicomiso público, desde un punto de vista administrativo se encuentra regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que establece que la única dependencia centralizada que puede establecer fideicomisos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único de la administración pública centralizada.

El fideicomitente celebra un contrato de fideicomiso con alguna o varias instituciones nacionales de crédito, que serán las instituciones fiduciarias que administraban los bienes otorgados por el fideicomitente para un fin lícito.

3.3 Facultades de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en materia de planeación urbana.

Como resultado de la reestructuración realizada en la administración pública federal, se encuentra la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos, la cual fue fusionada con la de Obras Públicas y ésta a su vez se separó de la Secretaría de Comunicaciones.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, surgió como una necesidad inminente del ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población; por lo que también se le otorgaron otras facultades que se encontraban dispersas en otras dependencias; ya que "... el desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios

para nuestra población..."(180).

Como se mencionó en páginas anteriores, en las últimas décadas México se ha ido transformando en un ritmo acelerado de rural a urbano, lo que ha provocado una concentración en determinadas regiones del país y por lo tanto un crecimiento desordenado con sus consecuencias, por lo que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas al otorgarsele facultades relacionadas con ésta materia se le podría considerar como un instrumento del aparato gubernamental para lograr una racional distribución de la población en el territorio nacional y de un crecimiento armónico en los centros de población.

De acuerdo a los antecedentes que existen respecto a la evolución de la Secretaría de que se viene tratando es éste inciso, en el decreto expedido por el Presidente Benito Juárez el 23 de febrero de 1861 se crean seis Secretarías de Estado, entre las cuales se encontraba la de Fomento la cual tenía entre sus facultades algunas relacionadas con las obras públicas. Durante varios períodos presidenciales recibió esa misma denominación, hasta el año de 1958, en que el Presidente López Mateos separa la Secre

(180) Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. op. cit.

taría de Comunicaciones y Obras Públicas en dos dependencias, la primera denominada Comunicaciones y Transportes y la segunda de Obras Públicas, ésta última estuvo funcionando con el mismo nombre hasta el 28 de diciembre de 1976.

En la actualidad, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, cuenta con varias facultades que le otorga dicha ley en su artículo 37 en XXII fracciones, de las cuales sólo corresponde tratar las relaciones con la planeación del desarrollo urbano; sin embargo, es importante mencionar que entre las facultades que le corresponden actualmente a dicha Secretaría, se encuentran algunas que pertenecían a la antigua Secretaría de Obras Públicas; a la Secretaría de Patrimonio Nacional; a la Secretaría de Agricultura y Ganadería; a la Secretaría de Recursos Hidráulicos; a la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y a la Secretaría de la Presidencia.

Entre las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se encuentran las que se refieren a los

y IV las que se refieren a la planeación urbana.(181)

Las facultades otorgadas en dicho artículo 37, fracciones I, II y III, correspondían anteriormente a la Secretaría de la Presidencia.

En lo que respecta a la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional de que habla la fracción II del artículo 37 de la Ley Orgánica que se viene mencionando, se llevará a cabo a través de la planeación, para lo cual se formulan planes de desarrollo urbano, correspondiendo a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas todo lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, según se establece en las facultades otorgadas en el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en los siguientes términos: "Corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas: I.- Coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Para tales efectos se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano,

(181) Art. 37 "... I.- Formular y conducir la política general de Asentamientos Humanos del país; II.- Planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional. III.- Promover el desarrollo de la comunidad; IV.- Formular y conducir los programas de urbanismo; V.- Proyectar, construir, administrar, operar y conservar los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población, a partir de los sitios convenidos con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;...".

la que deberá integrarse por las dependencias que determine el Titular del Poder Ejecutivo, y será presidida por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;"(182). Como se mencionó en páginas anteriores, la materia de planeación urbana es de carácter concurrente por las razones que ya se analizaron, por lo que corresponde a los tres niveles de gobierno la formulación de planes de desarrollo urbano, correspondiendo a la Secretaría de Asentamientos Humanos en representación del Gobierno Federal coordinar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; ya que después de haber sido elaborado dicho plan se debe de someter a constantes revisiones con el propósito de actualizar las políticas, metas y estrategias expresadas en el y evitar con ello que se vuelva en un documento obsoleto, que no busque soluciones a problemas concretos y actuales.

"II.- Promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de instituciones públicas y privadas y con los particulares para la mejor elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano"(183); es decir, que dicha ley faculta

(182) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 14, Fracc I.

(183) Ibid. Art. 14, Fracc. II.

a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas para que haya un intercambio de información respecto a ésta materia y de esa manera coordinarse con las instituciones tanto públicas como privadas que apruebe el Ejecutivo Federal, y las cuales formaran parte de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, que posteriormente se explicará.

"III.- Proponer a las dependencias del sector público federal anteproyectos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y recibir de las mismas sus proposiciones que atiendan a lo prevenido en el artículo 12 de esta ley; IV.- satisfechas las prevenciones de las tres fracciones anteriores, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que deberá ser sometido a la aprobación del Presidente de la República;"(184) por tratarse de un plan nacional, ya que en el caso de planes estatales y municipales corresponde a los Gobernadores y Presidentes Municipales respectivamente dicha aprobación, por ser los representantes del Poder Ejecutivo en sus respectivos niveles de gobierno.

"...La ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano..." (185), es otra de las facultades que le corresponden a la Secretaría

(184) Ibid, Art. 14, Fracciones III y IV.

(185) Ibid, Fracc. V.

ría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como representante del Poder Ejecutivo Federal.

Le corresponde también a dicha Secretaría someter a la consideración del Presidente de la República los decretos "...- relativos a las Declaratorias de conurbación a que se refiere el artículo 19, y representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbación que regula el capítulo tercero de esta ley" (186). La conurbación es un fenómeno sociológico que se manifiesta cuando dos o más centros de población van creciendo de manera que tienden a formar o forman una unidad geográfica, económica y social, éste fenómeno se puede presentar en municipios de un mismo Estado, en cuyo caso le corresponde intervenir al Ejecutivo Local, o entre municipios de diferentes Estados para lo que el Presidente de la República tendrá que dictar las declaratorias correspondientes.

También le corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, "... Practicar investigaciones científicas y recabar amplia información sobre desarrollo urbano, a fin de ser eficiente órgano de consulta para el Sector Público fede -

(186) Ibid. Fracc. VI.

ral, para los gobiernos de los Estados y de los municipios;...
Aseorar a los municipios y a las entidades federativas que lo
soliciten en la elaboración de sus respectivos planes y en sus
programas de capacitación técnica del personal para la ejecuci
ón de los mismos;... Proponer a los gobiernos de los municip
ios y de las entidades federativas, por los conductos debidos,
los convenios de que trata el artículo 13 de esta ley;..."(187)
... Proponer a los gobiernos de las entidades federativas, por
los conductos debidos, la fundación de centros de población que
deban organizarse por la realización de obras públicas federales;
... Evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Ur
bano;... Realizar con la frecuencia y amplitud que estime nece
sarias, visitas de inspección a los trabajos relacionados con el
desarrollo urbano en que participe el gobierno federal; ... Las
demás atribuciones que le otorguen las leyes y sus reglamentos"
(188).

Administrativamente la Secretaría de Asentamientos Huma -

(187) Ibid. Fracciones VII a XI "El artículo 13 se refiere a los convenios en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano, con los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas y con la participación de las dependencias del Sector Público Federal correspondiente"

nos y Obras Públicas, se encuentra organizada por treinta y ocho _ direcciones generales, de las cuales sólo las siguientes se encargan de tratar lo relacionado con la planeación urbana:

La Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos, se encarga específicamente de todo lo relacionado con la materia de que se viene hablando, ya que está facultada para:

"... captar información, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicación con toda clase de instituciones públicas y _ privadas, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; elaborar y revisar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano así _ como promover su observancia y llevar su registro; evaluar en forma permanente, el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; sugerir criterios para compatibilizar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano con los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales; proponer la celebración de convenios con los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas en materia de acciones e inversiones sobre desarrollo urbano; proponer criterios para la formulación de los Planes Estatales y Municipales del Desarrollo Urba-

no, cuando los gobiernos de los estados y de los municipios lo soliciten; ..."(188).

La Dirección General de Programación y Presupuesto, normará y controlará la contratación de estudios externos relativos a la planeación del desarrollo urbano.

La Dirección General de Análisis e Inversiones, evaluará conjuntamente con otras direcciones de la Secretaría, las demandas y necesidades de la población del país a efecto de determinar las prioridades de inversión a corto mediano y largo plazo que deban aplicarse, en atención a lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Reservas Territoriales, contribuirá al igual que otras direcciones de la misma Secretaría en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en lo que concierne a sus atribuciones; es decir, en lo relacionado a estudiar y hacer "... proyecciones sobre la demanda futura, respecto a reservas territoriales del Sector Público Federal..."(189).

La Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda, "...

(188) Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, publicado el 16 de agosto de 1977, Art. 17 Fracciones I a VI.

(189) Ibid Art. 18, Fracc. III.

realiza investigaciones y estudios para valorar las necesidades de vivienda, equipamiento, infraestructura y suelo urbano; recomienda políticas y alternativas para su solución..."(190); además interviene de acuerdo a sus facultades en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Ecología Urbana, "... promueve programas y normas técnicas para controlar y mejorar las condiciones físico-naturales de los asentamientos humanos..."(191), e interviene en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La Dirección General de Centros de Población, "... elabora diagnósticos relativos al desarrollo de centros de población, estudia y propone lineamientos concretos para la realización de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;... así mismo interviene en lo conducente en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano"(192).

(190) Ibid. Art. 19, Fracc. III

(191) Ibid. Art. 20, Fracc. III

(192) Ibid. Art. 21, Fracc. I, II y III.

La Dirección General de Participación de la Comunidad, -
"... realiza estudios para determinar las características y ten-
dencias del medio económico y psicosocial en que se desenvuelven
las comunidades y detectar sus necesidades..." "... realizar es-
tudios a fin de proponer lineamientos generales para la estruc-
turación de una política de participación de la comunidad en el
Desarrollo Urbano... e interviene en lo conducente, en la elabo-
ración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo U-
rbano"(193).

La Dirección General de Prevención y Atención de Emergen-
cias Urbanas, "... elabora programas de obras, prevención y aten-
ción a los asentamientos humanos afectados por desastres produci-
dos por fenómenos físicos y siniestros; y al igual que las otras
direcciones antes mencionadas, interviene en lo conducente en la
elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarro-
llo Urbano..."(194).

(193) Ibid. Art. 22, Fracciones I, II y III.

(194) Ibid. Art. 23, Fracciones I y II.

3.4 Organismos centralizados coordinados con SAHOP, en materia de planeación urbana.

En México, al igual que en otros países del mundo en la actualidad se le atribuye al Estado facultades fundamentales para lograr el desarrollo integral de la sociedad, planeando, promoviendo y orientando sus acciones e inversiones hacia el equilibrio y desarrollo socioeconómico; cuyo cumplimiento corresponde a los órganos de gobierno y muy especialmente al Poder Ejecutivo, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal para lo cual cuenta con una serie de organismos de la administración pública.

Con la reorganización estructural y funcional de la administración pública que aparece contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se formaron también diversos sectores en base a los artículos 50 y 51 de dicho precepto, en los que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos son responsables de la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de su sector correspondiente que se encuentra formado por diversas entidades paraestatales.

La administración pública federal, está integrada por 11 sectores entre los cuales se encuentra el sector asentamientos humanos representado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que además se considera coordinadora de sector; sin embargo para llevar a cabo lo relacionado con la planeación del desarrollo urbano no sólo interviene dicha Secretaría, sino además participan en forma coordinada otros organismos tanto de la administración pública centralizada, como desconcentrada y paraestatal.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, está facultada para que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos la lleve a cabo a través de planes de desarrollo urbano, elaborados respectivamente por los tres niveles de gobierno; entre los que se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que forma parte del sistema nacional de planeación y está incluido en el Plan Global de Desarrollo el que además contiene otros planes que corresponden a otros sectores, por lo que dicho Plan de Desarrollo Urbano debe de asegurar el cumplimiento de sus principales propósitos y coadyuvar en la consecución de los objetivos nacionales trazados en el Plan Global de Desarrollo, para

lo cual establece diversos programas.

Para que se lleve a cabo la planeación del desarrollo urbano, deben ordenarse y regularse diversos elementos que forman parte del desarrollo urbano como son: la infraestructura, el suelo, los servicios públicos, vivienda y equipamiento urbano; para lo cual no sólo interviene la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sino que participan en coordinación con ésta - otras Secretarías de Estado y organismos desconcentrados y para estatales, limitándose éste inciso a tratar lo referente a las Secretarías de Estado.

Para dar a conocer de una manera más clara la forma en que participan cada una de las Secretarías de Estado que tienen relación con el sector asentamientos humanos en lo que respecta a la planeación del desarrollo urbano, se establecerá la participación que tienen en los programas que se encuentran aprobados hasta el momento, los cuales se encuentran previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El 16 de enero de 1978, se publicó un acuerdo que ordenaba la creación del Programa Nacional de Desconcentración Territorial, para lo cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públi

cas está facultada para recibir la cooperación técnica requerida, coordinar sus actividades con las otras Secretarías para la elaboración del anteproyecto y emitir su opinión; para que pueda elaborar el proyecto de dicho programa.

El acuerdo también establece los criterios que debe seguir dicho programa, los cuales consisten en:

a) "Las dependencias de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como las entidades paraestatales o sus órganos o unidades internas, que deban ubicarse en el interior del país, y cuyas funciones y servicios estén vinculados con los de otras instituciones, en forma directa, deberán localizarse en la mayor cercanía posible..."(195). En el caso de que las funciones de los organismos antes mencionados se realicen principalmente en una zona geográfica, deberán establecerse en ella; o en el caso de que esas funciones se realicen en varias zonas geográficas o en toda la República, deberán buscarse que la ubicación de dichos organismos sea en sitios donde pueda contribuir al desarrollo equilibrado; por otra parte, la reubicación debe realizarse en ciudades que se determinen de acuerdo a es

(195) Acuerdo que aprueba el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, Art. 4 inciso C).

tudios realizados, evitando el estímulo de conurbaciones inconvenientes.

En términos generales, se pretende con este programa, trasladar físicamente órganos que pertenecen al sector público a lugares que por sus características geográficas, económicas y sociales pueden convertirse en verdaderos polos de desarrollo y evitar con ello el desarrollo desequilibrado y la concentración demográfica en unas cuantas ciudades que en la actualidad resultan insuficientes para dar cabida a tantas personas.

Las Secretarías de Estado que están facultadas llevar a cabo dicho programa son:

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quien está facultada para coordinar, supervisar y controlar la ejecución del Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal; así mismo, será el órgano de consulta para los otros organismos respecto a esta materia y realizará visitas de inspección para determinar el grado de ejecución de dicho programa; también evaluará periódicamente, actualizará o reformará el programa y mantendrá informado al Ejecutivo Federal.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, "... otorgará a los trabajadores y empleados en los términos de la legislación aplicable el máximo apoyo para facilitar su participación en dicho programa"(196).

La Secretaría de Programación y Presupuesto, interviene en la asignación de recursos, y autorizaciones siempre y cuando tenga un dictámen favorable de la localización física por parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El 2 de febrero de 1979, se publicó un decreto por el cual se establecen zonas geográficas para la ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En particular éste programa surgió de la necesidad de encauzar las tendencias actuales del crecimiento industrial, articulando a este sector con las otras ramas o sectores de actividad económica y procurar una justa distribución entre la población de los beneficios obtenidos y disminuir el índice de concentración industrial en unas cuantas ciudades de la República, particularmente en la zona metropolitana de la ciudad de México. Con el an-

(196) Ibid. Art. 6

terior propósito, éste decreto establece una zona de estímulos preferenciales que es integrada por un grupo de municipios a los que se les aplicarán estímulos o algunas otras medidas económicas; dichos municipios deberán ser propuestos por los gobiernos de los Estados.

Las Secretarías de Estado que deben intervenir coordinadamente con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para cumplir con los objetivos de este programa son:

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, con fundamento en el artículo 33, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, interviene en la aplicación en forma preferente de estímulos fiscales, "... apoyos crediticios, precios diferenciales de energéticos y productos petroquímicos básicos, tarifas preferenciales de servicios públicos y los demás estímulos que determine el Ejecutivo Federal para el fomento a la desconcentración y desarrollo industrial" (197).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte interviene determinando los criterios y montos globales de los

(197) Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la Ejecución del Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales. Art. 50.

estímulos fiscales, según lo establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, fracción IV.

El Departamento del Distrito Federal, está facultado en este decreto para expedir "... regulaciones orientadas a restringir el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones de su competencia, con el propósito de desalentar el establecimiento de nuevas empresas industriales o la ampliación inadecuada de las existentes en su circunscripción territorial"(198).

El 10 de diciembre de 1979, se publicó un acuerdo que aprueba el Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Dicho programa surgió de la necesidad de evitar que sólo las regiones donde existe concentración territorial se encuentre la mayor parte de la infraestructura, equipamiento urbano y servicios; y que en pequeños centros de población no existan los servicios básicos.

Entre los objetivos del programa están: "... el estimular la integración y el desarrollo de centros de apoyo a la población rural dispersa, a fin de racionalizar la distribución de las acti-

(198) Ibid. Art. 11.

vidades económicas y de la población en el territorio nacional, así como, optimizar la aplicación de los recursos del gobierno federal que se canalicen en materia de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos como elementos de ordenación territorial..."(199).

Para llevar a cabo la realización de éste programa, intervendrán las siguientes Secretarías de Estado:

La Secretaría de Educación Pública, debe llevar a cabo en los centros rurales lo referente a "... la educación primaria... capacitación técnica y alfabetización para adultos..."(200)"... fomento de centros culturales y deportivos..."(201).

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, se encargará de "... la higiene en el hogar, y en la comunidad; planificación

(199) Acuerdo que aprueba el Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados. Art 3, Fracciones III y IV.

(200) Ibid. Art. 6, Fracc. I.

(201) Ibid. Art. 6 Fracc. IV. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente: Art. 38 "A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.-... "La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal urbana, semiurbana y rural. ... c) La enseñanza técnica,... incluye la educación que se imparte a los adultos..."

familiar, programas de nutrición y medicina preventiva; campañas de vacunación y organización de comités de salud"(202).

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de la Reforma Agraria respectivamente, realizarán "... los servicios técnicos forestales, asistencia para la producción, transformación y conservación de los recursos naturales y promoción de huertas y hortalizas."(203)

A la Secretaría de Comercio, corresponde proporcionar el equipamiento básico de comercialización.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, determinará las localidades en las que se llevará a cabo las acciones y se aplicarán los recursos de este programa, para lo cual también se coordinará con los gobiernos de los Estados ha efecto de unificar criterios.

El 11 de diciembre de 1979, se publicó un acuerdo que apru

(202) Ibid. Art. 6 Fracc. II. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta en su artículo 39 "A la Secretaría de Salubridad y Asistencia... Y.- Para dirigir la política sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria..."

(203) Ibid. Art. 6 Fracc. III. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 35, que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos esté facultada para "I-Planear, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, apícola y forestal en todos sus aspectos;"

aba el Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos, el cual para los efectos de su realización establece como acciones prioritarias las siguientes:

I.- "Planeación urbana,..."(204) la cual estará a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; II.- "Equipamiento para la prestación de servicios educativos de nivel medio- superior y superior"(205), lo cual también se realizará con intervención de dicha Secretaría a través de su dirección de equipamiento urbano, y en cuanto a la prestación del servicio educativo corresponderá prestarlo a la Secretaría de Educación Pública; III.- "Equipamiento para la prestación de servicios médicos y asistenciales, hospitalización general, y de alta especialización..."(206), lo referente al equipamiento corresponderá también a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas al igual que ha otros organismos como los centros SAPOP, que se encargan de lo relacionado al Estado donde están ubicados; y en lo que corresponde a la prestación de los servicios médicos y asistenciales los realizará la Secretaría de Salubridad y Asistencia; IV.- "Equipa -

(204) Acuerdo que aprueba el Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos. Art. 50, Fracc. I.

(205) Ibid. Art. 50, Fracc. II

(206) Ibid. Art. 50, Fracc. III.

miento para la comercialización..."(207), en la cual interviene coordinadamente con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la Secretaría de Comercio, la que a través de una unidad administrativa llamada Unidad de Comercialización Rural, "...coadyuva a la introducción de sistemas de comercialización de insumos y productos que beneficien a productores y consumidores de las zonas rurales;..."así mismo, "coadyuva en la promoción y desarrollo de unidades comerciales en aquellas localidades que se encuentran fuera de la economía de mercado;..."(208). En lo que respecta a la "infraestructura y equipamiento para la prestación de transporte y comunicación..."(209). A este respecto interviene también en coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para llevar a cabo el asesoramiento para la formulación de los programas de construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, estaciones y centrales de autotransportes, según se establece en el artículo 36, fracción IV de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal.

(207) Ibíd. Art. 50, fracción IV.

(208) Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio, publicado el 25 de abril de 1977, Art. 29, Fracc. IV y V.

(209) Acuerdo que aprueba el Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos, op. cit. Art. 50, Fracc. V

En el acuerdo publicado el 26 de diciembre de 1979, se -
faculta a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públi-
cas para que conjuntamente con otras Secretarías lleve a cabo el
Programa de Dotación de Infraestructura para Comunidades y Par -
ques Industriales Pesqueros.

Este programa surgió de estudios realizados en lugares en
que la actividad pesquera es predominante y en los cuales se ob-
servó que se requería de infraestructura, equipamiento urbano y
servicios públicos; así como, capacitación de personas en esta -
rama, lo cual de no realizarse va frenando el desarrollo de la -
actividad pesquera.

El programa antes mencionado, pretende coordinar accio-
nes e inversiones para que con base en las necesidades que mani -
fieste el sector pesquero se le apoye con infraestructura, equipam-
iento urbano y servicios públicos, con el propósito de que pueda
emplear el potencial de riqueza pesquera y los recursos humanos y
así estimular el arraigo de sus habitantes y crear fuentes de em-
pleo; dichas regiones deben ser estudiadas muy bien ya que debe de
tomarse en cuenta su ubicación y capacidad receptora, y así cons-
tituirse en puntos estratégicos de concentración de servicios.

Para llevar a cabo este programa, deberán intervenir en forma coordinada las siguientes Secretarías de Estado.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, _deberá asesorar a las autoridades los trabajos de planeación del desarrollo urbano, en la comunidades y parques industriales pesqueros.

Introducir servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado; construir obras de infraestructura vial; realizar y promover a través de las entidades del Sector, programas de suelo, vivienda, equipamiento urbano y los demás servicios públicos requeridos en dichas comunidades y parques.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, planeará, autorizará, vigilará y evaluará el egreso que se requiera para este programa.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, debe construir dentro del ámbito de sus responsabilidades aquellas obras de infraestructura necesarias para el adecuado desarrollo de la actividad pesquera, así como proporcionar los servicios de apoyo necesarios.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debe constru

ir las obras marítimo-portuarias para el adecuado desarrollo de dicha actividad, así mismo debe proporcionar los servicios y medios de comunicación necesarios.

La Secretaría de Educación Pública debe de proporcionar las instalaciones y medios necesarios para lograr que la educación alcance a la población de las comunidades y parques industriales pesqueros.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, deberá de establecer los servicios de salud para la comunidad y determinar normas para controlar la contaminación de plantas.

El Departamento de Pesca, deberá determinar las necesidades de construcción de obras de infraestructura y equipamiento; fomentar y asesorar la producción y explotación pesquera.

En el acuerdo publicado el 8 de octubre de 1979, se establecen las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Para llevar a cabo este programa, el acuerdo establece una serie de acciones llamadas prioritarias a través de las cuales deben intervenir algunas Secretarías de Estado en forma coordinada.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, intervendrá en la planeación urbana: dotación de agua potable y drenaje y construcción de vivienda.

La Secretaría de Fomento Industrial, intervendrá en la infraestructura y equipamiento portuario al igual que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, llevará a cabo lo relacionado con los enlaces terrestres y ferroviarios.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, participará en el equipamiento para la prestación de servicios médicos asistenciales, así como, en la prestación de dicho servicio.

Los coordinadores de cada sector "... cuidarán que la programación de las acciones e inversiones de las entidades para estatales agrupadas en su sector, sean compatibles con los puertos industriales y las acciones prioritarias establecidas en el presente acuerdo..."(210).

(210) Acuerdo que establece las bases y las zonas geográficas para la ejecución por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a Puertos Industriales. Art.

En lo que respecta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, deberá al integrar el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, o al actualizar las inversiones públicas, jerarquizar las prioridades con las que deberán atenderse las acciones previstas en éste programa, tomando en cuenta las zonas geográficas establecidas en éste mismo acuerdo que aprueba dicho programa.

3.5 El convenio como instrumento de coordinación.

Antes de hablar de los convenios, es importante ver lo relativo a la concertación de acciones, ya que el concertar es pactar, acordar, convenir, celebrar un trato y los convenios en términos generales es lo que implican.

La concertación ha sido tomada como un instrumento de planeación que da la posibilidad de que sean razonablemente cumplidas las metas y objetivos de los planes, con la participación de los organismos de la administración pública federal; de las Entidades Federativas y de los Municipios; así como del sector privado y no volvería unilateral, centralizadora y burocrática.

"En la concertación para la planeación el convenio accen -

tuará su carácter de fuente de obligaciones jurídicas, inclusive, de interés público, para cumplir las obligaciones globales y sectoriales establecidas en los planes"(211).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, concede facultades al Ejecutivo Federal para celebrar convenios de coordinación con las Entidades Federativas, estableciéndose así un mecanismo para unir voluntades públicas con fines de planeación y las autoridades locales asuman a cargo y por cuenta de la Federación responsabilidades federales que tengan gran relación con sus respectivas entidades federativas.

Es indudable que el centralismo constituye uno de los más grandes obstáculos para el crecimiento armónico y evita el desarrollo, por lo que es importante este tipo de mecanismos que tiendan a fortalecer a los Estados, pero también es fundamental que estos mecanismos incluyan a los municipios y de esa manera ir des concentrando y descentralizando funciones y recursos, así como a adoptar acciones y criterios integrales que contribuyan a armonizar y equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del país.

La eficiencia del sistema federal depende de que tanto la

(211) Ruiz, Nassieu José Francisco "Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales", op, cit. p. 48.

Federación como las Entidades Federativas respeten mutuamente sus competencias; sin embargo, el Ejecutivo Federal en virtud de lo establecido en el artículo 117 constitucional y específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 22 (212), está facultado para celebrar convenios con los Estados de la República, ya que independientemente de la delimitación de facultades la Federación puede transferir a los Estados algunas que le son exclusivas, por medio de este tipo de convenios.

Los convenios son de contenido esencialmente jurídico, pero sus fines rebasan lo legal ya que producen consecuencias en la economía y en el campo social. Si bien es cierto como se manifestó anteriormente que los convenios son materia federal, también lo es que la ejecución de las materias convenidas quedan a cargo -

(212) Art. 117 constitucional, "los Estados no pueden en ningún caso: I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras." Por lo tanto se está estableciendo en dicho precepto que la facultad de celebrar convenios será de la Federación.

Art. 22 de la L.O.A.P.F. "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, ... la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

El 6 de diciembre de 1976 se publicó el acuerdo que establece que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales.

de los órganos estatales.

El artículo 120 constitucional, establece que los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; es decir que faculta exclusivamente a los jefes locales del Poder Ejecutivo para poner todos los medios necesarios para llevar a cabo la publicación y ejecución de las leyes, obligando a que se cumpla con estos ordenamientos y prestar auxilio para la ejecución de las leyes federales, sin ser los responsables de la ejecución, ya que en base a los artículos 40 y 41 constitucionales los Gobernadores gozan del respeto de la estructura federal y por lo tanto no pueden ser ejecutores de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. De lo contrario se iría en contra de la teoría federal que establece el derecho constitucional con relación al Estado mexicano.

Los Convenios Unicos de Coordinación, son instrumentos administrativos que "... nacen a la vida jurídica, gracias al libre consentimiento del Ejecutivo Federal y de los Ejecutivos Locales..." (213). Este tipo de convenios está constituido de dos elementos ...

(213) Faya, Viesca Jacinto, op. cit. p. 354.

damentales: a) el consentimiento tanto del Ejecutivo Federal como del Ejecutivo Local con el que se quiera realizar el convenio, y b) el objeto, que es la materia sobre la cual se va a pactar, que en este caso es establecida en términos generales por el artículo 22 de la Ley de la Administración Pública Federal en los siguientes términos: prestación de servicios públicos; ejecución de obras y cualquier otro tipo de beneficios colectivos a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

Como elemento de validez los convenios deberán de ser firmados por los Gobernadores de los Estados respectivos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado en representación de aquellas Secretarías de Estado que les corresponderá realizar determinadas actividades convenidas.

La publicidad de los convenios será obligatoria y tendrá que realizarse a través del Diario Oficial de la Federación o en los periódicos oficiales.

En dichos convenios se establecen 14 programas federales de obras en los cuales se transfieren a los Estados la responsabilidad de ejecutarlos y los recursos correspondientes para hacerlo

materia de: "1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras de cabecera municipales; 3) mejoramiento de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de vivienda popular; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarias; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales." (214)

También se llevará a cabo a través de estos convenios, el otorgamiento de asistencia técnica en diversas materias como la fiscal, la administrativa, de planeación urbana, de programación y presupuestación, con el fin de que los gobiernos estatales mejoren sus sistemas y procedimientos para estar en aptitud de desempeñar en forma adecuada sus funciones.

Así mismo, el Presidente de la República está facultado para que por conducto de la Secretaría de Programación y Presup-

(214) "Mecanismos de coordinación Federación, Estados, Municipios", expuesta por el Lic. Sergio E. Gutierrez Salazar en el 2o. Seminario de Derecho Urbano celebrado en la Puz Paja California Sur del 28 al 31 de octubre de 1986.

esto evalúe los programas que proponga el Ejecutivo Estatal de acuerdo a las prioridades que establezcan los planes nacionales y estatales de desarrollo; por otra parte, el Ejecutivo Federal también está facultado para que a través de dicha Secretaría transfiera fondos al gobierno del Estado para que este pueda ejecutar los programas estatales de inversión que hayan convenido con el Ejecutivo Federal, de acuerdo con el calendario de construcción de obras previamente aprobado.

CONCLUSIONES

I.- En terminos generales debe señalarse que la planeación urbana es un proceso mediante el cual se establecen diagnósticos, pronósticos, metas, políticas y estrategias de los elementos que constituyen el desarrollo urbano, los cuales deben seguirse a corto, mediano y largo plazo; y concretizarse en planes de desarrollo urbano.

II.- La planeación urbana, es un proceso teórico que se auxilia de varias disciplinas como la sociología, el derecho, la administración pública, la ingeniería, la arquitectura, la economía, etc.; es decir que a través de este proceso se pretende la realización de estudios serios en busca de soluciones concretas y no alejadas de la realidad, que compliquen los problemas existentes o provoquen otros.

III.- Para que la planeación urbana pudiera institucionalizarse y ser llevada a cabo por los organismos de la administración pública, se tuvieron que realizar primeramente una serie de modificaciones constitucionales que crearan una estructura jurídica adecuada, a través de las cuales se otorgaron las facultades

necesarias para poder llevar a cabo lo relacionado con el fenómeno de asentamientos humanos y por lo tanto la planeación urbana; también se requería de una reestructuración en algunos organismos de la Administración Pública Federal para que ejercieran esas facultades otorgadas al Gobierno Federal, por lo que al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en uno de sus artículos se establece la existencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

IV.- Con las modificaciones constitucionales realizadas en los artículos 27, párrafo tercero; 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones IV y V relacionadas con la problemática de los asentamientos humanos, se crearon las bases constitucionales que regulan la planeación urbana; ya que esta es una facultad implícita en la de asentamientos humanos, que se necesita para llevar a cabo la regulación y ordenación de estos.

V.- Los preceptos constitucionales expresados en el punto anterior, establecieron por primera vez la concurrencia en asentamientos humanos y por lo tanto en planeación urbana, lo que implica una excepción al principio establecido en el artículo 124 de la Constitución Federal: ya que éstas facultades son otorgadas a los

tres niveles de gobierno sin seguir el principio de exclusión.

VI.- En la concurrencia de facultades, se toma en cuenta el principio de competencia en razón de territorio en cuanto que se acepta la existencia de los tres niveles de gobierno; sin embargo, para que ésta exista deben de participar los tres niveles antes mencionados en determinada materia, siendo responsables - las autoridades de cada uno de los niveles en su respectivo ámbito territorial.

VII.- La Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en virtud de la facultad otorgada al Congreso de la Unión de expedir las leyes que establezcan la concurrencia de los tres niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, es la ley reglamentaria que establece facultades específicas sobre planeación urbana.

VIII.- Los planes de desarrollo urbano, son los documentos en los cuales se concretiza la planeación urbana. Estos planes dentro del contexto del sistema nacional de planeación deben considerarse sectoriales, ya que dicha planeación se refiere exclusivamente a las actividades que corresponden al sector asentamientos humanos, que es uno de los doce sectores que existen en la Administración Pública Federal.

IX.- Para que exista desarrollo urbano, no sólo en las ciudades sino en los municipios también, debe de impulsarse la planeación y la ejecución de esta analizando, modificando o creando disposiciones jurídicas en general relacionadas con la regulación de los elementos del desarrollo urbano como son: el suelo urbano, la infraestructura, el agua potable, la vivienda, el transporte, alcantarillado, drenaje, etc.

X.- Como se mencionó en el punto anterior, el desarrollo urbano está formado por una serie de elementos, que para poderse realizar no sólo se requiere de la actividad de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, sino de otros organismos del sector público federal coordinado por dicha Secretaría, así como de organismos locales y municipales; cuya intervención debe realizarse en forma coordinada para evitar la duplicidad de acciones, que provoca pérdida de recursos y de tiempo.

XI.- Las facultades que se otorgan en materia de planeación urbano, son de carácter legislativo y ejecutivo, las cuales corresponden a sus respectivos poderes y son ejercidas por los organismos que los componen y que se encuentran localizados en los tres niveles de gobierno; por lo que el Congreso de la Unión y

Las Legislaturas Locales pueden expedir las leyes que establezcan los lineamientos y crear los organismos facultados para llevar a cabo dicha planeación, como se ha hecho a través de la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano.

XII.- La coordinación es un proceso de administración pública muy ligado a la planeación en general y por lo tanto a la planeación urbana, ya que se tienen que reunir esfuerzos de varios organismos tanto de la Administración Pública Federal, como estatal y municipal, según el ámbito territorial donde se pretende aplicar estos planes.

XIII.- Independientemente de las modificaciones a la estructura jurídica y a la administración pública, poco a poco se han creado mecanismos que establecen concretamente las actividades que corresponden a dos de los niveles de gobierno sin mencionar específicamente lo correspondiente a cada municipio, entre dichos mecanismos se encuentran los convenios únicos de coordinación; los cuales además establecen un apoyo financiero del presupuesto de egresos de la Federación para llevar a cabo las obras y servicios convenidos con los Estados; constituyendo con esto un cambio importante ya que no sólo se le otorgan facultades sino -

presupuesto a las Entidades Federativas, sin embargo dichos mecanismos deben ampliarse al ámbito municipal, ya que si se excluye a estos no sólo se está frenando el desarrollo urbano sino el desarrollo social.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Ferrúa. México, 1979, 3a. edición.
- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Roque de Palma, Buenos Aires, 1956 (Tomo II).
- DIEZ Samuel María. Derecho Administrativo. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965.
- PAYA VIESCA, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México, 1979.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1973.
- GARCIA VALENCIA, Antonio. Relaciones públicas y reforma de la administración, Porrúa, México, 1979.
- HAROLD F., Alderfer. La Administración Pública en las Nuevas Naciones, Paídos, Buenos Aires, 1967.
- JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al estudio de la teoría administrativa, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. Siglo XXI, México, 1976.
- ORDÓÑEZ SCHELL, Ulises. Derecho Constitucional Mexicano, UNAM, México, 1976.
- SILVA-HERZOG FLORES, J., GONZALEZ AVELAR, K. y CORTIÑAZ PELAEZ L. Asentamientos Humanos. Urbanismo y vivienda. Cometido del Poder Público en la segunda mitad del siglo XX. Porrúa, México, 1977.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1978.
- UNZEL, Luis. El desarrollo urbano en México, editado por el Colg

gio de México, 1976.

VILLETAS BASAVILBASO, Benjamín. Derecho Administrativo. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950 (Tomo II).

WITTICK Arnold. Enciclopedia de la planificación urbana, Madrid, 1976.

LEGISLACION CONSULTADA

CONSTITUCION POLITICA de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1980.

CONSTITUCION POLITICA del Estado Libre y Soberano de México. Comisión Estatal Electoral, Estado de México, 1981.

LEY Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976.

LEY General de Asentamientos Humanos, publicada en el D.O.F. el 26 de mayo de 1976.

LEY de Desarrollo Urbano del Estado de México, publicada el 10 de febrero de 1977, en la Gaceta del Gobierno.

LEY de Desarrollo Urbano del Estado de Morelos, publicada el 22 de diciembre de 1976, en la Gaceta del Gobierno.

LEY Orgánica Municipal, publicada el 18 de junio de 1973, en la Gaceta del Gobierno.

DECRETO, publicada en el D.O.F. el 9 de julio de 1942, que crea la Comisión de Planificación Económica.

DECRETO, publicado en el D.O.F. el 16 de junio de 1977, que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

DECRETO, publicado en el D.O.F. el 19 de mayo de 1978, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

DECRETO, publicado en el D.O.F. el 2 de febrero de 1979, que establece las zonas geográficas para la ejecución del Programa -

de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.

ACUERDO, publicado en el D.O.F. el 6 de diciembre de 1976, que establece que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales.

ACUERDO, publicado en el D.O.F. el 16 de enero de 1978, que faculta a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para formular el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal.

ACUERDO, publicado en el D.O.F. el 10 de diciembre de 1979, que aprueba el Programa de Dotación de Servicios Rurales Concentrados.

ACUERDO, publicado el 11 de diciembre de 1979, que aprueba el Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.

OTRAS FUENTES DE INFORMACION CONSULTADAS.

AGENDA, del Presidente Municipal. Edit. por la Dirección General de Estudios Administrativos del Desarrollo Urbano, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1981.

GLOSARIO, de términos sobre asentamientos humanos, edit. por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1976.

LANINI, Humberto. La habitación, función clave dentro del urbanismo. *El Universal*, México, 28 de diciembre de 1980. Sección Bienes Raíces.

MARCO Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal. Edit. por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, México, 1981.

PLAN Nacional de Desarrollo Urbano, edit. por la Secretaría de Programación y Presupuestos. México, 1978.

PLANES Estatales y Locales de Desarrollo Urbano, Volumen 4, documento 4.3 edit. por C.E.R.U.R. México, 1978.

RAMIREZ OELRICH, José. El desafío de la eficiencia: servir más - con menos, conferencia realizada el 8 de diciembre de 1980, 3a. del ciclo organizado por el Instituto Mexicano de Administración Urbana.

REUNION Nacional de Asentamientos Humanos, editado por la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, México, 1976.

RUIZ MASSIEU, José Fco. Los efectos jurídicos de los planes gubernamentales, tesis que ganó el premio nacional de Administración Pública, México, 1979.

SEMANARIO Judicial de la Federación, 5a. época, Tomo XXV, Suprema Corte de Justicia de la Nación.