

211. 267



Universidad Nacional Autónoma
de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
(E.N.E.P. Acatlán)

DERECHO URBANO
UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

JESUS TRAPAGA REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E .

" DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO "

INTRODUCCION	PAG. 1
I.- LA CUESTION URBANA - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO	17
a.- GENESIS DE LAS CIUDADES	36
b.- LA ANTIGUEDAD	41
c.- LA REVOLUCION URBANA	44
d.- LA REVOLUCION INDUSTRIAL	48
2.- LAS CONTRADICCIONES URBANAS	64
3.- LA CUESTION URBANA UN PROBLEMA INTERDISCIPLINARIO	69
II.- DERECHO URBANO UNA NECESIDAD SOCIOLOGICA	75
III.- CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO	79
1.- DEFINICION Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES	82
2.- FUENTES DEL DERECHO URBANO	90
3.- UBICACION DEL DERECHO URBANO DENTRO DEL UNIVERSO JURIDICO	104
4.- MATERIAS DE ESTUDIO DEL DERECHO URBANO	113
a.- SUELO URBANO - USOS DEL SUELO	113
b.- ASENTAMIENTOS HUMANOS	140
c.- EQUIPAMIENTO URBANO	154
d.- PREVENCION AMBIENTAL	166
e.- PROTECCION AL CONSUMIDOR	171
IV.- ESQUEMA INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO DEL DERECHO URBANO	174
V.- LEGISLACION POSITIVA	
1.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	205
2.- LEGISLACION ORDINARIA	
a.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	218
b.- LEY GENERAL DE POBLACION	227
c.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	228
d.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	230
e.- LEGISLACION COMPLEMENTARIA (LEY FEDERAL DE VIVIENDA)	235
f.- LEGISLACION SOBRE PREVENCION AMBIENTAL	238
g.- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR	242
VI.- CONCLUSIONES	245
BIBLIOGRAFIA	249

I N T R O D U C C I O N
IMPORTANCIA DEL PROBLEMA URBANO:

Indiscutiblemente uno de los problemas más complejos y característicos de la Sociedad Contemporánea lo constituye la llamada - Cuestión Urbana, efectivamente las grandes ciudades y los problemas que de ellas se derivan son a la presente época lo que fueron el desarrollo de las fuerzas productivas a la sociedad primitiva y los grandes Señorios Feudales a la edad media.

De hecho no existe país alguno que no se haya tenido que avocar al estudio y tratamiento de la problemática urbana, es más, resulta francamente intrigante la importancia que esos países especialmente europeos le han concedido a los mismos, no son menos importantes de análisis y correlativa preocupación la aparición paralela de Movimientos Sociales de importancia derivados de la problemática de referencia.

En efecto la sobrepoblación de las superficies habitacionales y el desmesurado crecimiento de la población mundial, representan uno de los problemas mas graves de nuestra época, de igual modo - la excesiva concentración de los pobladores en las áreas urbanas - y la correspondiente migración de grandes núcleos de población -- del campo a las ciudades, representan problemas complejos difíciles de resolver dada la necesidad de proveer a dichos conglomerados sociales de los bienes y servicios que indiscutiblemente tienen derecho a recibir.

Así tenemos que el problema de los grandes Asentamientos - Humanos, el Uso de Suelo, la Contaminación Ambiental, la Contradicción Producción Consumo, el Equipamiento Urbano, etc.

han llegado a revestir tal magnitud en ciertos Estados, que han generado Movimientos Sociales Urbanos que han puesto en cuestionamiento incluso, la legitimidad de dichos Estados.

Pero es necesario para comprender la naturaleza de tales conflictos y contradicciones buscar la matriz de los mismos y ella no se puede encontrar en otra causa que el proceso de desarrollo del Capitalismo, ciertamente la problemática urbana es una consecuencia directa de la concentración de los Medios de Producción en las Metrópolis, lo que produce una consecuente concentración de la Fuerza de Trabajo en las grandes Ciudades, lo que a su vez origina una centralización e insuficiencia de los Medios de Reproducción de la Fuerza de Trabajo (Servicios Públicos) los que generalmente no bastan para satisfacer las crecientes necesidades de la población, situación que produce una serie de contradicciones sociales que son producto de dichas necesidades colectivas, mismas que se incrementan cada vez más con el desarrollo social, dichas contradicciones hacen necesaria la gestión masiva del Estado en el tratamiento de los problemas urbanos y en tal virtud asistimos a un intento de gestión y provisión estatal de dichos problemas a través de un conjunto de medidas, instituciones, prácticas y legislaciones, mediante los cuales el Estado pretende superar las contradicciones y apaciguar los conflictos y contradicciones que de ellas se derivan.

De tal suerte que no es casual que multitud de ciencias y disciplinas han enfocado su área de interés hacia los problemas urbanos, así dentro de la Arquitectura se ha desarrollado toda una corriente de estudio en tal sentido llamado URBANISMO, dentro de las ciencias sociales hoy día ya oímos hablar de una SOCIOLOGIA URBANA, ECOLOGIA URBANA, etc., y dentro del campo --

del Derecho, aunque de una manera aún no sistemática, presenciemos la existencia de una serie de disposiciones normativas, incluso en ocasiones totalmente contradictorias, que pretenden regular la problemática urbana, dicha legislación evidencia la --- constitución de un verdadero Derecho Urbano, disperso en la Vara Legislativa.

El caso de México, dada su estructura Capitalista, no puede ser la excepción de este panorama, es más, por su naturaleza Dependiente los problemas mencionados se agudizan y por lo mismo - se presentan con mayor repercusión en nuestro País, el proceso - de desarrollo urbano en México, es una consecuencia directa del desarrollo capitalista y los problemas urbanos que aquí se presentan, no son mas que contradicciones derivadas de tal proceso.

El objetivo del presente trabajo lo constituye esencial --- mente demostrar que la anterior afirmación es válida y que en Mé xico también asistimos a un proceso de conformación de un Dere - cho Urbano, explicar sus antecedentes y primeras causas, así como sus consecuencias, intentar la sistematización del mismo, --- ubicándolo como una Disciplina Interdisciplinaria respecto de -- las Ciencias Sociales en general y el Derecho en lo particular, establecer una aproximación de caracterización de la Dogmática- propia de dicha Disciplina, su ubicación dentro del universo ju - rídico y su interrelación con las demás áreas del Derecho, precisar el Esquema Institucional Administrativo del Derecho Urbano en México, así como la Legislación Positiva vigente en la -- materia.

Asimismo demostrar finalmente, que el Estado expresa en - última instancia y a través de todas las medidas necesarias, -

incluidas en ellas el Derecho, los intereses de las clases dominantes en un momento histórico determinado y que la legislación urbana, no es ni puede ser un instrumento de cambio y/o desarrollo social sino de dominación, integración y meditación de las contradicciones sociales; que el Derecho Urbano en México, se encuentra amorfo porque ha sido "Cocinado al Vapor", por la urgente necesidad del estado de contar con Instituciones Políticas, y Normas con que enfrentar las apremiantes necesidades urbanas, -- que dicha Disciplina no se enmarca ni dentro de los tradicionales límites del Derecho Público ó Privado, sino que corresponde a la esfera del Derecho Social y particularmente en materia de -- Estudio del Derecho Económico, que es urgente la necesidad de -- sistematizar el Derecho Urbano Mexicano, con el objeto de evitar las contradictorias acciones y duplicidad de funciones que en multitud de ocasiones se han implementado por parte de la -- Administración Pública Nacional y por último que la problemática urbana no puede encontrar una solución definitiva dentro -- de los parámetros del Sistema Económico-Social, vigente, sino -- por el contrario dentro de una integral reforma urbana contemplada dentro de radical cambio de estructuras.

JESUS TRAFAGA REYES.

I.- LA CUESTION URBANA- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO.

a)- GENESIS DE LAS CIUDADES.

El primer periodo del Régimen de la Comunidad Primitiva, - esto es el Salvajismo, o como P. Engels lo denominó "Infancia - del Género Humano", fué un período que se caracterizó por la -- apropiación de los productos naturales por el hombre, éstos se dedicaban exclusivamente a la recolección de frutos y a la caza en sus formas más elementales y primitivas, con los instrumen-- tos mas rudimentarios a su alcance (piedras y palos), lo que no garantizaba a los hombres los medios de subsistencia indispen-- sables, por lo que su vida se desarrollaba en condiciones parti-- cularmente difíciles, sólo con el paso del tiempo aprendieron - a construir instrumentos de trabajo más perfectos, se iniciaron en el empleo de las pieles de los animales, como vestidos y las cuevas y cavernas como habitación, la división del trabajo era casi nula.

Para que los hombres aprendieran a utilizar el fuego, hu-- bieron de transcurrir miles de años, el cual obtenían por fro-- tamiento, lo que condujo al empleo de nuevos alimentos y a que fabricaran instrumentos de trabajo y de caza mas perfectos- La Maza y la Lanza,- a este bajo desarrollo de las fuerzas produc-- tivas correspondía una propiedad social y colectiva de los me-- dios de producción, base económica de este Régimen, "este tipo primitivo de producción colectiva, era indudablemente, conse-- cuencia de la colectivización de los medios de producción", en estas condiciones era imposible la desigualdad social, las cla

res y la explotación del hombre por el hombre.

Al Régimen económico del Salvajismo, de igual modo correspondían determinadas formas de organización social de la colectividad humana, mismas que constituían grupos errantes, de escaso número, a quienes ligaba la alimentación y defensa común, dirigidas por un jefe, a estos grupos convencionalmente se les ha llamado Manadas Primitivas u Hordas.

Gradualmente, se produjo la transición de la sociedad humana a una forma de organización social, LA COMUNIDAD GENTILICIA, determinada fundamentalmente por el desarrollo de las fuerzas productivas y por la elevación del índice de productividad social, y con el auxilio de instrumentos de trabajo más elaborados de Piedra y Hueso (HACHAS, cuchillos, Lanzas, raspadores, etc.), en consecuencia la caza y la pesca se vieron incrementados en gran escala, posteriormente la invención del arco, la cuerda, la flecha, forman ya un instrumento muy complejo, cuya invención supone larga experiencia acumulada y facultades mentales desarrolladas, así como el conocimiento paralelo de otros muchos inventos, gracias a los cuales la caza llega a ser un alimento regular y el cazar una de las ocupaciones habituales.

Con los instrumentos de trabajo ya más elaborados, los hombres aprendieron a construir piraguas y empezaron a construir viviendas de troncos aparecen los tejidos vegetales, los útiles de piedra pulida, las vasijas de madera y finalmente, de barro. Se desarrolla la división del trabajo según el sexo y la edad, los hombres se dedicaban a la caza y pesca, así como a la elaboración de instrumentos de trabajo, las mujeres y

los niños a la recolección de frutos y fabricación de instrumentos domésticos.

En este período, la colectivización del trabajo se afianza aún más en virtud de los progresos de la caza y el inicio de la agricultura primitiva, con la todavía imperfección de los instrumentos de trabajo, hacen necesaria la organización colectiva y comunal, sin embargo, los progresos en el desarrollo de las fuerzas productivas, los progresos de los instrumentos de trabajo y la división social del mismo, motivaron un rápido aumento de la población que se instala densamente en pequeñas áreas.

En estas condiciones, es como se desarrolla la Comunidad Gentilicia, como expresión social más sólida, "La gens formó la base del orden social de la mayoría, sino de todos los pueblos bárbaros de la tierra". (1) "La gens es la forma primaria de la organización social propia del régimen más avanzado de la comunidad primitiva; se trata de un grupo de individuos unidos por los lazos de sangre, el trabajo colectivo y la comunidad de bienes". (2).

La palabra latina GENUS, procede, como la palabra griega del mismo significado GENOS, de la palabra aria común GAN (en alemán donde, según la regla, la G aria debe ser reemplazada por la K - KAN), que significa "engendrar", las palabras GENUS en latín, GENOS en griego, DSCHANAS en sanscrito, KYNI en gótico (según la regla anterior), KYN en antiguo escandinavo y anglosajón, KIN en inglés y KUNE en el medio alto alemán, significan de igual modo linaje o descendencia. Pero GEN en latín

(1) F. ENGELS., "EL ORIGEN DE LA FAMILIA LA PROPIEDAD PRIVADA Y

EL ESTADO". En Obras escogidas de Marx y Engels, pág. 403. Ed. Progreso Moscú.

(2) ALEXANDROV., "TEORIA DEL ESTADO Y DEL DERECHO", pág. 86.

o GENOS en griego se emplean especialmente para designar a ese grupo que se jacta de constituir una descendencia común, y que esté unido por ciertas instituciones sociales y religiosas, formando una comunidad particular. (3)

En esta etapa de desarrollo de la sociedad, la relación personal del parentesco era la única capaz de agrupar en un todo único a los miembros de la colectividad productiva, de garantizar la solidaridad y disciplina de los mismos, el Régimen específico de la Comunidad Gentilicia se distingue por dos etapas: MATRIARCADO y PATRIARCADO, ambas como formas específicas de organización Gentilicia.

En la época en que se formó y organizó el régimen gentilicio, la forma esencial de la organización de la sociedad, fué la Gens Maternal, en esta época la mujer desempeña un papel fundamental equivalente al del hombre en la producción social; ella lo mismo que el hombre coopera para conseguir los medios de subsistencia necesarias para la vida. Con el desarrollo de la agricultura y la alfarería se incrementa el papel de la mujer en la economía y el parentesco se determina tomando sólo en cuenta la línea Materna y los miembros de la comunidad gentilicia, se consideraban como tales en virtud de la determinada descendencia de una mujer, motivo por el cual la mujer ocupó un papel preponderante en la gens, durante un largo período. Anteriormente, cuando el pastoreo, la agricultura y la fundición de metales, la elaboración de instrumentos de trabajo y armas, fueron actividades exclusivas del hombre y fueron lo fundamental en la producción social, el hombre pasa entonces a

ocupar el papel decisivo en la gens, de ahí en adelante la filiación se establece por Línea Paterna.

(3) F. ENGELS. OB.CIT. pags. 536, Cap. III

La dirección de la Gens, el número de individuos, el cual podía ser de unas cuantas docenas y hasta de varios centenares correspondía generalmente a un Jefe el cual por regla general era electo democráticamente entre los integrantes de la misma, incluyendo a las mujeres este puesto de elección popular no era de carácter hereditario y se encontraba en aptitud de desempeñarlo cualquier miembro de la gens, cuando ésta se hallaba en guerra era también electo un Jefe Militar, cuyo mando era sólo válido durante la Guerra, ambos Jefes electos trabajaban de igual modo que el resto de la gens, el Jefe no tenía facultad coercitiva, su autoridad se sustentaba sólo en el reconocimiento de los demás y sus facultades personales, la cual le brindaba su apoyo y confianza, todos tenían los mismos derechos y las cuestiones importantes se decidían en la Asamblea General, siendo posteriormente responsable al Jefe de procurar el cumplimiento de los acuerdos característica de la organización gentilicia, es la ausencia del poder distinto de la sociedad y colocado por encima de ella, a su vez la gens se agrupaba en asociaciones más amplias llamadas Familias, y la unión de varias de estas constituían una Tribu y cada tribu tenía un territorio, nombre, ritos y dialecto propios, la estructura orgánica de estos agrupamientos al igual que la gens era totalmente democrático, a la cabeza de la tribu se hallaba un consejo integrado por los jefes y caudillos militares de las diversas gens, que la integraban el consejo se reunía a deliberar en forma abierta y en presencia de la comunidad, cualquier miembro de la misma, tenía derecho a deliberar y ser oído, las deci-

siones eran atribuciones del Consejo y estas debían ser unanimidad, la Gens, la Patria y la Tribu, eran tres grados de parentesco de sangre, naturales y unidos entre sí, de tal suerte que cuando en un pueblo encontremos que la gens como unidad social debemos también buscar una organización de Tribu semejante. La vida y el trabajo conjuntos exigían de los hombres una correlativa y determinada organización social, las relaciones al interior de la gens también se encontraba determinadas por una serie de reglas de conducta específicas, las que eran costumbres que se basaban en la fuerza de la costumbre, misma y en la autoridad y presencia de las viejas generaciones y en las ideas morales y religiosas, éstos eran los principios que regulaban el comportamiento de los miembros de la gens en beneficio de la colectividad entera, por lo que los integrantes de la comunidad las acataban de manera totalmente voluntaria y cuya observación no requería de un aparato coercitivo especial basado en la fuerza, esto es no observaban aún indicios de la existencia del Estado.

El avance y desarrollo de las fuerzas productivas desencadenan una serie de importantes modificaciones estructurales en la base económica de la sociedad, lo que a su vez origina transformaciones radicales en la estructura social, dichos cambios se deben a la capacidad del hombre de adiestrar y domesticar animales, desarrollo y progreso de la agricultura, perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo y en especial la fundición de metales.

De dicho desarrollo de las fuerzas productivas, así como de los descubrimientos industriales de este estudio se produce la PRIMERA GRAN DIVISION SOCIAL DEL TRABAJO, (a diferencia

de la división natural del trabajo entre hombre y mujer cuyo origen es aún más temprano), consistente en la separación de las tribus pastorales de la masa total de las tribus primitivas, "las tribus pastorales, - señala F. Engels- no sólo produjeron mucho más que el resto de los bárbaros, sino también otros víveres." (4)

Paralelamente conforme transcurría el tiempo, el proceso de perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo y la acumulación de hábitos y técnicas de producción produjeron mayores avances en la agricultura, de igual modo y como materia prima fundamental para la fabricación de útiles de trabajo y armas el descubrimiento del Bronce (aleación de cobre y estaño), jugó un papel determinante en la vida económica de la sociudad, el invento del telar y desarrollo de la alfarería, representan un importante impulso al proceso de desarrollo de la producción social.

A consecuencia del desarrollo de todos los ramos de la producción, Ganadería, Agricultura, Oficios Manuales Domésticos, la fuerza de trabajo del hombre se iba haciendo capaz de crear más productos que los necesarios para satisfacer -- sus necesidades diarias, también aumentó la suma de trabajo -- que correspondía a cada miembro de la comunidad doméstica o -- de la familia aislada, era ya conveniente conseguir más fuerza de trabajo.

De este modo surge la posibilidad de apropiarse del producto adicional del trabajo humano, esto es, del excedente -- del producto necesario para satisfacer las necesidades del -- productor directo, los prisioneros de guerra son convertidos

de la división natural del trabajo entre hombre y mujer cuyo origen es aún más temprano), consistente en la separación de las tribus pastoras de la masa total de las tribus primitivas, "las tribus pastorales, - señala F. Engels- no sólo produjeron mucho más que el resto de los bárbaros, sino también otros víveres." (4)

Paralelamente conforme transcurría el tiempo, el proceso de perfeccionamiento de los instrumentos de trabajo y la acumulación de hábitos y técnicas de producción produjeron mayores avances en la agricultura, de igual modo y como materia prima fundamental para la fabricación de útiles de trabajo y armas el descubrimiento del Bronce (aleación de cobre y estaño), jugó un papel determinante en la vida económica de la sociedad, el invento del telar y desarrollo de la alfarería, representan un importante impulso al proceso de desarrollo de la producción social.

A consecuencia del desarrollo de todos los ramos de la producción, Ganadería, Agricultura, Oficios Manuales Domésticos, la fuerza de trabajo del hombre se iba haciendo capaz de crear más productos que los necesarios para satisfacer sus necesidades propias, también aumentó la suma de trabajo que correspondía a cada miembro de la comunidad doméstica o de la familia aislada, era ya conveniente conseguir más fuerza de trabajo.

De este modo surge la posibilidad de apropiarse del producto adicional del trabajo humano, esto es, del excedente del producto necesario para satisfacer las necesidades del productor directo, los prisioneros de guerra son convertidos

en esclavos. "De la primera gran división social del trabajo - nació la primera gran escisión de la sociedad en dos clases: - Señores y Esclavos, explotadores y explotados". (5)

(4) F. ENGELS. Ob. Cit. págs. 527.

El trabajo del esclavo intensifica aún más la desigualdad de bienes dentro de la tribu, facilita el rápido crecimiento de las riquezas de ciertas familias, aunado a la aparición de la propiedad sobre los rebaños y los objetos de lujo, provocó el cambio entre los individuos, la transformación de los productos en mercancías, y este fué el germen de la transformación subsiguientes en cuanto los productores dejaron de consumir deshaciéndose de ellos en el mercado por medio del cambio dejaron de ser dueños de los mismos, con la producción de mercancías apareció el cultivo individual de la tierra y surge de esta la base de la propiedad individual del suelo; el suelo podía ahora convertirse en una mercancía susceptible de ser vendida o pignorada, apenas surge la propiedad privada de la tierra se inventó la Hipoteca.

El desarrollo posterior de las fuerzas productivas, - los avances industriales en las diferentes ramas de la producción, hizo posible un aumento considerable de la productividad, al ganar la producción en complejidad se hizo necesaria una mayor especialización en las comunidades aparecen los artesanos, el progreso era incontenible y rápido "La ciudad, encerrando dentro de sus murallas, torres y almenas de piedra, casas también de piedra o de ladrillo, se hizo - la residencia central de la tribu ó confederación tribus.

Esto fué un progreso considerable en la Agricultura, pero también una señal de peligro creciente y de defensa. La riqueza aumentaba con rapidéz, pero bajo la forma de riqueza individual". (6)

(5) F. ENGELS. Ob. Cit. Págs. 598

(6) F. ENGELS. Ob. Cit. Págs. 600.

Se produjo entonces LA SEGUNDA GRAN DIVISION SOCIAL DEL TRABAJO, LOS OFICIOS SE SEPARAN DE LA AGRICULTURA, surgen nú merosos grupos que se dedican a la fabricación de instrumentos de trabajo y armas, dedicados exclusivamente al intercambio de mercancías, de este proceso nace la producción mercantil, aparece mas tarde el dinero, la mercancía universal, - por la que podía cambiarse todas las demás, aparecen las monedas metálicas bajo la forma de metales nobles que todavía no se acuñan, sino que se cambian simplemente en peso, de -- tal proceso surgen las ciudades como centros de concentra-- ción de las industrias y el comercio, el aumento de la pro-- ductividad del trabajo y los avances del cambio intensifican las diferencias entre los bienes de las distintas familias, - con el establecimiento de la propiedad privada sobre la tierra la Familia se convierte en la unidad económica de la sociedad.

Surge en este contexto la TERCERA GRAN DIVISION DEL TRABAJO, con el cambio de los productos aparecen los MERCADERES.

El período de desintegración del régimen gentilicio-tribal se caracteriza también por un hondo cambio en las formas de organización social, la comunidad primitiva se transformó insensiblemente en una comunidad territorial y se puso en -- condiciones de adaptarse al Estado, esto se había desarrolla-- do sin hacerse notar, nuevos grupos constituidos por la divi

sión del trabajo, primero como la oposición de la ciudad y el campo como base de toda la división social del trabajo y después entre las diferentes ramas de la industria en las ciudades, habían creado nuevos órganos para la defensa de sus intereses y se constituyeron oficios públicos de todas clases. -- "El régimen gentilicio era ya algo caduco. Fué destruido por la división del trabajo, que dividió la sociedad en clases y reemplazado por el Estado". (7)

El estado como nueva forma de organización social correspondiente a las nuevas formas económico-sociales, se diferencia de la organización gentilicia-tribal de la sociedad por dos rasgos fundamentales a saber:

En primer término, por la división de la población según el principio territorial a diferencia del régimen gentilicio, que dividía a la población según los nexos familiares y de sangre, en la organización, en la organización estatal de la sociedad se toma como punto de partida la división territorial y se dejó a los ciudadanos ejercer sus derechos y sus deberes sociales donde se hubiesen establecido, independientemente de cual fuese su gens y su tribu.

En segundo lugar, es la institución de fuerza pública, que ya no es el pueblo armado, Poder Público, ejercido por determinadas personas que ya no se ocupan de otra cosa que de regir la sociedad en beneficio de los intereses de la clase que domina económicamente a esta, el rasgo característico de dicho Poder Público, es una fuerza armada especial, con destacamentos especiales de parte armada (ejército, policía) con el estado surge el ejército, en su inicio como organización de ciudadanos libres, como instrumento para cometer a --

los esclavos y posteriormente para someter también a los ciudadanos libres pero sin bienes. El Poder Público no se compone solamente de la fuerza armada sino también de una infraestructura material (cárceles, tribunales), en general las instituciones que la sociedad gentilicia desconocía para sostener en sí esa fuerza pública, se necesitan contribuciones por parte

(7) F. ENGELS. Ob. Cit. págs. 605

de los ciudadanos, a efecto de que el estado pueda mantener su aparato de funcionarios, el ejército y la policía, y demás atributos de poder público, el Estado exige obligatoriamente a los ciudadanos unas aportaciones llamadas IMPUESTOS, estos eran desconocidos en la comunidad gentilicia, en la que cada miembro capacitado para el trabajo intervenía en la producción de los satisfactorios. Ahora en cambio surge una capa que interviene en la producción social y vive exclusivamente de los impuestos con que el Estado grava a la población.

Como hemos visto, la oposición de la ciudad y el campo, es producto de la división social del trabajo, se inicia con el tránsito de la barbarie a la civilización, acentuándose en esta última, el contraste entre la ciudad y el campo del régimen tribal al estado, de la localidad a la Nación, y se mantiene a lo largo de toda la historia de la civilización hasta llegar a nuestros días.

Para concluir, transcribimos al respecto las palabras de F. Engels, quien señala: "Con la ciudad aparece la necesidad de la administración, de la policía, de los impuestos etc., en una palabra, de la organización política comunal (DES GEMEINSCHAFTEN) y, por tanto, de la política en general. Se manifiesta aquí por vez primera la separación de la población en dos ----

grandes clases, basada directamente en la división del trabajo y en los instrumentos de producción, la ciudad es ya obra de la concentración de la población, de los instrumentos de producción del capital, del disfrute y de las necesidades al paso que el campo sirve de exponente cabalmente al hecho contrario, el aislamiento y la soledad. La oposición entre la ciudad y el campo sólo puede darse dentro de la propiedad privada, es la expresión mas palmaria del sometimiento del hombre a la división del trabajo, a una determinada actividad que le viene impuesta, sometimiento que convierte a unos en limitados animales urbanos y a otros en limitados animales rústicos, reproduciendo diariamente esta oposición de intereses",... "La separación entre la ciudad y el campo puede concebirse también como la separación entre el capital y la propiedad privada sobre la tierra, como el comienzo de una existencia y un desarrollo del capital independientes de la propiedad territorial, es decir, de una propiedad basada sólomente en el trabajo y en el intercambio" (8). Por lo que podemos decir que en todo el proceso descrito anteriormente y los elementos que se desprenden del mismo se encuentra el secreto del Genesis y desarrollo de las ciudades.

(8) C. Marx y F. Engels, "LA IDEOLOGIA ALEMANA", 1er. Capítulo- "FEUERBACH. Oposición entre las concepciones materialistas e idealistas.", (IV)-2, en Obras escogidas de C. Marx y F. Engels, Tomo I. págs. 50 y 51, Ed. Progreso Moscú.

2.- LA CIUDAD EN SU DESARROLLO HISTÓRICO

I.- ANTIGÜEDAD Y DESARROLLO HISTÓRICO.

b)- LA ANTIGÜEDAD

Los estudios históricos y antropológicos señalan que las primeras culturas propiamente urbanas y sedentarias, relativamente amplias, las podemos encontrar en Mesopotamia, hacia el 3500 a. J.C., en el Valle del Nilo (Egipto), 3000 a. J.C. China e India, 3000-2500 a. J.C., es necesario destacar la muy limitada procedencia geográfica de estas primeras ciudades, como órgano especial de la ciudad parece haber surgido en unos pocos grandes valles fluviales, el del Nilo, Eufrates-Tigris, el del Indo y el del Hwang Ho, y las ubicamos al finalizar el período neolítico, esto es la estructura embrionaria de la ciudad ya se encuentra presente en la aldea y los elementos propios de las urbes se van desarrollando mediante una serie de inventos y diferenciaciones orgánicas que conforman posteriormente la compleja estructura de la ciudad, de este modo, la ciudad dentro de su origen histórico se representa como el principal fruto de la fusión entre la cultura neolítica y los rasgos de la preciosa cultura paleolítica, dicho de otro modo la ciudad surge históricamente en la comunidad paleo-neolítica.

Ya hemos visto como del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de la correlativa división social del trabajo, que crean relaciones de producción y sociales más complejas se derivaban los elementos que van creando a la ciudad como una unidad más elevada, la ciudad en sus orígenes se puede describir como una estructura equipada especialmente para almacenar y transmitir los productos excedentes, así como para

brindar la cantidad máxima de facilidades en el mínimo espacio, pero capaz también de ampliar estructuralmente las nuevas relaciones y adecuarse a las necesidades de nuevo tipo de la sociedad en permanente desarrollo, la invención de formas como el -- registro escrito, la biblioteca, el archivo, la escuela etc., -- son los primeros y más característicos logros y legados de la ciudad.

Con la aparición de las ciudades se presenta un fenómeno -- de nuevas características ya que las funciones sociales que hasta entonces se encontraban dispersas y desorganizadas, fueron -- concentradas en una superficie concreta y se mantuvo a las partes integrantes de la ciudad en una interacción constante, esta unión que fué propiamente establecida por lo que ha dado en llamarse la PROTOCIUDAD, es decir la Muralla que señalaban estrictamente los límites de la ciudad, misma que ya contiene los elementos y las partes que la irán conformando gradualmente: -- El Santuario, La fuente, La Aldea, el Mercado o Agora, la Fortaleza, etc., que como decimos, progresivamente van sufriendo una -- diferenciación específica que con su consecuente ampliación y -- concentración constituyen los elementos estructurales que le -- dan formas reconocibles en cada una de las subsiguientes etapas de la cultura urbana propiamente dicha.

Esta implición se da en el momento mismo en que el intercambio se amplía enormemente a través de incursiones, truques -- capturas expropiaciones, migraciones y esclavizaciones, colecta de impuestos y una conscripción al por mayor de la fuerza -- de trabajo, la presión de una institución rectora El Estado --

Fallas de origen

- 17 -

Monárquico Esclavista, una multitud de particulares sociales
fue concentrada en una zona urbana, sin embargo, desde sus
comienzos, la ciudad exhibió una evidente contradicción, -
reunió por una parte la máxima cantidad de protección y los
mayores incentivos para la agresión, brindó la libertad y -
la diversidad mas amplias, pero impuso un sistema drástico
de compulsión y reglamentación, el nuevo hombre urbano pagó
con una reducción de su vida personal y social su amplia ex
pansión colectiva de poder y control ambiental, la antigua-
comunidad gentilicia al ingresar en la ciudad quedó desmem-
brada en diversas partes castas, clases sociales, profesio-
nes, oficios, en la ciudad fue posible por vez pri
mera, la fragmentación social, convirtiendo a los product-
ores en una parte reemplazable y uniforme del complejo meca-
nismo social, una parte fijada en la misma posición, repi-
tiendo las mismas operaciones, reducida al mismo sector a
todo lo largo de su vida, así al mismo tiempo que la nueva-
forma urbana congregó y unió a un mayor grupo de personas -
en una constante interacción, también la dividió en clases-
estrictamente separadas, lo que produjo una pirámide urbana
y social, en cuyo cúspide el Amo y Señor absoluto el Rey, -
El Sacerdote, El Guerrero, formaban el vértice de la pirámi
de, posteriormente venían los Mercaderes o Comerciantes, --
los artesanos, los labriegos, los domésticos, los libertos-
y los esclavos, la propiedad o no propiedad de los medios -
de producción destacaban y agudizaban estas divisiones y es-
tas se expresaban en todas las manifestaciones de la vida -
social, dentro de la ciudad, los derechos de propiedad ad-
quirían una cantidad especial; a medida que las diferencias

ciones de clase se manifiestan hasta en este terreno, había - diferentes grados de castigo para cada clase, el hecho de que la ciudad se ha basado desde el comienzo en el trabajo forzado, se produce no solamente mediante la esclavización, sino también mediante el monopolio de los víveres, toda vez que la escasez planificada y la amenaza recurrente de hambre desempeñaron desde el comienzo, una parte eficaz de la regimentación mediante el poder y la propiedad.

De las Culturas Urbanas de la Antigüedad, también podríamos referirnos a las remotas civilizaciones de la Mesopotamia ó del Imperio Egipcio, o bien de la enigmática y ancestral -- cultura China, o de los vastos conocimientos de la India, sin embargo, en un trabajo de los alcances del presente y solamente de manera ilustrativa del marco teórico de referencia antes expuesto, nos limitaremos a analizar LAS POLIS GRIEGAS y LA CIUDAD DE ROMA, por considerarlos como dos de las expresiones más acabadas de las Sociedades Urbanas Esclavistas de la Antigüedad.

LAS POLIS GRIEGAS:

El medio geográfico en que se desenvuelve la Cultura -- Griega es la península de los Balcanes, que constituye una -- prolongación del continente Europeo en el Mediterráneo Oriental.

La Grecia continental se divide en dos partes separadas por el Golfo de Corintio La parte Norte comprende las regiones de TESALIA, ETOLIA, FOCIDIA, BEOCIA, y ATICA; la parte -- Sur llamada EL PELOPONESO, comprende las regiones de CORINTIO ARCADIA, MESEENIA y LACONIA.

La Grecia insular está formada por numerosas islas que establecen entre las costas europeas y las asiáticas. Entre ellas sobresalen las dos mayores Creta y Eubea y los grupos formados por las del Egeo.

El desarrollo urbano en esta parte del mundo comenzó en Creta, mediante aldeas primitivas que formaron comunidades distintas que no estaban sujetas a un sistema común de control, sin fundirse aún para formar un solo pueblo con una cultura homogénea, pero parecen haber convivido pacíficamente, integrando un solo sistema económico.

No obstante, los asentamientos humanos en esta región, no desarrollaron nunca las fuerzas urbanas permanentes que eran de importancia fundamental para el desarrollo posterior el código de ley escrita, los controles burocráticos y el sistema impositivo que habrían asegurado su continuidad, en estas condiciones el poder dependiendo solamente de los atributos de fuerza personal muy pronto se desmoronó.

Una nueva estructura urbana comienza a evolucionar hacia los siglos VIII y VI a J.C., por todo el Egeo, en el contexto histórico representando por la invención del alfabeto y la introducción de la moneda acuñada hacia el 650 a. J.C. y marca este período un retorno de poder de la ciudad a la comunidad democrática-tribal.

Los valles encerrados entre montañas no proporcionaban condiciones fáciles de subsistencia y escasamente podían mantener a la incipiente población aldeana, al aumentar el número de habitantes serían las llanuras de Tesalia y Beocia, las que facilitarían cosechas de granos y cereales

(trigo y cebada). Las aldeas próximas al mar encontraron en éste una fuente suplementaria de alimentación, el pescador — pronto se convirtió en marino y el marino en mercader, fueron las poblaciones con acceso al mar, aunque separadas de este — por una franja de tierra como Atenas y Corinto, las que estarían llamadas a convertirse en grandes Metrópolis.

En estas incipientes ciudades, podemos encontrar como núcleo central de la ciudad primitiva el trazado natural de una fortaleza constituida por laderas abruptas y escarpadas, que son defensa fácil sin el anexo de fortificaciones específicas y rodeadas por un grupo de aldeas, es la característica común de Grecia a Italia, desde el Asia Menor, hasta Sicilia y Etruria, dichas asociaciones de aldeas o tribus se daba en función de necesidades militares, identidad religiosa y nexos familiares comunes, la ciudad helénica es, típicamente una unión de tales aldeas o SINOECIAS (Patrias).

En su período de gestación, las ciudades griegas jamás perdieron sus vínculos con sus aldeas o el campo, de hecho — la ciudad y el campo formaban una unidad entre los griegos y no dos modos de vida antagónicos, con las estaciones se producía un movimiento rítmico de flujo y reflujo a la ciudad.

El desarrollo urbano griego introdujo muchas innovaciones institucionales al esquema inicial de las ciudades, los griegos, hasta cierta medida, se habían liberado del poderilimitado de la Edad de Bronce y la Revolución Tecnológica del período de transición de la Barbarie a la civilización — los griegos quebraron las rígidas divisiones de castas y ocupación que habían aparecido con la misma civilización.

Conforme la ciudad se desarrollaba los costumbres democráticas de la aldea serían transportadas regularmente a sus actividades anteriormente especializadas, con una rotación de funciones humanas y deberes cívicos y con plena participación de cada ciudadano en todos los aspectos de la vida social.

Este sistema incipiente dió lugar a una economía de -- abundancia y que abrió la puerta al desarrollo intelectual y cultural en todas sus manifestaciones; teatro, poesía, escultura, pintura, lógica, matemáticas, filosofía, medicina, etc. a una vida colectiva más cargada de energía y capacidad estética, todos estos logros están concentrados en las Polis griegas y en particular sobre Atenas. En un par de siglos, los griegos descubrieron más sobre la naturaleza y las potencialidades del hombre, que cuanto al parecer, habían descubierto los egipcios y los sumerios en un par de milenios. -- (9).

La mediada aldeana-tribal predominó en el desarrollo de las ciudades griegas hasta el siglo IV, las costumbres democráticas de la organización gentilicia, sin clase fuerte o divisiones de profesiones u oficios, fomentaron el hábito de celebrar consejo conjuntamente. (BASILEUS, en Atenas).

Incluso el desarrollo imperialista del siglo V, por más que convirtió a Atenas en explotadora de las ciudades griegas menores, no dió pauta a la restauración de la Monarquía o a que se extendiera el dominio de los Dioses del Olimpo, -- esta conservación de las costumbres democráticas y hábitos gentilicio-tribales, constituiría una fuente de energía para las ciudades griegas, aunque también influyeron en sentido inverso, porque al aumentar la población de la ciudad median

te el comercio o la inmigración, reducían a multitud de habitantes de la ciudad a la categoría de ciudadanos de segunda clase, que estaban excluidos de cargos públicos y festividades cívicas de importancia. Afortunadamente la organización gentilicia no se desorganizó de pronto, ya que la mayor parte de las ciudades griegas en los días de su formación no pretendían tener un gran número de habitantes y dominios, de hecho ciudades que tenían unos pocos miles de habitantes establecerían colonias mucho antes de estar superpobladas, es pues en Grecia donde podemos observar el paso de la Aldea a la Polis.

(9) LEWIS MUNFORD. "LA CIUDAD EN LA HISTORIA", Págs. 157, Ediciones Infinito, Buenos Aires.

Comenzando por la Jonia Continental, sobre el Mar Negro las ciudades surgieron, se multiplicaron, se desarrollaron y colonizaron ya en el 734 a J.C. Corinto fundó Siracusa y Concira, y durante un siglo entre el 734 y el 585 a J.C., se llevó a cabo un vasto programa de colonización, ciudades griegas enviaron colonias en todas direcciones y en particular a Sicilia y a Italia, las colonias se extendieron desde Naucratis en Egipto, Marsella en la desembocadura del Ródano en la Galia y por Oriente hasta las remotas playas del Mar Negro.

Las principales ciudades colonizadoras fueron los grandes centros comerciales como Rodas y Mileto en el Asia Menor y se supone que esta última instaló setenta colonias urbanas. Un hecho significativo es, que Atenas, con un sistema de explotación imperialista y su comercio de ultramar en cerámica

y aceite, no figurará entre las grandes ciudades colonizadoras. Manteniendo a su ciudadano próximos al hogar esta ciudad sobrepasó los límites del crecimiento prudencial y aumentó su dependencia de la guerra y de los tributos para el mantenimiento de su continua "prosperidad". Pese a conservar y cultivar los beneficios de la democracia interna, Atenas optó por actuar como soberana de las ciudades menores, reclamando homenaje y tributos, de modo tiránico, a cambio de su protección. El excremento de la civilización arcaica, la esclavitud, el exterminio en masa, se acumuló sobre Atenas, fué la negativa de Atenas a conceder la libertad de sus ciudades tributarias, y no el desafío de Esparta lo que dió lugar a la Guerra de Peleponeso.

Ya a estas alturas, la cantidad y la organización se habían convertido en fines en si mismos y los atributos originales de las Polis desaparecieron, las supersticiones del poder resurgieron y la concentración del poder militar centralizado apareció, fué en la incapacidad de la Polis Helénica para conservar y proyectar las instituciones gentilicias donde reside la clave de su caída final.

Como órgano de cultura, las ciudades griegas llegan a su madurez en el siglo V. a J.C. hasta el siglo VIII, probablemente la urbe griega comenzó a adquirir sus rasgos distintivos; - la explicación mas sencilla de la cultura helénica es aquella que la identificó con los principios democráticos, oponiéndola en la Polis a las grandes capitales hipertrofiadas de los despotismos orientales.

Otro rasgo característico del provincialismo griego de esta etapa, lo fué sin lugar a dudas, la desconfianza frente a la gente de negocios (comerciantes, banqueros, intermedia -

rios, prestamistas, tenedor de hipotecas, etc.), e incluso en las constituciones de las ciudades comerciales se consideraban inexistentes los negocios, y por definición un ciudadano no podía tomar parte en actividades comerciales, si optaba por dedicarse a estos, le era necesario emigrar y establecerse como extranjero en otra ciudad, sólo unas cuantas ciudades como Egina y Quios permitían que sus ciudadanos tomaran parte en el comercio. Sin embargo, la tendencia histórica permitió que estos comerciantes respaldados por manufactureros y artesanos, fueran los nuevos organizadores de la ciudad, después del siglo VI, cuestionaron incluso el poder de la aristocracia elitista.

Para ubicar el secreto propio de la ciudad griega, es necesario analizar que elementos diferencian a la cultura griega de las otras y podríamos contestar simplemente Olimpia, Delos, y Cos, la primera era la sede los juegos olímpicos, la segunda encerraba el altar principal y el oráculo de apolo lo convertía en un gran centro ceremonial y en tanto que la tercera era un centro de curación médica. El trabajo característico de cada uno de estos centros se proseguía en otras ciudades (Fniado, Epidauro, Delo, etc). a través de estas verdaderas instituciones los miembros de la Polis entraban en contacto, bajo el ímpetu de las mismas unas nuevas instituciones aparecen en la ciudad griega, la palestra o campo de lucha, la que se desarrolló y se convirtió en el gimnasio cercado, un centro de este tipo contaría con baños, vestuarios y por último aulas, de tales bosques sagrados y fundados en el siglo VI, surgieron célebres escuelas el Liceo, la Academia y el Cynosargos. Paralelamente aparece otra institución urbana que ingresa a la ciudad griega el Teatro (Siglo VI), inicialmente por festividades religiosas, a medida que la ciudad se va desarrollando en complejidad, el -

Teatro fué despojando de su herencia religiosa, "en su propio desarrollo el teatro simboliza así el curso del desarrollo urbano". (10) Pero los griegos aportaron el elemento constitutivo de mayor importancia en el desarrollo de las ciudades. EL CIUDADANO LIBRE.

Delfos examinó el problema urbano y demográfico y organizó la dispersión organizada (colonización), mediante la cual se difundió la cultura y la Polis griega. "El control de crecimiento urbano mediante una colonización ordenada, que se repetía -- tan a menudo como lo exigiera el número de habitantes, constituyó el primer reconocimiento práctico de un límite orgánico al crecimiento urbano." (11).

Las prácticas sociales de los ciudadanos en los puntos de reunión (Olimpia Delfos, Cos), superaban el particularismo y encerraban en su desarrollo

(10) LEVIS MUMFORD. Ob. Cit. págs. 175

(11) LEWIS MORGAN. Ob. Cit. Págs. 176.

una política urbana de nuevo tipo, basada en la organización federada, no por mando centralizado sino por transacciones voluntaria y servicios mutuos, ya en el siglo VI, Grecia había -- producido una veintena de confederaciones, el primer Estado Federal de Grecia, fué la confederación Beocia del 447-396 a J.C. la cual había creado realmente un sistema federal organizado -- con una Junta de Magistrados, Consejo Representativo, Tesoro y Control de Rentas y Cortes Federales y con fuerza suficiente -- para imponer gobiernos locales uniformes a las ciudades federales (Papiro Helénico OXYRHYNCHUS, descubierto en 1968).

Diversas ciudades griegas hicieron esfuerzos para aplicar la democracia al gobierno en gran escala, conforme aumentaba --

proporcionalmente e igualmente las limitaciones de Democracia -
elitista creciente de no votantes, sino que también el conjunto
de ciudadanos privilegiados se tornaba demasiado grande y sus -
integrantes perdían contacto y las facciones aparecieron por do
quier, el mayor fracaso político de las ciudades griegas fué su
incapacidad de pasar de la democracia directa a la democracia -
representativa, esto las dejó en manos de las oligarquías tiróni
cas e incompetentes y finalmente la guerra arrastró nuevamente
a las Polis al sistema más retrograda de las primeras ciudades
centradas en su Rey.

Cuando se piensa en Roma como ciudad, definitivamente se tiene que referir a su impulso, el Imperio Romano, producto de un solo centro energético, urbano o urbano, que dejó su huella en todas partes, en Europa, África Septentrional y el Asia Menor, en cientos de ciudades "coloniales" "Ciudades libres", ciudades sometidas al derecho municipal romano y ciudades tributarias, en una relación general del Estado Romano, se consideraba integral por cuarenta ciudades separadas cuyo número llegaba a 5,627.

Roma tuvo un verdadero régimen municipal, en sus características debe haber alcanzado la ciudad de Roma, una población calculada en 1,000.000 habitantes en la propia ciudad, por una de unas 50,000 personas aproximadamente, lo que demuestra que debía resolver problemas urbanos urgentes, como eran la construcción y el tráfico, el abastecimiento de agua, las diversiones públicas de policía, etc.

Sin embargo para entender la completa organización municipal de la Ciudad de Roma es necesario referirse a sus antecedentes más remotos, la gens-Romana, así como una Institución idéntica a la gens-Curia, por esta razón primero por sus breves en su análisis; según la leyenda de la fundación de Roma, esta se funda hacia el año 753 a. E. C., cuando el primer asentamiento en el territorio por el que surgió la gens-Romana (ciudad de la leyenda), reunidos formando una tribu y por último, se unió a ella una tribu Sabina, que se identificó con gran y otros Sabina que se unió a ella en la leyenda, que se unió a ella

igual modo de diez gens, la Patria contaba de diez gens y se llamaba Curia, había treinta curias, en ellas funcionaban plenamente como estructura orgánica social los Comicios, por lo menos tenían estos comicios por curias atribuciones públicas más importantes - que la Patria Griega, cada curia tenía sus prácticas religiosas, sus santuarios y sus sacerdotes particulares; estos últimos formaban juntos uno de los colegios de sacerdotes Romanos. Diez Curias constituían una Tribu, que en su origen debió obtener como el resto de las tribus latinas, un jefe electivo, general del ejército y gran sacerdote. El conjunto de las tres tribus formaba el pueblo romano, el *POPVUS ROMANUS*.

De tal suerte nadie podía pertenecer al pueblo romano, sino era miembro de la Gens y por tanto de una Tribu, la cuestión de los negocios públicos era competencia de un Senado, compuesto por los jefes de las 300 gens llamadas padres (*PATRES*) y en su conjunto Senado (consejo de los ancianos de *SENESES*, viejo). La elección habitual del jefe para cada Gens en las mismas familias creó la primera nobleza gentilicia los Patricios, quienes pretendían el monopolio del senado y los oficios públicos.

La Asamblea del pueblo era llamada *COMITIA CURIATA* (Comicios de las Curias), cada una de las treinta curias tenían un voto, ; los comicios de las curias aprobaban o rechazaban todas las leyes, elegían a los altos funcionarios, incluso al *REX* a quien revestían del *IMPERIUM*, declaraban la guerra y funcionaba como tribunal supremo, junto al senado y los comicios por curias se encontraban el *Rex*, quien era jefe militar, gran sacerdote y presideciento tribunales, sus funciones no eran hereditarias, posteriormente y como consecuencia de una reforma militar surgieron, coexistiendo con los comicios por curias, y para la votación de otros --

asuntos los comicios porcentuarias, mediante un censo cada lustro la población se repartía de acuerdo a su riqueza en ciento noventa y tres centurias, los mas ricos los caballeros formaban dieciocho centurias, el resto de la población se dividía de cinco clases, la primera contaba con ochenta, la segunda con veintidos, la tercera veinte, la cuarta veintidos, la quinta treinta y la sexta una de tal modo que los ricos aliados formaban mayoría simple en todas las votaciones con noventa y siete votos tenían un carácter plutocrático.

Todos los derechos de las anteriores asambleas por curias pasaron a las nuevas centurias y paulatinamente se vieron degradadas a la posición de simples asociaciones religiosas o familiares y como tales vegetaron mucho tiempo, para excluir igualmente del Estado a las tres antiguas Tribus gentilizias, se crearon cuatro tribus territoriales, cada una residía en un distrito de la ciudad y tenía determinados derechos políticos, fué así suprimido en roma el antiguo régimen gentilicio y paso a predominar el Estado basado en la división territorial / la diferencia de fortunas. La fuerza pública constituía aquí el conjunto de ciudadanos sujetos al servicio militar y se oponían tanto a los esclavos como a los propietarios, clase excluida del servicio militar y privada del derecho de llevar armas.

"Entretanto, la población de la ciudad de Roma y del territorio romano ensanchado por la conquista fué acrecentándose, parte por la inmigración, parte por medio de los habitantes de las regiones sometidas, en su mayoría latinos. Todos estos nuevos súbditos del Estado (dejemos aquí de lado la cuestión de los clientes), vivían fuera de las antiguas gens, curias y tribus, y por tanto, no formaban parte del POPULUS ROMANUS del pueblo romano --

propiamante dicho, eran personalmente libres, podían poseer tierra, estaban obligados a pagar el impuesto y hallaban de sujetos al servicio militar. Pero no podían ejercer ninguna función pública ni tomar parte en los concilios de las curias ni en el reparto de tierras conquistadas por el Estado, formaban la plebe, excluida de los de todos los derechos públicos, por su constante número, por su instrucción militar y armamento, se convirtieron en una fuerza amenazadora frente al antiguo POPULUS, ahora herméticamente cerrado a todo incremento de origen exterior. Agrégese a esto que la tierra al parecer, distribuida con bastante igualdad entre el POPULUS y LA PLEBE, al paso que la riqueza comercial e industrial, aún cuando poco desarrollada pertenecía en su mayor parte a la plebe". (12)

"En el marco de referencia de la Constitución atribuida al Rex Servio Tulio, a cuyo reemplazo sólo dieron mayor impulso la expulsión del último Rex Tarquino al Soberbio, que usurpaba un verdadero poder real y su reemplazo por dos jefes militares, Conculas (con iguales poderes) se mueve toda la historia de la República Romana, con sus luchas entre patricios y plebeyos y por el acceso a los empleos públicos y por el reparto de las tierras -- del Estado y con la disolución completa de la nobleza patricia -- en la nueva clase de los grandes propietarios territoriales y de los hombres de fortuna, que absorbieron paulatinamente la propiedad rústica de los campesinos arruinados por el servicio militar cultivaban por medio de los esclavos los inmensos latifundios -- así formados descubrieron Italia y con ello, abrieron las puertas no sólo al Imperio, sino también a sus sucesores, los bárbaros

(12) F. ENGELS. Ob. Cit. Pags. 572

(13) F. ENGELS, Ob. Cit. Pags. 573.

Germanos". (13) el Imperio militar y comercial de Roma contenía en sí mismo, las contradicciones que habrían de terminar con él.

Respecto al régimen municipal romano, fué un tratamiento - quedaba Roma a ciertas ciudades sometidas por conquista, que -- aunque sometidas conservaba una relativa autonomía, pues que Roma se incorporó otorgándoles el mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa relativamente autónomas, respecto al Gobernador Romano, sus pobladores no tenían que servir en el ejército romano, aunque bien debían colaborar con un ejército auxiliar propio; no podían celebrar transacciones internacionales, conservaban libres sus propiedades de impuesto si eran de las llamadas IMMUNITAS y podían acuñar moneda propia. Los MUNICIPIOS CECURATA, o ciudades estipenditarias, mantenían su propio derecho y tierras y sus habitantes mantenían su libertad y propiedades personales, gozaban del JUS COMITIUM o del COMMERCIUM o de ambos; pero tenían que pagar una CANON VECTIGALIS y un TRIBUTUM o STIPENDIUM.

Paralelamente a las ciudades autóctonas que el Imperio Romano asimiló, se fundaron ciudades de tipo romano por todas partes que se organizaron según el modelo de la Matriz y las COLONIAS ROMANAS que eran fundadas por una Lex.

De manera General podemos afirmar que la organización y la administración de las comunidades del Municipio Romano estuvo a cargo de la CURIA y del CONCILIO o Asamblea del pueblo y de funciones municipales. Dichos funcionarios públicos que desempeñaban una magistratura y oficios superiores -- HONORARI -- eran los DUOVIRI, JURI, DIVINOC, quienes presidían la Curia -- y Asamblea Populares, cuidaban las elecciones e impartían jus-

ticia en general dirigían la administración municipal, los PROVIRI ANNIERI, quienes tenían a su cargo la Policía y el orden de calles y plazas, los QUAESTORES, encargados de la Hacienda Local; los CENSORES, responsables de corregir y actualizar el censo, debían garantizar su gestión mediante fianza o hipoteca y recibían grandes honores, también existió el Cuidador quien vigilaba las Haciendas Locales y era nombrado por el Emperador, en la Época del Imperio, había el DEFENSOR CIVITATIS o DEFENSOR PLEBIS en algunos casos electivos. Los funcionarios inferiores, a quienes no se concedían honores sino MUNERA, (pago), eran los jefes de determinados servicios públicos como los CURADORES, VIAORI, BAIDORUM AQUADUCTUS, etc.

Durante la época Imperial la centralización se agudizó y los municipios perdieron su autonomía relativa y como vimos desaparecieron las instituciones gentilicias, cuyas atribuciones se concentraron en unas cuantas personas y se construyó una especie de oligarquía y se produjo un desprestigio tal de las funciones municipales hubo que tomar medidas correctivas para obligar a los vecinos a aceptar dichos cargos municipales.

Como hemos visto, la gran lección histórica que se desprende de los dos casos analizados las Polis Griegas y la Roma Antigua, se desprende que el potencial de las mismas se deriva de las prácticas recitantes de la organización gentilicia, tales como la democracia interna y la solidaridad social, pero que cuando aparecieron las formas de concentración de poder personal y el Estado, se dió pie al proceso de descomposición acelerado de dichas instituciones, con lo que se penetró en el período de decadencia.

Por todo lo anterior, podemos concluir que la Ciudad es el lugar geográfico que se constituye en el centro de concentración de las fuerzas productivas y el lugar en donde se instala la superestructura de una sociedad que ha llegado a un grado de desarrollo tecnológico y social (cultural), que ha hecho posible la diferenciación del producto entre la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo y origina un sistema de repartición - que supone.

- 1).- La existencia de un sistema de clases sociales.
- 2).- La conformación de un sistema político administrativo que asegure el funcionamiento de la sociedad y la dominación de clase.
- 3).- Un sistema institucional de inversión en lo particular en lo referente a la cultura y a la técnica.
- 4).- Un sistema de intercambio con el exterior.

Las ciudades imperiales de los primeros tiempos Históricas y en particular las Polis Griegas y la Ciudad de Roma, reúnen - las características descritas con las funciones comerciales y administrativas derivadas de la concentración en una misma - aglomeración de un poder ejercido mediante la conquista y la colonización en un amplio territorio, del mismo que la colonización griega, la penetración romana en otras civilizaciones adopta la forma de una colonización urbana - asentamiento de funciones a la vez administrativas, comerciales y culturales - la ciudad es en consecuencia un lugar de dominación y gestión del aparato Estatal ligado a clase económicamente dominante.

LA CUESTION URBANA-FUNDEAMENTO DEL PROBLEMA

1.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO.

c).- LA REVOLUCION URBANA.

En los últimos siglos del Imperio Romano, la ciudad había perdido su dominio sobre el campo y no lo recupera en los primeros años de la dominación germana, esto presupone un bajo grado de desarrollo de la agricultura y de la industria, tal situación como vemos origina una clase de grandes terratenientes dotados de poder y de campesinos dependientes o colonos.

Como vemos la Edad Media tiene como punto de partida un retorno al campo y este cambio de perspectiva se debe fundamentalmente por la población escasa y ampliamente diseminada por grandes áreas territoriales.

Los últimos años del imperio Romano decadente y su anterior conquista por los Bárbaros Germánicos, destruyeron en gran escala multitud de fuerzas productivas, en efecto, la agricultura se encontraba en declive y la industria acabada por la falta de mercados, el comercio se vió estancado o francamente interrumpido, estas situaciones motivaron que la población rural y urbana decreciera, estos factores preexistentes y el modo de organización impuesto por los conquistadores, propiciaron que se desarrollara la propiedad feudal, esta se basaba también en la explotación del productor directo, pero ahora este era el siervo o pequeños campesinos, la estructura se basaba fundamentalmente en la jerarquía de la propiedad territorial y la fuerza de las armas, tales elementos daban a la nobleza el poder sobre los siervos, la esencia de la relación residía en un vínculo personal de dominio y subordinación originalmente destinado a durar la vida del Siervo (del latín

Servus, que significa "el esclavo"), y posteriormente extendido a sus sucesores en línea directa masculina, lo que conformaba un sistema que ha sido definido como Piramidal y asimétrico. Paralelamente con el desarrollo feudal aparece el antagonismo del campo con respecto a la ciudad.

A dicha estructura de propiedad territorial en el feudalismo correspondía una consecuente propiedad corporativa en las ciudades, aquí la propiedad consistía en el trabajo individual de cada uno. La necesidad de contar con locales propios y mercados comunes, la competencia de los números sirvientes que acudían a las ciudades prosperas, y en general toda la estructura feudal, motivaron la aparición de los gremios, las crecientes fortunas de los artesanos individuales y la cantidad estable de ellos, provocaron que se desarrollara el sistema de oficiales y aprendices, creando en las ciudades un sistema de jerarquías semejantes al que existía en el campo.

Por lo mismo, en el sistema feudal, la forma fundamental de la propiedad era la propiedad territorial vinculado al trabajo servil, por una parte y por la otra era la existencia de un trabajo propio con un pequeño capital que dominaba sobre el trabajo de oficiales y aprendices, en los gremios. La división del trabajo fue casi nula, salvo las divisiones clásicas de las diversas clases sociales, en el campo y la ciudad no encontramos otra división de importancia, en la agricultura la división del trabajo se entorpecía por el cultivo parcelado, en la industria no existía división del trabajo en cada oficio y muy poca entre uno y otro oficio.

En este contexto la ciudad medieval, nace la fusión de la fortaleza preexistente al redor de la cual se organi-

na un núcleo de habitación y de servicios y de un mercado, - sobre todo a partir de las rutas comerciales abiertas por las cruzadas y sobre todo este núcleo se organiza una estructura político-administrativa de la propia ciudad.

Las principales Instituciones Urbanas de los siglos XI y XII, nacieron en torno a la lucha de los artesanos y comerciantes en contra de las restricciones de la vida feudal, - la ciudad medieval representa las franquicias de la burguesía mercantil frente al poder de los señores feudales, en efecto los artesanos y comerciantes se comienzan a conjurar (14) en contra del enemigo en común y constituyen comunas y luchan - por obtener para sus ciudades Cartas-Libertades y conseguir dentro de la estructura feudal un Status propio, sin embargo llegan aún más lejos y cuestionando a fondo las propias estructuras feudales, en lo económico, llegan a romper el sistema vertical de distribución del producto, establece lazos horizontales entre los diversos productores, dada su condición de intermediario, supera la economía de autoconsumo y concentra autonomía suficiente para entrar de lleno a la producción manufacturera, en lo político, de esta manera y a comienzos del siglo XI, la burguesía había obtenido zonas autónomas dentro del sistema feudal. Esta autonomía político-administrativa, es común a la mayoría de las ciudades que se desarrollan en la baja edad media.

Sin lugar a dudas, el gran logro de la burguesía de este período fué el arrancar a los señores feudales, en múltiples localidades dispersas, el reconocimiento de un Status independiente dentro de la estructura feudal, como hemos visto la Revolución Urbana se inició en los sectores infe-

riores de la sociedad, la vida interior se regulaba por la co-
muna o colectividades de ciudadanos de acuerdo a estatutos es-
pecíficamente elaborados para reglamentar la convivencia y --
también reglamentar las ferias y mercados, un mercado era un-
negocio bisemanal o semanal al que acudían campesinos de la --
región a vender comestibles y los artesanos podían en el ven-
der mercancías para el consumo local, en los casos típicos el
mercado estaba libre de toda interferencia del señor, salvo --
el caso de un impuesto distribuido, el espíritu competitivo --
no se manifiesta en las disposiciones estatutarias sobre merca-
dos, los artesanos y comerciantes acudían a los mercados y --
ciudades para vender libremente sus productos y mercancías, y
adquirir sus materias primas, pero se trataba de una libertad
respecto de las obligaciones y exacciones feudales, no de una
libertad competitiva. De hecho las disposiciones constitucio-
nales que contienen son la faceta mas importante, estaba de--
terminada por el derecho "de enmendar libremente sus normas --
consuetudinarias día a día y de modificarlos para su benefi-
cio según lo requieran las circunstancias del tiempo y lugar"
(15), derecho de instituir una asamblea municipal electa de-
variadas formas, dictar leyes e instituir tribunales faculta-
dos para dictar sentencias obligatorias respecto a todos los
miembros de la comunidad, constituyen la piedra angular de --
las cartas.

Mientras tanto la vida económica de la ciudad se orien-
tó hacia la pequeña producción y el comercio limitado a gran

(14) Conjuración, forma organizativa propia de esta etapa y q
que mediante una circulación jurídica, compromete al au-
villio o tuteo mediante un juramento para luchar contra el
nexo feudal dicho juramento es denominado "CONJURAL" y --

el término "MUNICIPIO" aludía según el caso, al juramento a quienes lo habían prestado o a la zona que se pretendía el derecho de comerciar o trabajar. "M.E. Tigar, M.R. Levy, "EL DERECHO Y LA ECONOMÍA DEL CAPITALISMO, Siglo XXI Editores.

... distancia, en las ciudades el dinero era el medio de cambio: el elemento universal de equivalencia, cuando el dinero se convirtió en un fin en sí mismo la abstracción de todos -- los bienes, incluido el trabajo humano, el cuerpo comunal se abstraía de sus integrantes, la cooperación universitarias -- era cada vez menos la representación de la ciudad, el medio -- que expresaba su unidad, dentro de las ciudades la lucha entre los trabajadores y artesanos, y los señores, o entre los elementos productivos de la población y los traficantes, se manifestó en múltiples ocasiones, las instituciones municipales, jurídicas y cargos de elección, pasaron a manos de los ricos y esas mismas instituciones que inicialmente habían asegurado el respeto de las metas comunes, se convirtieron en instrumentos de opresión una vez que la función de designar autoridades y declarar la costumbre obligatoria cayó en unos cuantos, una vida y organización municipal laxa caía en manos de grupos reducidos mediante el procedimiento de la captación.

(15) Número citado por M.E. Tigar y M.R. Levy, Ob. Cit. ---
pág. III.

1.- LA CUESTION URBANA - PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA.

I.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO.

a).- LA REVOLUCION INDUSTRIAL.

La Revolución Industrial es un proceso de descubrimientos e invenciones teórico científicos, que abarca desde fines de siglo XVII, hasta la presente era tómica, en dicho proceso se distinguen varias fases: LA INVENCIÓN DE LAS PRIMERAS MAQUINAS aplicadas a la industria, el INCREMENTO DEL SISTEMA FABRIL y EL ACCELERAMIENTO DE LOS TRANSPORTES Y LAS COMUNICACIONES, y -- consecuentemente TRANSFORMACION LAS CONDICIONES ECONOMICAS Y POLITICAS DE LA SOCIEDAD., y por lo tanto produjo consecuencias en la cuestión urbana.

La urbanización ligada a la Primera Revolución Industrial e inserta en el proceso de desarrollo del sistema capitalista, es un proceso de organización del espacio que encuentra su base en dos premisas fundamentales.

1.- El proceso de descomposición de las estructuras sociales agrarias y el fenómeno de la emigración de la población a los centros urbanos existentes, abasteciendo la fuerza de trabajo necesaria para la industrialización.

2.- La transición de una economía doméstica a una economía de manufactura y posteriormente a una economía de fábrica lo que implica la concentración de fuerza de trabajo, la creación de un mercado y la constitución de un medio industrial.

El elemento clave pues, es la industria, las ciudades atraen a las industrias cuando reúnen las condiciones de fuerza de trabajo y el mercado respectivo, pero también sucede a la inversa, las industrias atraen fuerza de trabajo y servicios, aunque es posible una variante, en los lugares donde existen condiciones de desarrollo industrial, esta coloniza y provoca la urbanización.

La cuestión urbana se caracteriza por dos factores: 1º

10. Problemas esenciales:

- 1.- El ritmo acelerado de urbanización y la explosión demográfica.
- 2.- La marcada concentración de tales procesos en los países desarrollados. Sin una adecuada correspondencia con el desarrollo económico que junto con la primera urbanización se dió en los países industrializados.
- 3.- La aparición de nuevas formas urbanas y específicamente las Grandes Metrópolis.
- 4.- La articulación del problema urbano con nuevas formas de relación social producto del modo de producción del modo de producción capitalista y que tienden a rebasarlos y que en general y con evidente universalidad se caracteriza por:

- 1.- Migración del campo a las ciudades, en las que se asientan las más altas proporciones de las respectivas poblaciones nacionales.
- 2.- Multiplicación de los asentamientos humanos irregulares, con las correspondientes expresiones de marginalidad, lucha violenta por el suelo de la ciudad y diversas formas de explotación de las necesidades colectivas.
- 3.- Congestionamientos urbanos.
- 4.- Altos déficits de vivienda adecuada.
- 5.- Equipamiento urbano (servicios públicos), también deficitarios en relación con la creciente demanda y necesidades colectivas.
- 6.- Contaminación en todos sus aspectos.
- 7.- Conurbación de áreas limítrofes.
- 8.- Insuficiencia financiera de la Administración Pública de las ciudades para hacer frente a las necesidades colectivas.
- 9.- Degradación de los valores culturales y agudización de los procesos de deshumanización.

Efectivamente, un gran número de países se enfrentan actualmente a los problemas derivados de los procesos de urbanización, agudizados por el profundo aumento de la población mundial y el deterioro ambiental, así como por la falta de planificación de tales procesos.

De igual modo, muchos países colonizados recientemente, han entrado en un acelerado proceso de urbanización y su crecimiento urbano se ha dado sin una estructura económico-social que la sustente, y su situación actual, es en general consecuencia de períodos de dominación imperialista o colonial y por ello enfrentan fuertes presiones por la escasez de recursos para su desarrollo. Esta situación no ocurre en los países industriales con un elevado nivel de desarrollo y que iniciaron los procesos de urbanización en la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del XX y que basaron tales procesos y ritmos de crecimiento en el contexto de la rapiña colonial y la guerra imperialista.

Sin tratar de pasar por fatalista, podríamos agregar que el problema urbano o cuestión urbana como se le ha dado en llamar, constituye sin lugar a dudas el problema más grave de nuestra época, y el crecimiento de los grandes núcleos y depoblación se mantendrá en tanto existan las condiciones estructurales que le dan origen.

LA SITUACION URBANA PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

1.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO HISTORICO.

e).- LAS METROPOLIS

El problema de urbanización se viene dando desde el siglo XVIII, pero no ha sido sino hasta recientes años en que se ha tomado conciencia de la magnitud del mismo, efectivamente fué solamente hasta 1960 cuando se comenzó a llamar Urbanización - al proceso que se conocía como Urbanización, esto es el crecimiento de los centros urbanos por corrientes migratorias del campo y poblaciones menores a la ciudad, lo que provoca grandes aglomeraciones en los centros urbanos y el crecimiento de esas grandes aglomeraciones provoca al paso del tiempo la formación de las grandes metrópolis y cadena de estas que forman la metrópoli.

Sin embargo, para comprender adecuadamente el fenómeno de la aparición de las nuevas formas urbanas, particularmente las metrópolis, es necesario referirnos a la problemática de la organización del espacio en las sociedades capitalistas avanzadas. (16) En efecto, se trata de algo mas que el simple aumento en dimensión y densidad de las aglomeraciones urbanas, lo que distingue esta nueva forma de las anteriores, es la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpretación de dichas actividades según una dinámica independiente de la continuidad geográfica.

En dicha área espacial tienen lugar todo tipo de actividad

(16) Sociedades Capitalistas avanzadas, que reciben en general la denominación ideológica de "Sociedades de Masas".

des básicas, ya de producción, consumo, reproducción de fuerza de trabajo, de intercambio y de gestión, algunas de estas actividades, bien pueden encontrarse concentradas geográficamente en uno o varios puntos, en consecuencia la organización interna de la zona implica una interdependencia jerarquizada de las diversas actividades, así "La industria agrupa fases técnicamente homogéneas o complementarias y separa unidades pertenecientes a la misma entidad jurídica. El comercio concentra la venta de productos "raros" y organiza la distribución masiva del consumo cotidiano. Por último, las fluctuaciones del sistema circulatorio expresan los movimientos internos determinados por la implantación diferencial de estas actividades estas son como el espectro de la estructura metropolitana." (17)

El criterio fundamental de una región metropolitana (en tanto forma central de organización del espacio del capitalismo avanzado), reside esencialmente en esta DIVISION TERCIA o especialización sectorial y en la reconstitución de conexiones estructurales en el conjunto de la aglomeración, lo que caracteriza fundamentalmente a una Metrópoli es la influencia que ejerce en términos funcionales, económicos y sociales, en un determinado conjunto territorial, en efecto una metrópoli se define por la extensión de su dominación económica y los límites de influencia pueden ser:

- INFLUENCIA PRIMARIA: Movimientos cotidianos entre centro y periferia, que incluyen ante todo, las migraciones alternantes y las compras (contactos directos).

(17) HANRY CASTELS, "LA CUESTION URBANA", 4a. Edición 1977 Siglo XXI, Editores S.A., págs. 1º, 29.

- INFLUENCIA SECUNDARIA: contactos indirectos, en un modo casi cotidiano (llamadas telefónicas), audiciones de radio, circulación de periódicos etc.)

- INFLUENCIA TERCERA: que comprende amplias zonas espacialmente discontinuas (incluso a nivel mundial: financiero, edición, información, etc.)

La combinación de la concentración financiera, comercial e industrial y el grado de especialización-división técnica, de una determinada red urbana, nos permite establecer la siguiente tipología aproximada de las áreas metropolitanas:

1.- METROPOLIS NACIONALES, definidas esencialmente por actividades financieras, de gestión e información y una esfera mundial de influencia.

2.- METROPOLIS REGIONALES, su esfera de influencia (dominación económica), y el empleo de sus recursos se ejercen - ante todo, en el territorio circundante.

3.- CAPITALS REGIONALES, SUBMETROPOLITANAS. Sus funciones de gestión se ejercen en una reducida dimensión, dentro - del área de influencia de una metrópoli.

4.- CENTROS INDUSTRIALES DIVERSIFICADOS CON FUNCIONES METROPOLITANAS.

5.- CENTROS INDUSTRIALES DIVERSIFICADOS CON DEBILES FUNCIONES METROPOLITANAS, prácticamente insertados en una red metropolitana externa.

6.- CENTROS INDUSTRIALES ESPECIALIZADOS.

(4) su importancia se define ante todo por sus actividades productivas relevantes.

7.- TIPOS PARTICULARES, Capitales, Zonas Militares, Turísticas etc.

Con el desarrollo dinámico de tal sistema urbano tan complejo se conduce a la creación de una nueva forma espacial de zona metropolitana llamada MEGALOPOLIS, que se entiende como el conjunto articulado de varias áreas metropolitanas dentro de una misma unidad funcional y social. La Megalopolis es el resultado de la maraña interconectada y jerarquizada de las conexiones funcionales establecidas entre las metrópolis.

La producción específica de conocimientos e información resultan esenciales para la actividad de la megalópolis, la difusión de los medios de información juegan un papel considerable en las tendencias de desarrollo de esta característica forma espacial.

LA CUESTION URBANA EN EL MARCO DEL DESARROLLO

1.- INTRODUCCION Y ANÁLISIS HISTÓRICO

e) ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCESO DE DESARROLLO URBANO EN MEXICO.

El proceso de desarrollo urbano en México, no es ajeno al marco teórico de referencia, sin embargo, por el carácter capitalista dependiente de la formación social mexicana, los problemas urbanos se agudizan en el país y dicho aceleramiento del proceso de desarrollo urbano, como del desarrollo de las contradicciones sociales inherentes a su modo de desarrollo, sólo podemos entenderlo en función del análisis general de especificación histórica, del subdesarrollo y la urbanización dependiente.

Como decíamos en líneas anteriores, el proceso de aceleramiento de los ritmos de crecimiento urbano en las regiones "subdesarrolladas" con un ritmo superior al del despegue urbano en los países industrializados y sin una concomitante base económica de apoyo, no es una repetición del proceso por el que pasaron los países industrializados, la historia del desarrollo económico y social de las sociedades subdesarrolladas es la historia de los distintos tipos de dependencia por las que sucesivamente, se fueron organizando dichas sociedades y su expresión urbana no solo supone la actual relación de dependencia sino la articulación con los sistemas coexistentes de dependencia.

En efecto, una sociedad es dependiente cuando la conformación de su base socioeconómica, política e ideológica,

refleja relaciones asimétricas con respecto a la primera en una situación de poder (18).

El análisis del subdesarrollo es en consecuencia el análisis de la dialéctica de la dependencia y desarrollo, lo que implica necesariamente el análisis de:

- 1.- La estructura social pre-existente en la sociedad dominada.
- 2.- La estructura social en la sociedad dominante.
- 3.- Su manera de articulación e interrelación, esto es, el tipo de dominación ejercido.

Los tipos de dominación históricamente dados, se pueden establecer en tres, y bien pueden coexistir, aunque necesariamente uno tenga el carácter de principal en una formación social determinada:

1.- DOMINACION COLONIAL, consiste en la administración directa y explotación sistemática de los recursos y la afirmación de la soberanía política.

2.- DOMINACION IMPERIALISTA-COMERCIAL, mediante el intercambio, que asignó a los países dominados, el papel dentro de la división internacional del trabajo de abastecedores de materias primas baratas, y el de mercados para productos manufacturados a precios mayores de su valor.

3.- DOMINACION IMPERIALISTA INDUSTRIAL Y FINANCIERA, -- por conducto de inversiones especulativas y la formación de -- industrias locales, con miras a controlar el movimiento de --

(18) Entendemos por situación de poder la estructuración de las relaciones de clase de la sociedad dependiente supone la forma de dominación social adoptada por clase en el poder en la sociedad dominante. Véase M. Castells, 'b. Cit. Urbanización, desarrollo y dependencia págs. 54 a 70.

de constitución de importaciones en función de una estrategia de los países y monopolios internacionales para su beneficio en el conjunto del mercado internacional.

El crecimiento urbano en los países dependientes y particularmente en México, responde a los ritmos y formas, así como a la articulación concreta de estas relaciones económicas y políticas.

En síntesis, el marco teórico de referencia para el análisis del proceso de urbanización en México, debe partir de las interconexiones de cuatro áreas fundamentales:

1.- La historia política de la formación social mexicana y su sistema urbano y particularmente del nivel de autonomía del sector burocrático-político, en función de los intereses externos.

2.- El carácter de la sociedad agraria en la cual se produce el correspondiente proceso de urbanización y la correlativa dinámica de descomposición de la primera y la influencia de los intereses de la clase dominante rural o urbana.

3.- El tipo de relación específica de dependencia entre la formación social dominada y dominante y la articulación concreta de sus tres tipos.

4.- El impacto autónomo de la industrialización en el interior de la sociedad dependiente.

Pues bien, con este instrumental de análisis, abordenos el problema de caracterizar de manera por demás general, algunos aspectos del proceso del desarrollo urbano en México.

LA FECCA PENEHISPÁNICA.

Los datos referentes a la situación urbana antes de la conquista naturalmente resultan insuficientes, no obstante, tratare-

nos de manera general de exponer sus principales rasgos distintivos:

Las mesetas de tierra fría con sequías eran las más pobladas, aproximadamente se calcula una densidad media de población de 40 habitantes, kilómetro cuadrado, el cultivo del maíz predominaba, junto con la calabaza y el frijol, en los planes y colinas húmedas, las montañas boscosas no tenían otra explotación que el abasto de madera para la construcción y la combustión, las tierras frías servían para el cultivo de agave y el maguey.

En el Valle de México, las ciénegas de los Lagos de Texcoco, Xochimilco y Chalco, se transforman en áreas productivas, mediante el empleo de la técnica agrícola de la chinampa (produciendo sobre totolagambres y flores). Respecto a los valles de Toluca y de Puebla, parece no sufrir producción intensiva, sino cultivos de temporal mas rudimentarios e incipientes.

Las zonas templadas (en el Noroeste de hoy), eran empleadas en la policultura de subsistencia (maíz, algodón, cacao, etc.) A esta economía agrícola evolucionada, correspondía una organización política y comercial amplia, cuyo nombre era Tenochtitlán, capital del Imperio Azteca (19), que a la llegada de los españoles se estima tenía unos 200,000 habitantes, sin embargo, su importancia no radica tanto en densidad, sino en su localización geográfica estratégica, ubicada en el centro de Anáhuac, controlaban los aztecas eficientemente su Imperio, los dos océanos y América central y su poderío se debió a la subyugación de los grupos indígenas vecinos, la mayor parte del

(19) El Imperio Azteca, estaba constituido por una triple alianza defensiva-ofensiva de 3 pueblos, aztecos o mexicas, tepalcates y acolhuas o texcocanos.

siglo XVI y el inicio del XVI por parte de Cortés, Huitzilacotlan y México Centro-oriental, posteriormente se extendió a las ciudades de Coahuila y sus lomas comunicadas hacia San Juan de los Rios y Guatemala.

La ciudad de Tenochtitlan era el centro de estas organizaciones político-administrativas y del sistema comercial y se encontraba en una isla cercada de chinampas las que formaban hábitat bastante bajo, a excepción del centro ceremonial del conglomerado, carecen de datos respecto a la vivienda popular de la época, pero se supone que la mayoría del pueblo vivía en chozas de paja en los bordes de la ciudad, lamentablemente carece de datos de la vivienda y diversificación de las viviendas y sobre todo del conjunto monumental del centro ceremonial.

Lamentablemente todo este magnífico conjunto urbano -- fue destruido físicamente y desintegrado socialmente, por el sitio de 1521 y la conquista, así pues, la colonización española interrumpió violentamente el proceso de desarrollo urbano de ciudades incalculables.

Respecto a las diversas formas de propiedad de la tierra, estas se encontraban estrictamente estratificadas, con un riguroso sistema de clases sociales jerarquizado y se dividían en:

- 1.- **TIATOCALALI:** Tierras del Rey (La propiedad absoluta de la tierra correspondía sólo al monarca, quien podía la atribución de transmitirle o dearla en herencia alguna).

- 2.- **PHIACUI:** Tierras de los Nobles (Dadas por el Monarca en recompensa o como regalo, pasando y con la condición de transmitir las a sus descendientes en línea directa, en ocasiones de transmisión indirecta, con la única limitación de no transmitirlas a los plebeyos).
- 3.- **ATZOTZACUI:** Tierras de los Pueblos (Tierras comunales y su producto se destinaba a los gastos públicos y pago de tributos y era laborada colectivamente por los macehuales en honorios determinados).
- 4.- **CHILUICACUI:** Tierras de los Barrios (o Chilucalli, inicialmente eran de posesión de linaje antiguo o común, posteriormente se pasó a vecinos de los barrios, que poseían del usufructo de la tierra con la condición de pertenecer al barrio y laborarla ininterrumpidamente, era inalienable y se podía transmitir en línea directa se tenía un estricto control social sobre la explotación).
- 5.- **ITZOHUICACUI:** Tierras para la guerra (En este tipo de tierras, como en el de los dioses, estas eran dadas a la:
- 6.- **TECOTLAPAN:** Institución, quien las usufructuaba y se explotaban, dándose en arrendamiento a los dioses). los mayeques o bien trabajándose colectivamente por los macehuales.

El reino o Imperio en cuanto a su organización interna, se puede decir que evolucionó de una oligarquía primitiva a una monarquía absoluta, el Rey o Gran Tlatoani, era la autoridad suprema y a su alrededor se agrupaban las clases privilegiadas, los sacerdotes, altos guerreros (representados generalmente por individuos de noble estirpe), después la nobleza General (familias de Acolingo), venir por último la enorme masa del pueblo como sostén de la jerarquía enumerada e integrada por los macehuales o peones del campo y los mayeques o aparceros con derechos.

Las conquistas, las relaciones económicas y políticas entre el imperio y las provincias y el crecimiento de la población provocaron que las ciudades y pueblos se viesen aglomerados por mucha gente que no disponía de tierra alguna y a la que estaba prohibida adquirirla, como se ve la distribución de la propiedad indígena distaba mucho de satisfacer las necesidades colectivas, por lo que en su esencia la sociedad indígena llegaba a su propio seno el germen de futuras transformaciones que la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural.

LA DOMINACIÓN COLONIAL ESPAÑOLA

La supremacía de la Ciudad de México, fue un hecho central dentro del sistema urbano colonial, no obstante los cambios drásticos suscitados con la conquista, deben señalarse como características la permanencia de un poblamiento interior concentrado en las antiguas zonas de población indígena.

La localización especial de las ciudades coloniales, refleja las diversas etapas de la colonización, como se veían una fase se caracterizó por la concentración y dominio de las zonas centrales de la antigua población indígena; otra por el establecimiento de centros de explotación minera y finalmente por el de fuertes y presidios (que se instrumentaron como puntas de lanza para la colonización del norte del país).

Para ubicar el sistema urbano colonial, es necesario definir el sistema comercial español de Veracruz-Orizaba, mediante el control de un solo puerto (Veracruz) y preferir un solo centro urbano (Ciudad de México) al comercio interior en una cadena de intermediarios que partiendo de la matriz se

se distribuía por sus agentes (generalmente los alcaldes) a lo largo de las poblaciones, este sistema de centralización de comercio y escala ascendente de precios conforme la distancia geográfica, produjo que entre más alejado de la capital se encontraba un centro urbano, mas dependiente se convertía y más caro pagaba su servidumbre, provocando una fuerte hegemonía administrativa, comercial y financiera de la ciudad de México.

Las reformas Institucionales (Ordenanzas de Intendencia) de la política de los Borbones y la creación de las intendencias en 1786, interpuso entre la Ciudad de México y los Distritos Locales; una gran cantidad de subcapitales dotadas de facultades político-administrativas y fiscales que relativamente disminuyeron el monopolio de la ciudad capital, porque además de ser el centro político del país, era el centro mercantil mas importante de la colonia.

Durante el siglo XIX la interrelación de varios factores atacan las bases mismas del sistema colonial de ciudades:

1.- La guerra de Independencia, desloca los factores económicos de los principales factores de producción: la explotación minera y agrícola de la Colonia y desequilibra el sistema comercial colonial al verse interrumpidas las rutas de comercio, lo que produce un intercomercialización regional que fractura el monopolio mercantil de la Ciudad de México y en consecuencia desquicia el sistema urbano colonial radicalmente.

2.- Los focos Guerrilleros insurgentes se desplazan de la periferia al centro y esta situación provoca movimientos de población rural que se concentra en la Ciudad de México en busca de seguridad.

3.- La guerra provoca una fuga de capitales y en conseque

cuencia una descapitalización de las ciudades de provincia y se registra un proceso de substitución de elites, nuevos grupos de dominio aparecen (criollos, franceses, norteamericanos, etc.)

MEXICO INDEPENDIENTE:

Con la aparición de centros de desarrollo regionales (como el sistema urbano de las zonas mineras del bajo), y con el fraccionamiento de la vida económica y la política de libre importación de géneros extranjeros que afectan al grupo de artesanos urbanos, se desintegra aún más el desequilibrio del sistema que tenía como centro dominante la Capital, a esto hay que agregar la profunda agitación e inestabilidad política de este período, que contribuye a la concentración humana en la Ciudad de México.

De igual manera, los desarrollos regionales se ven fomentados por circunstancias externas. La Guerra de Secesión Norteamericana se tradujo en un auge del cultivo y del comercio en diversas regiones del país. (como el desarrollo de la línea Piedras Negras-Monterrey-Matamoros, que sirve la salida al algodón de los Estados confederados). El descubrimiento del oro en la alta California, está ligado directamente al auge comercial de la zona de Mazatlán entre 1849 y 1851.

La legislación de Reforma tuvo efectos contradictorios a sus propósitos iniciales, dando como resultado que las tierras expropiadas fueran puestas en el mercado de tal modo que grandes extensiones de tierra urbana quedaran disponibles, lo que animó a la oligarquía rural a invertir en las ciudades dando origen al desarrollo de áreas urbanas.

El establecimiento de los ferrocarriles durante la administración Porfirista en 1880 y la política de inversión extranjera en áreas básicas condujo a una rápida tasa de crecimiento -- económico del sector comercio y se dió en consecuencia un aumento acelerado de la población, lo que conduce a una nueva centralización en la Ciudad de México, en efecto, esa centralización encuentra su instrumento más importante en el establecimiento -- de las vías férreas, esta simplemente reunió las terminales en un punto central que fué la ciudad de México. Las ciudades que se desarrollaron gracias a los ferrocarriles, se localizan en -- la ruta hacia la frontera norte y el Golfo de México, los ferrocarriles provocaron por otro lado, la desintegración de las ciudades del pacífico Norte, frente al sistema urbano del centro -- y establecieron las bases para su integración a la vida comercial del suroeste norteamericano.

Durante la época porfiriana, el gobierno asumiría un papel cada vez mas significativo de las decisiones económicas, -- centralizan las finanzas públicas y controla el acceso a los -- mercados del capital extranjero, dentro de este contexto resulta significativo señalar que entre 1877 y 1910, la ciudad se duplica en cuanto a población de 200,000 pasa a 471,000, durante- 1895: 325,707; 1900: 368,898; 1910: 470,659, y para el Distrito Federal 719,000 habitantes.(20)

Este reforzamiento del control del comercio por la Ciudad de México, se suspende durante los años violentos de la revolución, no obstante el impacto demográfico, el sistema de ciudades estructurado durante el impacto demográfico, el sistema de

(20) EL IMPARCIAL, 30-X-1910, citado por A. Moreno Tescano, -- "Las Ciudades Latinoamericanas 2. Desarrollo Histórico, -- Cap. 7, México. págs. 191, Ed. Sep-Setentas.

ciudades estructurado durante 1880-1890, no se ve seriamente afectado.

MEXICO MODERNO:

El proceso de urbanización de México moderno lo podemos dividir en dos grandes etapas 1900-1940, como de lenta urbanización y 1940-1950, como de urbanización acelerada.

Aproximadamente en 1925, se habían rebasado los niveles de producción de la pre-revolución en minería y petróleo, electricidad y manufacturas, el gasto público en obras de infraestructura (centrales hidroeléctricas, carreteras etc), se consideró de importancia capital para el desarrollo económico y social y se crearon con este fin instituciones crediticias con el objeto de reorganizar el sistema financiero, el especial acento que los gobiernos post-revolucionarios dieron al proceso de industrialización implicó un patrón de inversión pública que deterioró el ingreso en el agro mexicano, las relaciones estructurales existentes entre el sector urbano y el sector agrícola ayudaron a marcar el desfase entre uno y otro, por ende los pobladores del campo se empobrecieron al pagar por el desarrollo industrial, creando en consecuencia un desnivel de vida y recursos entre el campo y las ciudades.

Durante el período Cardenista, se modificó la política iniciada por Calles, dando un mayor apoyo a la agricultura, lo junto con la recuperación del mercado internacional en áreas básicas (petróleo, materias primas agrícolas, etc.) benefició altamente al país, seguidamente a esta recuperación económica se produjeron las reformas estructurales, nacionalización de los ferrocarriles y expropiación petrolera, no obstante que se incrementó la Reforma Agraria, los treinta marcan una vasta

migración de las áreas rurales a los centros urbanos.

En el mencionado período, la manufactura era la actividad productiva más importante del país, y la producción aumentó considerablemente en ramas como la textil, cerveza, azúcar, zapatos, tabaco y de nuevos productos tales como: cemento, fierro y acero (desarrollo de la siderurgia), cuestión que explica en parte la corriente migratoria a los centros urbanos que hemos mencionado. Sin embargo, la baja tasa de urbanización de este período se encuentra ligado al hecho de que la Reforma Agraria, se vió envuelta en un proceso de abandono y bonanza, y sóloamente hasta después del régimen de Cárdenas que los atractivos urbanos eran superiores.

Existe un consenso generalizado de que el desarrollo económico, político y social de México, se encuentra marcado por el período de industrialización de 1940, consecuentemente se da un incremento vertiginoso durante este período de la tasa de urbanización.

Los Gobiernos subsecuentes al régimen de Cárdenas, trataron de inmediato de "rectificar el curso equivocado" durante todo este período, Avila Camacho suspendió la dinámica del programa de la Reforma Agraria, abandonó a los ejidos y se apresuró a pagar las liquidaciones de la indemnización a las empresas extranjeras afectadas por la expropiación petrolera, estimuló directamente las inversiones extranjeras en comercio e industria. Por su parte, Alemán protegió a la industria y al sector privado, eliminó las restricciones a importaciones de bienes de capital y, concedió amplios estímulos a la inversión extranjera en territorio nacional, y la industria se expandió y multiplicó --

per la política proteccionista del régimen y la economía de guerra, igualmente la expansión del gasto público en obras de infraestructura (obras irigación, electrificación rural, carreteras etc.), implicaron grandes ganancias para la industria de la construcción, esta política económica, se desarrolló -- a través de la sustitución de importaciones, dado que era urgente la aplicación del mercado interno, lo que condnjo a un incremento desigual de los precios en beneficio de los productos industriales y en un evidente detrimento de la producción agrícola, el desarrollo indnstrial había tenido éxito, pero éste se había logrado mediante un desarrollo desigual y combinado.

Es precisamente a partir de 1950, que el proceso de desarrollo urbano en México, se acelera en 1940, la población urbana (de más de 15,000 habitantes) era el 20% de la población total, en 1950 el 28%, en 1960 el 36.5% y en 1970 el 44.9%, dicho crecimiento es especialmente evidente en la Ciudad de México, que del 7.9% de la población total del país en 1940, llega al 17% en 1970.

El proceso de urbanización, se debió fundamentalmente a los procesos migratorios de origen rural, del total del crecimiento urbano, el crecimiento social influyó con el 58% entre 1940 y 1950, con el 36.1% entre 1950 y 1960 y con el 32.6% entre 1960 y 1970, en la Ciudad de México, por su parte y con la misma etapa, la participación del crecimiento social fué del 68.9%, 36.3% y 43.2%, respectivamente.

La dinámica del proceso de desarrollo seguido en México durante el período que analizamos, provocó una configuración-

especial característica que en términos generales puede llamarse la coexistencia de la:

SOBRECONGESTIÓN Y SUBDESARROLLO (21) asimismo puede evidenciarse que el proceso de desarrollo urbano industrial, se dió sobre la base del "apoyo" de las actividades agrarias, dicho "apoyo"-significó en esencia: producción de alimentos y materias primas a precios bajos para la industria, producción de bienes exportables, aprisionamiento de fuerza de trabajo y transferencia de capital.

Por otra parte, es necesario que se destaque el hecho de que la fuerte corriente migratoria del campo a las ciudades implica el aumento del Ejército Industrial de Reserva y la Superpoblación relativa y en consecuencia el mantenimiento de bajos salarios, que es otra de las condiciones que suponen la base del desarrollo industrial.

En consecuencia y en relación al proceso de urbanización, la aceleración del proceso de urbanización, se llevó a cabo -

(21) El problema de la sobrecongestión y subdesarrollo, o dicho de otro modo, la concentración urbana y la dispersión rural, queda plenamente ilustrado, con los siguientes datos: México tiene 95,000 localidades de menos de 2,500 habitantes y la Zona Metropolitana del D.F. (ZMDF) concentra un promedio del 20% del total de la población del país calculada en 60 millones de habitantes- aproximadamente, las poblaciones intermedias- de calculadas entre 50,000 y un millón de habitantes- concentran solamente el 16.9% de la población y son las que deberían impulsarse. Pero desde el punto de vista de sus recursos naturales existe una pésima distribución, ya que la mejor altitud está entre el nivel del mar y 500 mts., donde existe más agua y energéticos; pero ahí habita solamente el 2% de la población del país. En el altiplano - y arriba de los 500 mts. se concentra aproximadamente el 60% de la población y el 80% de las actividades industriales. En 1975 la ZMDF. aportaba el 44% del Producto Interno Bruto, Nuevo León el 7%, Veracruz el 6.5% y Jalisco el 4.8%, mientras que 7 estados contribuyeron con menos del 1% cada uno. PROGRAMA INTEGRAL, pp. 45-48.

Citado por Cabrera Lucio, El Derecho de Protección -
al Ambiente, Instituto de Investigaciones Jurídicas,-
U.N.A.M. México 1981. pp 34.

acentuando este desequilibrio, en la red interna del país, esto es, concentrando la aglomeración, generalmente en la Ciudad de México, no se trata pues de simple desequilibrio de niveles sino del impacto diferencial del proceso de industrialización en la sociedad rural y urbana, decreciendo y acrecentando respectivamente su capacidad productiva, mientras que los intercambios entre ambos sectores se hacen cada vez mas fáciles.

El sistema urbano creado por este proceso antes descrito - (crecimiento exagerado de las poblaciones o centros urbanos centrales), se ha caracterizado como MACROCEFALO, las ciudades están directamente vinculadas a la metrópoli y apenas rebazan los límites de la región circundante en una dependencia asimétrica y funcional.

Finalmente cabe anotar que la urbanización en México, no es el reflejo del impacto de la industria sobre la urbanización, (porque al principio la implantación industria es débil), sino del impacto del proceso de industrialización mediante una relación de dependencia específica.

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir válidamente - que en la actualidad, los rasgos característicos de la urbanización en México, son:

1.- Una población urbana que supera la correspondencia al nivel productivos del sistema, que se ve constantemente incrementada por las migraciones del campo a los centros urbanos, producido del proceso de descomposición del sector rural.

2.- Una relación disfuncional entre empleo industrial y urbanización, pero asociación entre producción industrial y crecimiento urbano.

3.- Fuerte desequilibrio en la red urbana en función de una aglomeración preponderante.

4.- Acelerado desarrollo en el proceso de crecimiento urbano.

5.- Insuficiencia de empleo y servicio para las masas urbanas y consecuente segregación ecológica por clases sociales;

6.- Polarización del sistema de estatificación del nivel de consumo.

TABLA No. 1

FUENTE: POPULATION DIVISION, UNITED NATIONS
 BJTRSU OF SOCIAL AFFAIRS.

El crecimiento de las grandes aglomeraciones en el mundo, 1920-1960
 (Estimaciones generales, miles de personas)

a las ciudades inferiores a 2,500,000 no están comprendidas en los to-
 tales Menor de 500,000.

CIUDAD

TOTAL MUNDIAL 30,294 48,660 66,364 84,923 141,156

Europa (total) 10,051 18,337 18,675 18,016 18,605
 Londres 7,236 8,127 8,275 8,356 8,190
 París 4,965 5,885 6,050 6,300 7,140
 Berlín 3,850 4,325 4,350 3,350 3,275

AMERICA DEL NORTE

(Total) 10,975 13,300 17,300 26,950 33,875
 Nueva York 7,125 9,350 10,600 12,350 14,150
 Los Angeles (750)a (1,800)a 2,500 4,025 6,525
 Chicago 2,950 3,950 4,200 4,950 6,000
 Filadelfia (2,025)a (2,350)a (2,475)a 2,950 3,550
 Dretroit (1,100)a (1,825)a (2,050)a 2,675 3,550

ASIA ORIENTAL (total)

4,168 11,773 15,789 16,487 40,806
 Tokio 4,168 6,054 8,558 8,182 13,534
 Shanghai (2,000)a 3,100 3,750 5,250 8,500
 Osaka (1,889)a 2,609 3,481 3,055 5,158
 Pekín (1,000)a 1,350)a (1,750)a (2,100)a 5,000
 Tientsín (800)a (1,000)a (1,500)a (1,900)a 3,500
 Hong Kong (550)a (700)a (1,500)a (1,925)a 2,164
 Shenyang b (700)a (1,150)a (1,700)a 2,500

ASIA DEL SUR TOTAL 3,400 7,220 12,700

Calcuta (1,820)a (2,055)a 3,400 4,490 5,810
 Bombay (1,275)a (1,300)a (1,650)a 2,730 4,040
 Yakarta b (525)a 1,000)a 1,700)a 2,500

UNION SOVIETICA (total

... 1,500 7,700 4,250 9,550
 Moscú (1,820)a (2,500 4,350 4,250 5,150
 Leningrado (740)a (2,000)a 3,350 (2,250)a 3,400

AMERICA LATINA (total)	...	2,750	3,500	12,000	22,300
Buenos Aires.....	(2,275)a	2,750	3,500	5,150	6,775
México.....	(855)a	(1,435)a	(2,175)a	3,800	6,450
Río de Janeiro	(1,325)a	(1,675)a	(2,150)a	3,050	4,700
Sao Paulo.....	(600)a	(900)a	(1,425)a	2,450)a	4,875

AFRICA (total	3,320
El Cairo.....	(875)a	1,150)a	(1,525)a	(2,350)a	3,320

TABLA No. 1 (FUENTE: POPULATION DIVISION, UNITED NATIONS BUREAU OF SOCIAL AFFAIRS.)

El crecimiento de las grandes aglomeraciones en el mundo, 1920-1960 (esti

1.- LA CUESTION URBANA , PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.- LAS CONTRADICCIONES URBANAS

TESIS DE LA CONTRADICCION GENERAL DE LA URBANIZACION CAPITALISTA.

La ciudad representa una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas, es el producto de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción, dicho de otra forma, para el capital el valor de uso de la ciudad descansa en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción y de la circulación y la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado de los procesos de producción, de circulación, de consumo: procesos que cuentan con soportes físicos, en otras palabras, con objetos materiales incorporados al suelo. (Los inmobiliarios).

Este sistema espacial constituye un valor de uso complejo que se genera del sistema espacial mismo, de la articulación en el espacio de valores de uso elementales, constituyendo así un valor de uso específicamente determinado, esos valores de uso complejo se conoce urbanísticamente como Efectos Útiles de Aglomeración.

De tal suerte, que la ciudad, como sistema especializado de elementos, representa una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas, este es el primer término de la contradicción general de la urbanización capitalista.

En efecto, existe contradicción porque cada uno de los elementos del sistema que integra la ciudad es un proceso autónomo el cual tiene como base un objeto inmobiliario que es el produc

to y circula de manera independiente a los otros. Algunos de estos elementos son mercancías producidas por el capital.

Porque los medios de producción son privados, porque las relaciones de producción son capitalistas, los valores de uso - complejos urbanos, están formados por el movimiento de búsqueda de la ganancia privada de cada polo autónomo de acumulación, así, la urbanización capitalista, constituye una multitud de procesos privados de apropiación del espacio y cada uno de ellos, - esta' determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular, de tal modo, la reproducción misma de esas condiciones generales urbanas, de la producción capitalista, se transforma en problema, de ahí, la contradicción entre - el movimiento de socialización capitalista de las fuerzas productivas y las propias relaciones de producción capitalistas.

Este problema representa la contradicción fundamental de la urbanización capitalista, manifestada en el espacio de ese modo de producción, toda vez que va a producir históricamente formas siempre nuevas de socialización: La Estatal y la Monopolista de formación de valores de uso urbano pero correlativamente va a producir límites siempre nuevos a esta socialización de las fuerzas productivas, éstos límites se expresan en la lucha de clases, en las crisis urbanas de las metrópolis y ciudades capitalistas.

En síntesis, el planteamiento general de las contradicciones de la urbanización capitalista, se pueden resumir brevemente en los siguientes puntos:

PRIMER PUNTO.- La urbanización capitalista es una forma de socialización de las fuerzas productivas; crea las condicio-

nes generales socializadas de la reproducción ampliada del capital. Esas condiciones generales conciernen por una parte a la producción circulación del valor y, por otra parte a la reproducción de lo que crea el valor: la fuerza de trabajo.

SECUNDO PUNTO.- Las relaciones capitalistas de producción, entran en contradicción con ese movimiento de socialización, esencialmente por dos razones: la búsqueda de la ganancia privada conduce al capital a no producir ciertos elementos urbanos necesarios y se opone al control social de la formación del sistema espacial de esos elementos. A estas dos razones, hay que agregar que las rentas del suelo que expresan esa última contradicción, puede también agravarla.

TERCER PUNTO.- El capitalismo crea la necesidad de equipamientos colectivos urbanos se traduce en los siguientes elementos de reflexión.

En el capitalismo, las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores no son reconocidas por el salario mas que de una manera indirecta y parcial. El salario asegura mas o menos, la posibilidad de consumos privados, de consumos de mercancías, que son las condiciones directas de la inserción del trabajador en la producción de la ganancia. El capitalismo tiende a reducir el mantenimiento de los trabajadores a las necesidades mas elementales de la inserción en la producción. Son esas necesidades y sólo ellas, las que entran en el valor de cambio de la fuerza de trabajo, y por lo tanto, - en su precio; el salario.

La consecuencia es una tendencia a la crisis del sistema de mantenimiento y reproducción de la fuerza de trabajo.

Para los productores en su conjunto esta crisis es resentida - permanentemente en forma de la no satisfacción de las necesidades. En cambio, para el capital, esta crisis solo aparece en - los períodos históricos particulares, cuando está en juego el - abastecimiento de la mano de obra.

Los trabajadores desarrollan a partir de allí prácticas - sociales de consumo para hacerle frente a la imposibilidad de - satisfacer una parte de sus necesidades por vía del salario, se - trata en particular del trabajo doméstico de consumo y de diver - sas formas de socialización espontánea de la satisfacción de -- - ciertas necesidades, es decir, el autoabastecimiento individual - o colectivo puede ser una respuesta parcial a la crisis del sis - tema de mantenimiento.

Pero los trabajadores también desarrollan reivindicacio-- - nes a nivel de salario, a efecto de que estos les den acceso a - los consumos mercantilizados requeridos por las condiciones -- - históricas del momento. Pero también reivindicaciones en quan - to al reconocimiento social directo de los bienes estructural - mente excluidos del valor de intercambio de la fuerza de traba - jo, esto es el reconocimiento social directo de las necesida-- - des desasociadas, esta exigencia es el motor de la aparición - de un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo, - este sistema contiene dos componentes. Por una parte, hay trans - ferencia en forma monetaria: asignaciones familiares, subsidios - de enfermedad, subsidios de vejez, de cesantía, etc. Esas trans - ferencias dan acceso a consumos mercantilizados que el salario - no permite. Pero por otra parte, existe el suministro directo - de valores de uso: escuelas y hospitales públicos, viviendas y -

transportes públicos, etc. Estos equipamientos constituyen una forma de satisfacción socializada, no mercantilizada, o por lo menos no capitalista, de necesidades no reconocidas por el salario. Su propia existencia es manifestación de las contradicciones entre la fuerza de trabajo mercantilizada y las exigencias objetivas de la reproducción, es manifestación de la tendencia objetiva a la socialización del consumo. No obstante su insuficiencia estructural es manifestación también de los límites que el capitalismo impone a su desarrollo y que a su vez genera nuevas contradicciones y tensiones sociales.

1.- LA CUESTION URBANA PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.- LA CUESTION URBANA UN PROBLEMA INTERDISCIPLINARIO

Como hemos venido mencionando por sus características el estudio del Problema Urbano ha sido una conjunción de múltiples disciplinas y materias, en efecto hemos requerido del instrumental de análisis Económico, Sociólogo, y Político, para ubicar el problema dentro de sus reales dimensiones, pero pecaríamos de simplistas si tratásemos de enfocarlos únicamente dentro de tales parametros, en efecto, al hablar del problema o cuestión urbana, necesariamente debemos ubicarlos dentro de su MEDIO GEOGRAFICO, desde que la sociedad es una parte inseparable de la naturaleza y se encuentra en una constante interdependencia de la misma, y aún mas al ser el medio geográfico una condición necesaria para la actividad productora del hombre, sin embargo, para ser realmente congruente, debemos señalar que el grado de influencias del medio geográfico en el desarrollo del problema urbano, está determinado en última instancia por el carácter del Régimen Social y por el nivel del desarrollo de la producción, la técnica, la ciencia, de aquí se infiere la interrelación de múltiples disciplinas y materias en el tratamiento del problema.

Por lo anteriormente mencionando resulta evidente que el desarrollo urbano se nos plantea como un problema cada vez mas complejo y variado y a su tratamiento insistimos y sobre todas las llamadas Ciencias Sociales le han dado especial énfasis a su estudio y desde su respectiva óptica y metodología, hoy día podemos hablar de una verdadera Economía Urbana.

Sociología Urbana, Política Urbana, a la que se suma la Ecología, Geografía, etc. de aquí que resulte necesario que de manera más bien elemental, presentemos un breve panorama de las diversas materias que deben evocarse a su estudio y el impacto que de él mismo se desprendería.

La conformación de grupos que por su especificidad denominamos:

- 1.- TECNICOS CIENTIFICOS; en donde fundamentalmente ubicaríamos a la INGENIERIA, Arquitectura, Matemáticas, Química y Geografía.
 - a) La ingeniería; El aprovechamiento del espacio al hombre-- han implicado la adaptación del mismo a las necesidades humanas, sociales, por medio de la construcción físicamente calculada, en donde redundan cuestiones indispensables y relativas a la Sanidad, transporte y vialidad (tránsito) ingeniería municipal en general y la investigación tecnológica, por ello la importancia de esta especialidad en el impacto y desarrollo de los fenómenos urbanos.
 - b) La arquitectura: desde hace tiempo ha desarrollado una corriente denominada Urbanismo y especialmente dirigida al estudio del espacio urbano y formaciones arquitectónicas-citadinas, ubicación conformación y remodelación de espacio habitables y efectos útiles de aglomeración adaptabilidad y transformación de dicho espacio, diseño urbano y planificación regional e industrial.
 - c) Las Matemáticas: En el cálculo de la expansión física de la ciudad, índices de crecimiento y decrecimiento, gráficas migratorias, tasas de producción, inflación, crecimiento --

agrícola, densidad de población, etc. las implicaciones matemáticas son de singular importancia y un dominio efectivo de las mismas es condición necesaria de la investigación, planificación urbana, así la actuaría, Estadística, (análisis Demográfico). Técnicas analíticas, cálculo diferencial e integral y la cibernética se revelan como procedimientos indispensables del estudio de las formas urbanas.

- d) La Geografía y Ciencias afines y complementarias, el estudio del Medio Físico como decimos, representan una esfera de interés vital para la correcta apreciación del fenómeno urbano la orografía, la hidrografía, la demografía, climatología, -- Ecología, ... zonas de influencia, impactos económicos, ecológicos, etc. revisten una importancia.
- e) La Química, y la investigación técnica industrial de nuevos materiales.
- f) El estudio del comportamiento estático y dinámica de grupos, la movilidad social y sus implicaciones en los cambios, factibilidad o no a la subordinación, valores de los grupos sociales y de las zonas, constituyen entre una diversidad interdisciplinaria de materias el área de la Psicología Social y su aportación al urbanismo.

De este modo podríamos enumerar una serie inagotable de disciplinas complementarias e igualmente necesarias, pero este breve recuento es sólo enunciativo y no restrictivo, por lo que en tal virtud únicamente de manera enumerativa mencionaremos a la Biología, Medicina, Trabajo Social, etc. como ejemplo de disciplinas científicas y técnicas que mantienen influencia en la problemática que nos ocupa y que por las limitaciones pro--

pias el estudio propuesto, sólomente nos limitamos a señalar

2.- CIENCIAS SOCIALES: Las Ciencias Sociales estudian las -- condiciones de vida de los hombres, las relaciones socia les, condiciones de vida de los hombres, las relaciones- sociales, las formas del derecho y del estado, y su su-- perestructura ideológica (religión, arte, etc.), las le- yes de la vida social constituyen el objeto de estudio - de diversas ciencias sociales, Economía Política, Histo- ria, Sociología, Ciencia Política, Antropología, etc. -- del estudio y comprensión, problema urbano se manifiesta de este modo como una articulación compleja de diversas- disciplinas, sus particulas enfoques y métodos se comple- mentan y nos conducen a desentrenar la maraña urbana, en este sentido mencionaremos a las elementales:

- a) ECONOMIA, el estudio de las relaciones de producción, -- formas económicas, población y empleo, Teoría de la ren- ta y uso de' suelo, análisis teórico de la estructura so- cial y urbana, distribución, programación y planifica- ción de las zonas urbanas, efectos útiles de aglomera- ción, economía espacial, contabilidad social y recursos- financieros, constituyen el área de estudio de lo que - propiamente podríamos llamar la economía urbana o lo que algunos investigadores han dado en llamar economía de la- planificación.
- b) SOCIOLOGIA. El estudio de la metodología del fenómeno ur- bano como forma específica de desarrollo social, el aná- lisis de la historia de las zonas urbanas, los aspectos . externos e internos de su configuración, la tipología con

creta de dependencia y desarrollo, las clases sociales y la estratificación social, y sus características y, constituyen la llamada Sociología Urbana.

- c) La Ciencia Política, La Función del Estado, la conformación de Políticas específicas respecto al Problema Urbano (la llamada Política Urbana), la administración y financiamiento de Polos de Desarrollo, el enlace entre zonas y poderes centrales, cometidos del poder público, análisis de grupos de decisión e influencia en las zonas urbanas, - representan entre otras cuestiones secundarias, aspectos importantes de estudio de la administración Pública y la Ciencia Política en materia urbana.
- e) Las Ciencias de la Comunicación, los sistemas de información, y centros de información, aparatos y redes de comunicación social, su influencia e impacto en la vida y --- comportamiento social, representan otros elementos de conformación de lo que denominares Cultura Urbana y específicamente constituye área de in para el presente trabajo.

Así mismo y dado que en otro capítulo tocaremos con especial énfasis el aspecto ecológico y la contradicción existente entre el desarrollo urbano e industrial y los recursos naturales no renovables y restituciones ecológicas, en este apartado nos limitaremos únicamente a destacar la importancia fundamental en el deplamtamiento del que reviste este problema.

No obstante esta enumeración por demás limitativa, nos surge esta interrogante, ¿ paralelamente a la conformación de toda esta corriente interdisciplinaria del tratamiento del

problema urbano, cual ha sido la participación de la ciencia jurídica en el mismo y cuales son sus aportaciones?.

La respuesta es que el derecho no ha desarrollado un trabajo serio de investigación interdisciplinario, y que en virtud del desajuste progresivo entre el desarrollo social y la ciencia jurídica representada por multitud de esquemas obsoletos e inadecuados, que no aportan nada o casi nada a la conformación de un verdadero derecho urbano, dado que este se encuentra diseminado y sobre todo en México, en multitud de disciplinas jurídicas, como son el Derecho Administrativo, Agrario, Civil, Constitucional, Fiscal, etc. absolutamente carente de sistematización y coherencia, de donde se desprende que resulta indispensable realizar un serio trabajo de investigación jurídica que supone necesariamente una actitud interdisciplinaria interna y externa, para conformar la sistematización del Derecho Urbano en México, (dado que en países como España y algunos Latinoamericanos como Venezuela, han desarrollado ya serios esfuerzos en este sentido), y con el objeto de ubicar su metodología propia, su ubicación dentro del universo jurídico, e interrelación con las diversas áreas del derecho, intentar la caracterización dogmática del mismo y sus fuentes y conceptos fundamentales, establecer el marco institucional administrativo del derecho urbano y delimitar la legislación positiva aplicable a la materia, el presente trabajo representa únicamente y reconociendo de antemano nuestras limitaciones un modesto intento de aproximación al estudio del derecho Urbano, tan necesario y urgente en México.

II. DEPECHO URBANO UNA NECESIDAD SOCIOLOGICA.

En su famosa obra denominada PROLOGO DE LA CONTRIBUCION-A LA CRITICA A LA CONTRIBUCION DE LA ECONOMIA POLITICA, Carlos Marx, establece que las relaciones sociales de producción, -- constituyen la estructura económica de la sociedad, sobre la cual se erige una superestructura jurídica y política, al desarrollarse las fuerzas productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, -- o lo que no es mas las expresiones jurídicas de esto, con -- las relaciones de propiedad, en cuyo interior aquellas se habían movido hasta entonces. y se abre así una época de Revolución Social y los cambios de la base económica transforman radicalmente toda la inmensa superestructura erigida sobre ella, uno de cuyos pilares lo constituyen la organización jurídica, el derecho.

De lo anterior, se desprende porque de las transformaciones estructurales en la economía de la sociedad, toman expresión como cambios fundamentales en el derecho, es claro -- que según la posición Marxista que nosotros, por lo demás, -- admitimos plenamente todo derecho como Superestructura social es el resultado de dichas transformaciones estructurales. En consecuencia, la sobrepoblación de las superficies habitacionales, el desmesurado crecimiento de la población mundial, la excesiva concentración de pobladores en las áreas urbanas, el fenómeno migratorio del campo a la ciudad, y los correlativos problemas de asentamientos humanos irregulares, usos del sue-

lo, contaminación ambiental, desequilibrio económico y social, etc., no son más que producto del proceso de desarrollo del capitalismo y en la forma específica de URBANIZACIÓN CAPITALISTA que genera, de donde se desprende que la problemática urbana es una consecuencia directa de la concentración de los medios de producción en las grandes Metrópolis, lo que genera una correlativa concentración de fuerza de trabajo en las mismas y a su vez provoca una centralización, concentración e insuficiencia de los medios de reproducción de la fuerza de trabajo, esto es un Sistema Público de Mantenimiento de la Fuerza de Trabajo - y que como decíamos, resultan generalmente insuficientes y que conducen a la aparición de una serie de Contradicciones sociales que ya hemos detallado y que son producto directo de dichas necesidades colectivas (necesidades Disasociadas), mismas que se incrementan cada vez más con el desarrollo social.

Dichas contradicciones hacen necesaria la gestión masiva del estado mediante el establecimiento de un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo y a un intento de gestión y previsión estatal de las mismas, a través de un conjunto de medidas, instituciones, prácticas y legislaciones, mediante las cuales el Estado pretende superar las contradicciones urbanas y apaciguar los conflictos que de ellas se desprenden.

Así pues, el Derecho Urbano, no es una graciosa concesión del Estado, ni tampoco una legislación para el cambio social, como se nos pretende presentar, ni tampoco representa ningún -

avance estratégico revolucionario, y mucho menos constituyen una etapa de transformaciones cualitativas, como el aparato ideológico del Estado nos quiere hacer ver, dado que por su contenido y su esencia, el Estado expresa en última instancia y a través de todas las medidas necesarias, incluidas en ellas el derecho, los intereses de la clase dominante en un momento histórico determinado y la legislación urbana, no es ni puede ser un instrumento de cambio y/o desarrollo social sino al contrario, es un instrumento de dominación, integración y mediatización de las contradicciones propias del sistema, lo que nos conduce a señalar que la problemática urbana no puede encontrar una solución definitiva y duradera dentro de los parámetros del sistema económico-político y social vigente, sino al contrario solamente dentro de una radical -- "REFORMA URBANA", contemplada dentro del contexto de un cambio revolucionario en México y en el mundo.

Esta compleja situación trae consigo una serie de fenómenos sociológicos que modifican conceptos tradicionales y las estructuras básicas de la organización de las ciudades. Concientemente la Sociología, como ciencia que estudia la sociedad en sus múltiples aspectos, desde la familia y las demás categorías sociales, hasta el estado, tiene como campo de observación una sociedad en constante movimiento, cuyas condiciones objetivas cambian en función de las transformaciones económicas y los correlativos movimientos de la superestructura político-jurídica.

En tal virtud resulta evidente que la Sociología está íntimamente ligada al Derecho Urbano, porque este constante

movimiento social es uno de los factores que influyen en la aparición, y desarrollo de la ordenación jurídica urbana, y en -- la planeación de reformas parciales (incluso de limitación de -- una Estratégica Revolucionaria Urbana), y desde otro punto de -- vista más general, al realizarse la actividad urbana por suje-- tos y agentes condicionados a factores tempo-espaciales que -- definen una característica especial, que a su vez determi -- nan una necesidad de estudio especializado de la Sociología y ese estudio ayuda a comprender el fenómeno Urbano e indica al -- gunos elementos de su desarrollo y perspectivas. De donde se desprende en consecuencia la importancia del conocimiento del fenómeno sociológico especialmente referido a la cuestión ur -- bana" y a sus repercusiones en el ámbito del Derecho.

III CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO.

Tratar de explicar y ubicar la Caracterización dogmática del derecho urbano en México, nos obliga necesariamente a establecer una metodología que nos posibilite el desarrollo de un análisis serio del problema.

Para tal efecto hemos optado por la orientación metodológica derivada del "análisis concreto de la situación concreta", y en el caso específico pretendemos ubicar el derecho urbano a partir de la articulación existente entre la Cuestión Urbana, la noción jurídica y la realidad socio-económica que les dá origen.

Sin embargo, venimos hablando insistentemente de la necesidad de elaborar, y establecer y sistematizar el derecho urbano en México porque hasta la fecha y en el caso concreto -- de los ordenamientos jurídicos expedidos por el Estado para regular el desarrollo urbano, se han caracterizado por su desvinculación a estudios congruentes que le den base y esto ha generado que se hayan expedido multitud de leyes, decretos y reglamentos aplicables a la materia, sin conexión alguna e incluso en multitud de ocasiones verdaderamente contradictorias, ya que sólomente han pretendido regular tal o cual problema, la anterior afirmación puede quedar plenamente --- ilustrada con el simple dato de que antes de la Ley General de Asentamientos Humanos, existían en el país aproximadamente 70 leyes vigentes en la materia e incluso hoy día todavía existen en cada entidad federativa de 30 a 40 disposiciones reglamentarias de diversos problemas urbanos, esto ha dado pie a la existencia de una serie de disposiciones -

normativas de carácter urbanístico totalmente dispersas en la maraña legislativa y carentes de sistematización, toda vez -- que se han incorporado al sistema jurídico mexicano de una -- manera anárquica e informe sin organización y método alguno, en efecto hemos tenido un derecho que ha regido el proceso - de urbanización, para ser preciso un derecho de alguna mane- ra referida a los problemas urbanos, pero nos hemos tenido un derecho específicamente concebido para el urbanismo, esto es los urbanizadores han contado con todo el apoyo del derecho - y se han apoyado en esta multiplicidad cambian de normas ju- rídicas relativamente referidas al problema, lo que ha gene- rado que hayan prevalecido criterios francamente especulati- vos, arbitrarios y represivos, corporativos, ambiguos e in- precisos, inclusive anticonstitucionales y finalmente que ha- ya prevalecido el interés privado sobre el colectivo, todo - ello con la franca y abierta colaboración de las dependencias estatales y gubernamentales del sector público.

Si hablamos por tanto, de la necesidad de estructurar un Derecho Urbano en México, este debe estar basado en varios - aspectos fundamentales:

En primer término, en una regulación jurídica-urbanísti- ca debemos iniciar un proceso de análisis y sistematización de la Política Urbana del Estado Mexicano, constituida por toda - esa gama de prácticas, costumbres, actos políticos y de go- - bierno aplicables a los problemas urbanos nacionales y que - han propiciado la promulgación sucesiva de ordenamientos le- gales que constituyen el sistema jurídico urbanístico actual.

por lo que la definición y desarrollo de los conceptos fundamentales del Derecho Urbanístico (y la delimitación precisa - de sus materias de estudio), la ubicación de las fuentes del mismo y su ubicación dentro del universo jurídico, así como - la delimitación precisa de sus materias de estudio, nos dan - la médula del derecho urbanístico y el primer paso para establecer la dogmática propia de dicha disciplina.

En segundo lugar debemos tomar en consideración el estudio de la regulación de poderes y de las atribuciones de la autoridad administrativa y de la necesaria delimitación de - en la esfera federal, estatal y municipal, para lograr establecer el sistema administrativo integrado que guía la acción estatal y constituye el Esquema Institucional Administrativo del Derecho Urbano en México.

Por último y para el correcto desarrollo del Derecho Urbano o Derecho Urbanístico, algunos tratadistas de la materia le han dado en llamar, debemos prestar atención al estudio de la normativa vigente y la legislación positiva --- aplicable a la materia con el objeto de integrar cuando menos de manera dogmática, una visión general y orgánica del Derecho Urbano en México.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO.

CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO.

I.- DEFINICION Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Siempre ha resultado un problema realmente difícil de --
despejar el proporcionar una definición acertada de alguna --
disciplina, pues bien, en el caso particular a estudio, dado
el hecho de la dispersión del Derecho Urbano en la Legisla--
ción Nacional, dicho problema se agrava, no obstante hemos --
venido afirmado la existencia de un derecho urbanístico, has
ta ahora, carente de sistematización en México, de manera --
ilustrativa, para corroborar la anterior aceveración, retor
naremos los conceptos de ANDRES ALARCON SEGOVIA: "El Derecho
urbanístico es el conjunto de norma, o sea, una serie de nor
mas que aunque no necesariamente se encuentren comprendidas--
dentro de un texto legal único, como lo pudiera ser un códi
go o una serie de leyes determinadas, si contemplan toda esa
serie de normar unificadas o esparcidas en diversos ordena--
mientos, un mismo objetivo de normatividad; en nuestro caso,
como ya vimos, la ciudad y su conterno" (1)

De tal modo que el Derecho Urbano, no es más que la re--
compilación de las diversas soluciones normativas a las contra
dicciones urbanas y problemas de las ciudades, que se encuen
tran dispersas en las disciplinas jurídicas.

(Lo que más adelante nos impondrá la necesidad de ubicar co--
rrectamente el Derecho Urbano en el Universo Jurídico).

En efecto, de lo anterior, podemos concluir que el contenido específico de estudio del Derecho Urbano, es la ciudad y las contradicciones típicamente urbanas que de ella se derivan, por lo que se nos impone como premisa fundamental, para definir correctamente el Derecho Urbano, caracterizar los conceptos -- "CIUDAD", dentro de su acepción genérica, como su noción jurídica.

De tal modo tenemos que dentro de los conceptos convencionales de Geografía Humana, por Ciudad se entiende: El centro de Población que tiene más de 15,000 habitantes, y genéricamente por Ciudad se entiende: El establecimiento de un grupo humano sobre de una determinada área territorial en forma permanente y con una cierta continuidad física, cuya finalidad básica es la de llevar a cabo el intercambio social en sus -- más variadas manifestaciones.

Por otra parte, las contradicciones urbanas y la movilidad social, nos obliga a conformar, dentro del caso específico del derecho, una noción jurídica de lo urbano, la cual podemos -- identificar como: El conjunto de relaciones sociales y conflictos humanos que se traban con motivo del intenso aprovechamiento del espacio humano, como un problema de convivencia.

Habiendo despejado previamente los conceptos que anteceden pasemos ahora a definir el Derecho Urbano y al respecto cita-

-
- (1) Alarcon Segovia Andrés.- Análisis Comparado de Soluciones Jurídicas para el Uso del Suelo. Ponencia presentada en el Seminario Regional Sobre Políticas de Desarrollo Urbano y Uso de Suelo Urbano, O.E.A.- E.C.M. MEX.1977 PAG.5-
 - (1) (Citado por Azuela dela Cueva Antonio, Tesis Pr. Profesional "PROFESOS DE URBANIZACION Y DERECHO URBANISTICO", U.I.A Méx. 1974).

remos las principales acepciones que diversos tratadistas internacionales le han asignado, en área de facilitar nuestro objetivo;

I) Según el tratadista francés Jacquignon, define: "El Derecho del Urbanismo es el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, a nombre de la utilidad pública y los titulares de derechos de propiedad a nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar su posición y acciones respectivas, con vistas al ordenamiento de la ciudad". (2)

2). Dentro de la doctrina Urbanística Española (la cual por cierto se encuentra bastante desarrollada), destaca la definición propuesta por Miguel Angel Muñoz Ruiz, quien afirma: -- "El Derecho Urbanístico es aquel ordenamiento jurídico que regula el planteamiento de la ciudad conforme a sus exigencias funcionales y su ejecución según ciertos principios que integran la valoración político-legislativa de la propiedad inmueble con fin de librar el bienestar público". (3)

3) Igualmente según Eduardo García de Enterría, los grandes temas del Derecho Urbanístico, son "La Organización Administrativa del mismo, con expresión de las constantes y crecientes competencias y protestades públicas de decisión en su campo (y por ende, de los procedimientos de manifestación, técnicas de participación ciudadana y eventuales garantías) en pri

(2) Jacquignon, Luis. Le Droit Del Urbanismo, 3a. Edición Editorial Eyrolles, Paris, 1969. Pag 11. (Citado por Azuela, Antonio, Ob Cit. Pág. 119.

mer término; en segundo lugar; el tema de la incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad; finalmente, el tema del régimen financiero del urbanismo, tanto en su aspecto público o de derecho financiero estrictamente, como en cuanto a las técnicas de recuperación ó distribución de plusvalías - entre los propietarios". (4)

4) Finalmente, por su parte el profesor Claude Blumann afirma que el derecho destinado a aportar una cierta racionalidad en el desarrollo de las hasta ahora incontroladas ciudades"... y agrega que su contenido específico" La organización de la ciudad". (5)

De las anteriores definiciones debemos retomar los siguientes elementos a efecto de estructurar en consecuencia la definición aproximada del derecho urbano, y a nuestro juicio son:

- a) La necesaria normatividad de la ciudad y las contradicciones urbanas;
- b) El carácter de la función pública del Estado, en relación a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y su vinculación con los particulares;
- c) La necesidad de sistematización de las normas y organización institucional administrativa urbana del Estado.

(3) Muñoz, Ruiz M.A; Derecho Urbanístico Español, 1a. Edic. -- Editorial Montecorvo, Madrid, 1967, Pág. 118

(4) García Enterría, Eduardo, Lecciones de Derecho Urbanístico Madrid, Editorial Civitas, Pág. 49.

(5) Blumann, Claude, Droit del Urbanisme, Paris, Dalloz, 1979, Pág. 1.

En razón de la exposición anterior y atentos a los elementos de análisis que de la misma se desprende, llegamos a la consideración de caracterizar el derecho urbano en los siguientes términos:

DERECHO URBANO: Es el conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de Derecho Público, que regulan y establecen la función pública del Estado, las relaciones entre los individuos y entre estos y porque el Estado en función del aprovechamiento del espacio social, así como que regulan el proceso de desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población.

Resuelto el problema de la definición del derecho urbano y sus conceptos fundamentales, pasemos ahora a enunciar sus principales características a efecto de caracterizar plenamente la dogmática de dicha disciplina, las cuales podemos resumirlas de siguiente modo:

a).- **ES UN DERECHO NUEVO.**- En virtud de que no obstante, los múltiples antecedentes jurídi-legislativos del mismo, no es hasta 1976, cuando el Estado Mexicano, se plantea seriamente, la necesidad de dotarse de un instrumento específico de control de las contradicciones urbanas y de los movimientos urbano populares y estructura los principios generales y constitucionales que desarrolla y la administración pública que los ejecuta y aplica

b).- **ES UN DERECHO DISPERSO.**- Por su naturaleza y dado el hecho, ya mencionado, de que prácticamente se encuentra dispersado en todas las disciplinas jurídicas que regulan la problemática de las ciudades y dado que difícilmente se podría verificar

la codificación de todos esos ordenamientos legales en un sólo cuerpo legal. (Lo que no excluye la necesidad de una Reforma Urbana).

c).- ES UN DERECHO SOCIAL.- Pues las normas que lo rigen son preponderantemente de interés social y orden público.

d).- ES UN DERECHO DE INTERVENCION.- Ya que su principal objeto es la regulación de la injerencia e intervención Estatal en la vida Urbana ordenación de la actividad de los agentes Urbanos.

e).- ES UN DERECHO DE CONTROL.- Por que procura la mediatización de las contradicciones urbanas y de los movimientos urbano populares que esta genera y tiende a la redistribución clasista de las economías y deseconomías urbanas y el Estado con su aplicación, funciona como una cámara de compensación y amortiguador de los conflictos urbanos.

g).- ES UN DERECHO DINAMICO.- Dado que el problema urbano, no es estático y porque las transformaciones que sufre la ciudad, le imponen una constante evolución de desarrollo.

h).- ES UN DERECHO DE PLANIFICACION.- Porque las decisiones de la autoridad administrativa. (teóricamente al menos), se deben apegar a un instrumento básico de previsión que constituyen los planes de desarrollo urbano. Sin Plan de Desarrollo Urbano, no es posible que se configure el Derecho Urbanístico .

i).- ES UN DERECHO TECNICO.- Porque en virtud de la relación y ligazón existente entre el urbanismo y la planificación urbana, que el mismo tiempo se debe orientar y dirigir a

hacerlo técnicamente posible y visible.

j).- ES UN DERECHO CONCURRENTE.- En virtud de la intervención de los tres niveles del poder público - La Federación; -- La Estatal y la Municipal, a quienes toca crear, y ejecutar -- las disposiciones urbanísticas y contiene materias que corresponden a dos o tres niveles, este es implica y contiene una -- Jurisdicción Mixta.

k).- ES UN SISTEMA NORMATIVO MIXTO.- Porque contiene disposiciones que corresponden tanto al Derecho Público; como al Social y consiguientemente, tiende a tutelar los intereses Públicos, o bien los particulares o grupos sociales.

l).- ES UN DERECHO O DE PROPIEDAD.- Porque su principal problemática y esfera de acción, lo constituye la reglamentación del uso, disfrute y disposición de los bienes corpóreos susceptibles de apropiación y en esta concepción confluyen y concurren elementos tanto de propiedad pública, social y privada.

m).- ES UN DERECHO ECONOMICO.- Toda vez que se refiere al uso, disfrute y disposición de la riqueza de los elementos y agentes urbanos que inciden en el desarrollo de las ciudades y de la calidad de la vida humana.

n).- ES UN DERECHO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL.- La compleja cuestión Urbana, motiva que el Ejecutivo tenga una intervención normativa, operativa constantes capaz de adaptarse a los múltiples cambios urbanos y en consecuencia la legislación urbana tiende a ser un marco amplio de la admi--

nistración pública.

o)- ES UNA DISCIPLINARIA.- Dada su naturaleza e interconexión con las ciencias sociales en lo general, como por su interconexión con las diversas disciplinas jurídicas y su sistema normativo mixto.

Las anteriores características del Derecho Urbano, nos revelan que el mismo regula las facultades imperativas y no imperativas del Estado y definen el papel y función de rector, actor y gestor urbanos. Al Estado se atribuyen funciones tanto de reglamentación, servicio público, fomento, control, vigilancia, producción o distribución de satisfactores, que en última instancia, tienen a estructurar el funcionamiento de la ciudad, en función de los intereses económico, político y sociales de la clase dominante, dentro de la cual, incluimos al aparato burocrático estatal, como parte operativa indispensable del sistema de dominación clásica imperante en una formación social dada a un momento de dominación clasista imperante en una formación social en un momento histórico determinado.

a) **NORMAS DE PLANEACION**

PUBLICO

- b) **NORMAS DE CONTROL**
- INSPECCION
 - LICENCIA
 - AUTORIZACION -PECUANIARIA
 - SANCION -SUSPENSION
 - DE HACER
 - PENALES

- c) **NORMAS DE FOMENTO**
- SERVICIOS URBANOS
 - CONSTRUCCION Y FINANCIAMIENTO
 - VIVIENDA
 - FOMENTO FISCAL

(*)
CUADRO SINOPTICO DE
LA SISTEMATIZACION
DEL DERECHO URBANO.

- d) **NORMAS DE ORGANIZACION**

- e) **NORMAS DE REGIMEN FISCAL**

-DERECHOS REALES SOBRE INMUEBLES

PRIVADO

-CONTRATOS CIVILES URBANISTICOS

(*) Cuadro Sinoptico, tomado de Azuela, Antonio, Ob. Cit., Pag. 152.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

III.- CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO.

2.- LAS FUENTES DEL DERECHO URBANO.

Las disposiciones jurídicas del Derecho Urbano emanan de las mismas fuentes que las demás normas jurídicas, motivo por el cual su estudio nos llevará a deducir de la Teoría General del Derecho, Las formas que se utilizan para su elaboración y los aspectos que les dan origen.

Desde el punto de vista jurídico formal, convencionalmente se ha dado en llamar Fuentes del Derecho a las formas específicas, medios y elementos de los cuales surgen las normas jurídicas, e igualmente se ha considerado que las principales fuentes del derecho son a saber:

- 1).- FUENTES HISTORICAS.
- 2).- FUENTES REALES
- 3).- FUENTES FORMALES.

En consecuencia y atentos a los criterios que anteceden, trataremos de estructurar el análisis de las fuentes del Derecho Urbano.

1).- FUENTES HISTORICAS.

Hemos venido mencionando que la aparición del Derecho Urbano es relativamente reciente, ello no implica que las cuestiones urbanas, desde el punto de vista jurídico haya quedado excluida del panorama jurídico legislativo, en efecto ya desde la época colonial se establecieron lineamientos respecto a los Asentamientos Urbanos, regulación y estructura de las ciudades

así como el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana, aspectos que se vieron sometidos a reglamentación por las Ordenanzas de Felipe II de 1573, específicamente las contenidas de las 33 a la 38, que versaban sobre los aspectos mencionados.

Posteriormente ya en el México independiente se crearon diversas leyes, Reglamentos y Decretos relativos a la Colonización entre los cuales caben destacar:

1).- La primera Ley General de Colonización del 18 de agosto de 1824, la cual tendía a evitar el acaparamiento de baldíos y la concentración de bienes en manos de corporaciones religiosas o eclesiásticas (Bienes de la Mano Muerta).

2).- Leyes Particulares de Colonización.

a).- Ley de Colonización para el Estado de Coahuila y Tejas -- del 4 de febrero de 1834.

b).- Ley de Colonización para el Estado de Tamaulipas del 3 de Octubre de 1843;

c).- Circular de Colonización de Sonora del 31 de Agosto de 1850.

3).- Ley del 6 de abril de 1830, misma que contiene medidas -- que impulsaban notablemente la colonización y proporcionaban -- estímulos a los Mexicanos que decidieran ir a colonizar las -- zonas del Territorio Nacional de provistas de población.

4).- Reglamento de Colonización de 1846, bajo ese modesto nombre, se dictó la Ley mas completa y extensa sobre la materia -- misma que establecía las bases para inventariar, medir planifi

car los terrenos baldíos colonizables en el país, dividiéndolos en lotes regulares.

5).- Ley General del 16 de Febrero de 1854, promovía las inmigraciones al Territorio Nacional; por lo que a los inmigrantes se les otorgaba la Ciudadanía Mexicana al radicarse en el país y a los colonos se les exigía el pagar el precio del terreno, residir en él y cultivarlo por el período de 5 años, aparece por vez primera el Ministerio de Fomento como encargado de los negocios de los Terrenos Baldíos.

6).- LEGISLACIONES ESTATALES SOBRE TERRENOS BALDIOS.

a).- Decreto de Coahuila y Tejas del 27 de Abril de 1835.

b).- Ley de Sonora del 14 de Mayo de 1853; declaraba Nulo y Anticonstitucional el Decreto del 6 de Mayo de 1850, dictado por la Legislatura del Estado;

c).- Decreto de Colonización del Estado de Sinaloa del 15 de Enero de 1862, severamente criticado por ser INFANTILMENTE-CONCEBIDO Y DEFICIENTEMENTE EXPRESADO"(1), mismo que fué declarado nulo por el Gobierno Jurista, por los graves perjuicios ocasionados, con fecha 25 de Marzo de 1862, estableciendo el principio de que los Títulos Primordiales de Propiedad sólo pueden ser válidos si los expide el Poder Soberano de la Nación, decretando la Nulidad Absoluta de cualquier Título Estatal, si no es ratificado por el Ejecutivo Federal.

d).- Leyes del Estado de Chihuahua del 31 de Octubre de 1857;

5 de Octubre de 1857;

12 de Octubre de 1861;

31 de Octubre de 1861;

18 de Enero de 1862.

mismas que igualmente fueron declaradas Nulas por idénticos criterios al caso anterior.

- e).- Leyes de Baja California del 10 de Marzo de 1857, 14 de -
Marzo de 1862, ambas dictadas con el objeto de nulificar-
las ventas ilegales de terrenos baldíos de la mencionada-
Entidad.
- f).- Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856, decretaba-
que las fincas rústicas y urbanas en propiedad o adminis-
tración de las Corporaciones civiles o eclesiásticas, se-
adjudicaran en propiedad a los arrendatarios o anfitestas
por el valor correspondiente a las rentas que pagaban, es
de mencionarse el acuerdo del 9 de Octubre de 1856, en --
virtud del cual, todo terreno que no exediere en valor de
\$200.00 pesos, quedaría adjudicado a los usufructuarios,-
sin que tuviesen que pagar derechos o escrituras de adju-
dicado a los usufructuarios, sin que tuviesen que pagar -
derechos o escrituras de adjudicación.
- g).- Ley de 20 de Julio de 1866, establece los conceptos fun-
damentales de que se presumen del dominio de la Nación,-
todas las tierras de la República, mientras no se demues-
tre lo contrario, establece los beneficios concedidos a
los poseedores de baldíos y las condiciones que deben te-
ner los Títulos del Poseedor:
- 10).- Ley de 26 de Marzo de 1894, y Reglamento de Procedi-
mientos del 5 de Junio de 1894, constituyen el Sistema Legis-
lativo del Régimen Porfirista, conforme a los cuales podían-
adquirirse los terrenos baldíos de la República, estableciendo
a los agentes especiales, (Compañías Deslindadoras), para

el deslinde de terrenos baldíos, que eran antes al margen del sistema judicial, sin carácter administrativo ni judicial, -- quienes de hecho consumaron millones de despojos que contribuyeron a fomentar el latifundismo y hacer mas oprobiosa la Dictadura Porfirista.

Ya en el presente siglo, la Constitución Federal de 1917, estableció en su Art. 27 la Función Social de la propiedad, -- al facultar a la Nación a imponer a la propiedad las modalidades y limitaciones que dicta el interés público. Posteriormente a 1917, podemos ubicar concretamente, cinco períodos en el proceso de juridización del Derecho Urbano:

1).- Período comprendido de los años de 1925 a 1946, en el ámbito de la competencia de los Estados encontramos que el Régimen de Propiedad Privada contenido en los Códigos Civiles -- aplicables a la propiedad urbana, de hecho desvirtuó el dispositivo Constitucional referido. Se observa de tal manera -- como la Norma Constitucional se implementa en las Legislaciones de carácter local, bajo el principio jurídico: " EL PROPIETARIO DE UNA COSA PUEDE GOZAR Y DISPONER DE ELLA CON LAS LIMITACIONES Y MODALIDADES QUE DICTEN LAS LEYES" (Art. 830-- de Código Civil del D.F.) y no obstante la intensión expresa de la legislación civilista de abandonar los "criterios individualistas" y "Sociales" y Socializar el Derecho; lo -- cierto es, que no atendió a los problemas que generaban la -- problemática urbana. El surgimiento del Derecho Urbano, se va dando correctivamente al proceso de desarticulación de -- la Legislación Civil en el tratamiento de los problemas Urbanos.

Dentro de esta etapa, podemos citar como principales antecedentes en la Materia Urbana a la Ley de Planificación General de la República de 1930, expedida por el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, que de hecho nunca fué aplicada, pero por ello, no deja de ser un significativo antecedente, pues contenía disposiciones en materia de planeación entre lo que se encontraba una que ordenaba la Creación del Plano Nacional de México.

En esta primera etapa, no se identifica aún la autonomía que requiere la materia, ya que se entiende exclusivamente en función "Estímulos a la Vivienda." y en consecuencia la Acción Estatal se orienta en este sentido y es a través de la creación de la Dirección de Pensiones Civiles, Fundación del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, y el Decreto que encarga al Gobierno del D.F., la construcción de casas para los trabajadores de 1934.

En síntesis, podemos afirmar que este período se caracteriza por la promulgación de disposiciones que fijan límites a la propiedad entendida como derecho absoluto, reglamentación de construcciones, zonas históricas y algunas normas de planeación y financiamiento de terrenos en el ámbito de la jurisdicción Estatal, la mayoría de las respuestas legislativas fueron específicas y generalmente desarticuladas de otros ordenamientos que inciden en la materia.

2).- La segunda etapa comprende el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y del desarrollo económico derivado de la sustitución de importaciones, en el que el proceso de migración del campo a la ciudad, se incrementa y persisten cri-

terios Estatales de conceptualizar el problema urbano, en esta etapa se funda al Banco de Fomento a la vivienda de 1943 y que en 1947 se integrara al Banco Nacional Hipotecario.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1946, faculta a la Banca Privada para el otorgamiento de créditos refaccionarios de vivienda, lo verdaderamente novedoso del período, lo constituye el hecho de una tendencia legislativa para la planificación urbana en el ámbito Estatal, ya para la zonificación o bien, para la fijación, construcción y edificación, las que en conjunto empiezan a establecer las acciones tendientes a lograr un orden urbanístico.

3).- El tercer período se caracteriza por ser una respuesta institucional al problema urbano, y se vuelve hacer notar por la promulgación de Leyes Estatales de Planificación, el Reglamento de Zonas Urbanas Ejidales, etc. se establecen instrumentos para enfrentar el déficit de vivienda y en consecuencia, los Programas habitacionales aumentan, entre los cuales podemos citar el I.M.S.S. la Fundación en 1954 del Instituto Nacional de la Vivienda; La Dirección de Pensiones Militares de 1955, PENEX, y en 1959 se transforma la Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales a los trabajadores del Estado (ISSSTE), en el sexenio de López Mateos se implementa el Programa Financiero de Vivienda con sus dos vertientes, los Fideicomisos FOVI y FOGA.

4).- La cuarta etapa es la que manifiesta el Problema Urbano con mayor intensidad y fué durante el Régimen de Díaz Ordáz y

mas recientemente con el sexenio de Luis Echeverría Alvarez durante el sexenio Diazordazista, con una clara tendencia -viviendista, se continúa al Programa Financiero de Vivienda cuyos principales basamentos son los Fideicomisos para la -construcción de casas para Obreros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, (S.T.I.A.) en 1969: se -- crea la Dirección de Habitación Popular del Departamento -del Distrito Federal, El Instituto de Acción Urbana e integración social del Estado de México, (AURIS), para la regu- larización de la Tenencia de la Tierra, igualmente se crea- ron mecanismos indirectos tales como los Certificados de - Participación Inmobiliaria, sistemas de pago por cooperación para Obras Públicas, Derechos Viales y finalmente se regla- menta sobre la Propiedad en Condominio.

5).- La quinta y última etapa, se caracteriza por la promul- gación de un número importante de piezas legales en 1971 el Instituto Nacional de la Vivienda, se transforma en INDECO. mediante la modificación de la Ley Federal de la Reforma -- Agraria, para recibir en beneficio expropiaciones Ejidales.

En 1973, se funda el INFONAVIT, mediante las Reformas- al Art. 123 Constitucional y de igual modo el FOVISSSTE en- el propio año, igualmente en 1973 se crea el Fondo de la Vi- vienda Militar y FIDEURBE, este último encargado de la Regu- larización de la Tenencia de la Tierra en el D.F., quien - junto con INDECO, son los principales antecedentes de ---- CORETT, Organó descentralizado Federal, cuyo objeto es la- regularización de la Tenencia de la Tierra Ejidales.

Finalmente se suman las Juntas Federales de Mejoras -

Materiales, los Fideicomisos de Parques Industriales de Puerto Vallarta, de Netzahualcóyotl, Ixtapa-Zihuatanejo, Pomerrey Comisión de Planificación del Istmo de Tehuantepec, y en la Jurisdicción Estatal sobresalen las Juntas de Planificación de Jalisco, Michoacán, Veracruz, Nuevo León, AURIS Cuautitlán etc. y en 1975-76 es donde se sientan las bases jurídicas para la conformación del Sistema Jurídico Urbano y que específicamente abordaremos con detalle al tratar el punto de materia de estudio y contenidos específicos del Derecho Urbano.

II.- FUENTES REALES.

Se refieren a los múltiples aspectos que se consideran para determinar el contenido de las normas jurídicas y todos los elementos fundamentales de carácter social que hacen necesario la creación de una norma jurídica específicamente aplicable al caso concreto, así hemos mencionado con anterioridad que los fenómenos sociales de mayor gravedad que hacen necesario el surgimiento del Derecho Urbano son: el desordenado crecimiento urbano, la explosión demográfica, el aglomeramiento incontrolado de las urbes, el cambio y tránsito de la vida rural a la urbana y sus consecuencias, el degradamiento de la calidad de vida y medio ambiente urbanos, problemas que consideramos haber tratado tratado ampliamente en la primera parte del presente trabajo y que es obvio de repeticiones, dejamos simplemente enunciados y al respecto nos remitimos a las consideraciones vertidas en los capítulos respectivos.

III.- FUENTES FORMALES.

Generalmente se ha dado en llamar Fuentes Formales del Derecho a las formas o medios utilizados para la creación de las normas jurídicas, estableciendo los requisitos correspondientes. Las fuentes formales son limitadas y disciplinadamente rigurosas y en el Sistema Jurídico Mexicano, están constituidas por legislación, Costumbres, Jurisprudencia, precisamente abordaremos dentro de este marco teórico el análisis de las Fuentes formales del Derecho Urbano.

1).- LA LEGISLACION.

Hemos venido mencionando la gravedad y complejidad del Problema Urbano y las contradicciones que genera, así como la coexistencia contradictoria de dos subsistemas de regulación urbana, el primero de clara orientación civilista y que no se adecuaba a las necesidades ni dinámica económica-social y que constituye un conjunto de normas rígidas, inaplicables e inoperantes que únicamente conforman un Derecho Formalmente impuesto y por contraparte la necesidad objetiva ha obligado al Estado a promulgar un conjunto de Leyes relativamente modernas "Cocinadas al Vapor", generalmente orientadas a resolver tal o cual problema particular (Normas de construcción, fiscalidad de Inmuebles, imposición de plusvalías, etc.) y que obedecen a una actitud reglamentista, mas que a una verdadera estrategia de planificación urbana y que constituyen nuestro Derecho Urbano Socialmente Imperante, disperso, disasociado, contradictorio y carente de sistematización.

Pues bien, mencionábamos que frente a esta situación -- fué hasta 1975-76, cuando el Estado Mexicano se vió en la --

imperiosa necesidad de definir políticas y estructurar sistemas que permitiesen planear adecuadamente el crecimiento de las ciudades, a efecto de mediatizar ó cuando menos aminorar las contradicciones urbanas, ciertamente la dinámica del desarrollo urbano en México, demandaba urgentemente, desde hacía buen tiempo, el establecimiento de una estructura por parte del Estado para atender a esta problemática, motivo por el cual la Administración Pública Federal de 1970-76 se avocó a promover (2).

a).- Las Reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Febrero de 1976.

b).- Proyecto de Ley General de Asentamientos Urbanos, presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, con fecha 17 de Noviembre de 1975, mismo que desató un amplio debate en los sectores nacionales, en efecto la burguesía desató una amplia campaña ideológica contra el proyecto mencionado, que vista retrospectivamente, se explica en función del "natural" rechazo burgués al intervencionismo Estatal y el enfrentamiento político existente en aquel momento entre el Gobierno Federal y la Burguesía (contradicciones Interburguesas en el seno de la clase dominante), dado que el proyecto de Ley en ningún momento pretendía afectar, ni ha afectado los intereses directos de la burguesía, finalmente, la Ley fué aprobada en la Sesión Extraordinaria del Congreso de la Unión en mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de Julio de dicho año.

c).- Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (P.N.D.U. de 1977-78, se presenta publicado en forma abreviada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de Junio de 1978 y en el se señalan los principales objetivos y políticos que regularan -- los programas para su operación; indica así mismo los instrumentos Jurídicos que se emplearan para las acciones conjuntas de Estado y Federación; hasta aquí nos referimos de manera general a este punto, dado que en su oportunidad y en el Capítulo respectivo abordaremos con mayor amplitud dicho Tema.

(2).- Consideramos necesario, para los efectos de ubicar correctamente la necesidad legislativa del Derecho Urbano definir concretamente dos conceptos que si bien no son estrictamente de naturaleza jurídica, dada su profunda vinculación con el problema, que nos ocupa, resultan de cabal importancia y ellos son Política Urbana y Desarrollo Urbano, de tal modo que por Política Urbana entendemos El conjunto de medidas e instituciones adoptadas -- por los Estados para influir en el desarrollo urbano -- de sus centros de población, con arreglo a un criterio político determinado.- Por su parte, por Desarrollo Urbano entendemos todo proceso de cambio cualitativo intencionado que persigue cambiar las estructuras de ordenación de las ciudades, usos del suelo urbano, en -- los centros de población, en un tiempo y espacio histórico determinados. Conceptos delimitados, desde luego a juicio del suscrito.

2.- La costumbre como Fuente formal del Derecho General se -- refiere a la constante repetición de actos en un mismo sentido en un grupo social históricamente determinado y que es -- considerado como jurídicamente obligatorio, dando origen a -- una norma jurídica en nuestro Sistema Jurídico la fuente principal del Derecho, es la Legislación, sin embargo nuestro Ordenamiento Jurídico admite como fuente secundaria del Derecho a la costumbre, ya que solo se aplica cuando la Ley así lo establece, en el caso del Derecho Urbano y por tratarse de una

disciplina o Derecho propiamente dicho de Planificación, queda escaso margen para la creación de normas jurídicas urbanísticas de carácter consuetudinario, sin embargo dada la naturaleza de la problemática de las ciudades y la enorme multiplicidad cambiante de sus problemas y contradicciones, puede ser viable en un momento determinado se generen normas urbanísticas que tengan un carácter consuetudinario, así mismo dado su carácter interdisciplinario dentro del propio ámbito jurídico, y en virtud de que el derecho de propiedad, constituye uno de los ejes fundamentales del Derecho Urbanístico, la cuestión Inquilinaria otro tanto, existen igualmente una serie de disposiciones de carácter consuetudinario aplicables a las materias específicas mencionadas, que bien podríamos considerar parte del Derecho Urbanístico.

3.- La Jurisprudencia es la Fuente Formal del Derecho y se forma por los principios emanados de las resoluciones de los Tribunales que se consideran como obligatorios en los Sistemas Jurídicos correspondientes. En el caso particular del Derecho Urbano, existen igualmente dispersas multitudes de criterios Jurisprudenciales relativos a la materia, que emanan de las diversos contenidos específicos que proveen de contenido al Derecho Urbano, así tenemos que en el ámbito del Derecho Civil; podemos hablar de Jurisprudencia relativa a la Propiedad, Posesión, Arrendamientos, asimismo la existencia del Tribunal de la Administrativo y Contencioso del Distrito Federal, del Tribunal Fiscal de la Federación, nos arrojan una serie indeterminada de Criterios Jurisprudenciales, relativos a la esfera administrati

va fiscal, y en última instancia la simple obligación de la -
Administración Pública Urbana, de fundar y motivar sus actos-
de conformidad con las disposiciones Constitucionales y de res-
petar en todo tiempo y lugar las Garantías Constitucionales --
que todo Ciudadano tiene por el simple hecho de serlo, nos reve-
la la cabal importancia de la Jurisprudencia como fuente del De-
recho Urbano, finalmente y manera de ejemplo, podemos señalar -
el destacado papel de los Tribunales Federales en la aplicación
de Justicia para los afectados por la Construcción de los Ejes-
Viales del Distrito Federal, sin embargo, dada la especificidad
de nuestra materia de estudio, consideramos de cabal importan--
ciala implementación de un Derecho Procesal Urbanístico, en don-
de la Jurisprudencia juega desde luego un papel fundamental.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

III.- CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO

3.- UBICACION DEL DERECHO URBANO DENTRO DEL UNIVERSO JURIDICO.

Hemos mencionado insistentemente el hecho de que el Derecho Urbano es una disciplina dispersa, que prácticamente se encuentra diseminado en múltiples Ordenamientos Jurídicos, ya de Derecho Privado, Público o Social, lo que también lo ha ubicado como un Sistema Normativo Mixto, lo que nos conduce a la necesidad de analizar el Derecho Urbano en el contexto general de las disciplinas jurídicas.

En primer término, pasaremos a estudiar las relaciones -- del Derecho Urbano con otras Materias del Derecho que lo proveen de contenido y que son el Derecho Constitucional, el Derecho Fiscal, el Derecho Civil, El Derecho Agrario, El Derecho Laboral, el Derecho Penal, el Derecho Ecológico, el Derecho Administrativo, el Derecho Económico, etc.

1).- EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

En virtud del principio establecido, en el Art. 133 Constitucional, relativo a la Supremacía Constitucional, al buscar la vinculación del Derecho Urbano con el Derecho Constitucional, resulta necesario explicar el fundamento Constitucional de la norma urbanística y en la especie, son esencialmente -- los Arts. 27, 73, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún cuando tienen relación con la Materia los Arts. 4, 11, y 123 de la Carta Fundamental.

2).- EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Esta Disciplina es la Rama Jurídica que mayor relación --

tiene con el Derecho Urbano, incluso algunos autores lo consideran un Derecho Administrativo Especial, en efecto el Derecho Administrativo provee al Derecho Urbano de normas que contribuyen a la regulación y organización de la Administración Pública Urbana y reglamentan las facultades imperativo-atributivas del Estado para conducir e inducir el proceso de desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población.

Por lo que podríamos concluir que el Derecho Urbano, si bien, dentro de los criterios convencionales de clasificación del Derecho Formalmente es parte del Derecho Administrativo, nosotros sostenemos la Tesis de su Autonomía relativa por su especial condición de alimentarse de diversas disciplinas lo que lo caracteriza como un sistema normativo mixto.

3).- EL DERECHO FISCAL.

Al Derecho Fiscal, corresponden las normas relativas al Régimen Financiero del Urbanismo y la Propiedad Urbana, así como la imposición de las tasas de plusvalía a los inmuebles urbanos y demás imposiciones o contribuciones de carácter fiscal o tributario.

4).- EL DERECHO CIVIL.

Cuando definimos el Concepto de Derecho Urbano, hablamos de "...NORMAS JURIDICAS PREPONDERANTEMENTE DE DERECHO PUBLICO...", sin embargo, tal situación no excluye que también se encuentre conformado por multitud de elementos provenientes del Derecho Privado y particularmente del Derecho Civil, como las relativas a la Regulación de la propiedad inmobiliaria (Propiedad, Posesión, Prescripción, etc.) y su titulación así como las normas aplicables a la cuestión inquilinaria y -

tiene con el Derecho Urbano, incluso algunos autores lo consideran un Derecho Administrativo Especial, en efecto el Derecho Administrativo provee al Derecho Urbano de normas que contribuyen a la regulación y organización de la Administración Pública Urbana y reglamentan las facultades imperativo-atributivas del Estado para conducir e inducir el proceso de desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población.

Por lo que podríamos concluir que el Derecho Urbano, si bien, dentro de los criterios convencionales de clasificación del Derecho Formalmente es parte del Derecho Administrativo, nosotros sostenemos la Tesis de su Autonomía relativa por su especial condición de alimentarse de diversas disciplinas lo que lo caracteriza como un sistema normativo mixto.

3).- EL DERECHO FISCAL.

Al Derecho Fiscal, corresponden las normas relativas al Régimen Financiero del Urbanismo y la Propiedad Urbana, así como la imposición de las tasas de plusvalía a los inmuebles urbanos y demás imposiciones o contribuciones de carácter fiscal o tributario.

4).- EL DERECHO CIVIL.

Cuando definimos el Concepto de Derecho Urbano, hablamos de "...NORMAS JURIDICAS PREPONDERANTEMENTE DE DERECHO PUBLICO...", sin embargo, tal situación no excluye que también se encuentre conformado por multitud de elementos provenientes del Derecho Privado y particularmente del Derecho Civil, como las relativas a la Regulación de la propiedad inmobiliaria (Propiedad, Posesión, Prescripción, etc.) y su titulación así como las normas aplicables a la cuestión inquilinaria y -

contratos en general (donación, compraventa, comodato, etc)

5).- EL DERECHO LABORAL.

Aporta el derecho del trabajo, al Derecho Urbano, las Instituciones aplicables a la obligación de las empresas a proporcionar viviendas para sus trabajadores por mandato del Artículo 123 Constitucional, así como los Fondos Públicos de Vivienda de Interés Social, tales como el INFONAVIT, fovisste, FOVINI, etc. así como las prestaciones que en los Contratos Ley y/o Contratos Colectivos de Trabajo, en materia habitacional se contengan y -- que tengan como marco de aplicación las ciudades, por ejemplo -- las cláusulas de ayuda para renta, Tiempo de arrastre, Transportes etc.

6).- EL DERECHO ECOLOGICO.

Suministra al Derecho Urbano las disposiciones relativas a preservar y mejorar el medio ambiente físico y humano y la calidad de la vida en las ciudades y grandes centros de población.

7).- EL DERECHO AGRARIO

Aparentemente no solamente existiría vinculación entre el Derecho Agrario y el Derecho Urbano, sino inclusive, podría entenderse cierta contradicción, dada la polaridad de los aspectos que una y otra disciplina tratan, no obstante y dada la trascendencia de esta situación, nos detendremos a destacar sus relaciones, porque múltiples instituciones que formalmente son de contenido agrario, vienen a dar forma al Derecho Urbano.

a).- En primer término, ambas disciplinas tienen un mismo objetivo; la propiedad de la tierra, independientemente del distinto carácter de la explotación de la tierra urbana agraria, así mismo se regulan y establecen sus disposiciones en el mismo ---

dispositivo, el artículo 27 de la Constitución.

b).- El análisis del Régimen de la Propiedad Ejidal, es importante para el Derecho Urbano, pues se presenta el fenómeno de la ocupación irregular de terrenos ejidales y comunales con fines habitacionales y las ciudades crecen a expensas de los mismos, ya que se sustraen las tierras que requieren el crecimiento urbano, y en el proceso de transferencia existen áreas de indeterminación legal.

c).- La situación de la correspondencia de Instituciones Jurídicas de naturaleza agraria, que forman parte de instituciones típicamente urbanísticas, y son el caso de las expropiaciones establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, a favor de CORETT, para la regularización de la Tenencia de la Tierra, de las zonas Urbanas Ejidales, etc.

g).- EL DERECHO PENAL.

El derecho urbano, encuentra en el Derecho Penal un instrumento para sancionar conductas relativas al fraccionamiento clandestino al tipificar penalmente como delito de fraude específico, el fraccionamiento de tierras rústicas o urbanas, sin el previo permiso de las autoridades competentes, en términos del Art. 399 Bis del Código Penal vigente del Distrito Federal las sanciones establecidas en el Art. 92 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y las previstas en el Proyecto de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra, propuesto por CORETT, etc.

9).- EL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO.

Bien podríamos cuestionarnos, que tiene que ver el Derecho Urbano con el Derecho Internacional Público, y precisamen

te al respecto hay que anotar que precisamente a iniciativa - de la Organización de las Naciones Unidas, se realizó en Vancouver Canadá del 31 de Mayo al 11 de Junio de 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Urbanos y esta Conferencia se basó en la resolución 3128 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, misma en la cual las Naciones del Mundo expresamente manifiestan su preocupación por la situación extremadamente grave de los Asentamientos Humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo, así como el empeoramiento de la condición de los Asentamientos Humanos, como consecuencia del desarrollo económico inequitativo; al deterioro social, económico, ecológico y ambiental; las tendencias del crecimiento demográfico mundial la urbanización improvisada; el atraso y la dispersión rurales y la migración involuntaria, situaciones todas que dejan la importancia que las cuestiones urbanas tienen en el ámbito del Derecho Internacional Público y la Comunidad de las Naciones.

10).- Si partimos de la consideración de entender por Derecho Económico como el conjunto de principios jurídicos, que informan y de disposiciones, generalmente de derecho público, que rigen la política económica estatal orientada a promover el - pleno empleo, la estabilidad y el desarrollo (1), podemos constatar la estrecha vinculación que éste tiene con el Derecho Urbano, toda vez que se patente la importancia decisiva que tiene para el desarrollo de la Política Económica y su correcta -- instrumentación, el adecuado ordenamiento de las ciudades y -- los Asentamientos Humanos dentro del territorio nacional, de -

donde desprendemos la consideración de que tanto la política - Urbana, como el desarrollo urbano, son situaciones que el Estado debe garantizar se realicen de manera armónica y regular, - de tal modo, que a nuestro juicio, el Derecho Urbano es una materia específica de estudio del Derecho Económico.

En segundo lugar, y vista la relación existente, del Derecho Urbano con las diversas disciplinas jurídicas, corresponde analizar la ubicación del Derecho Urbano la genere dentro del - Universo Jurídico y al respecto cabría preguntarnos si bien es cierto que hemos mencionado que el Derecho Urbano es un Sistema normativo mixto, y sus normas son preponderantemente de Derecho Público, aún cuando coexisten y le informan normas de carácter privado, es el Derecho Urbano materia del Derecho Público o Privado, para tal efecto y de manera por demás somera, revisaremos críticamente los referidos criterios de clasificación tradicional del Derecho y al respecto señalamos:

a).- DERECHO PÚBLICO.- Es el conjunto de normas que se refieren a la Organización del Estado y a las relaciones del propio Estado, como poder soberano, esto se trata del Estado y funciones de gobierno.

b).- DERECHO PRIVADO.- Es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares, está constituido por normas que regulan relaciones del hombre-individuo y son de exclusiva utilidad para los individuos, o sea para "personas jurídicas equiparadas".

Consideramos insuficiente para las exigencias modernas la tradicional clasificación del Derecho en Público y Privado, --

proporcionada por Ulpiano con la sentencia: "PUBLICUM JUS EST-
AD STATUM REI ROMANAE SPECTAT; PRIVATUM QUOD AD SINGULARUM UTI-
LITATEM", en otras palabras: se llama Derecho Público al que -
trata del Gobierno de los Romanos y Derecho Privado al que se-
refiere a la utilidad de los particulares, tal es la traducción
vertida por Ortolan en sus comentarios a las instituciones de --
Justiniano, en efecto, es admisible la distinción propuesta por
Ulpiano, sin embargo, desde que fué propuesta, resultó incomple-
ta; es muy estricta en cuanto al deslinde de Derecho Público y
Privado, toda vez que deja al margen un grupo importante de --
normas que por su esencia y por su naturaleza no correspondien
ni al Gobierno ni a la utilidad de los particulares, de tal --
suerte que para resolver el problema que implica la clasificac-
ción dicotómica del Derecho, hay que tener en consideración--
tres elementos: INDIVIDUO, SOCIEDAD y ESTADO, de tal suerte que
a nuestra manera de ver, el tercer elemento es el que constitu-
ye el DERECHO SOCIAL, así tenemos que el Derecho Urbano, forma-
parte de dicho elemento social, dada la naturaleza y compleji--
dad de los problemas que aborda, resultando secundario la norma
tividad mixta que presenta al contener normas tanto de derecho -
público y privado, toda vez que en última instancia, su función
debe ser la de corregir el deterioro de los Asentamientos Humanos
y

(1).- WITKER, JORGE / DERECHO ECONOMICO, LAS HUMANIDADES EN EL -
SIGLO XX, Tomo I "EL DERECHO", Pág. 148.

condiciones del medio ambiente físico y social, producto del desarrollo económico inequitativo, bien encuadra dentro de los parámetros del Derecho Social, entendiendo por este a:

c).- DERECHO SOCIAL:

Es el conjunto de normas jurídicas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles obreros, campesinos, indígenas, etc. con signadas en las Constituciones modernas y en los Códigos Orgánicos o reglamentarios. (2)

De lo anterior, debemos precisar que lo que debe buscar en el análisis del Derecho Social, son los principios que le informan de contenido y que lo diferencian plenamente de Derecho Público y Privado, sin determinar los principios jurídicos informantes del Derecho Social, no es posible hablar de la existencia del mismo, como parte de la sistematización del Derecho, al respecto, el Maestro LUCIO MENDIETA NUÑEZ, Profesor e Investigador destacado de nuestra ALMA MATER, sostiene que los factores comunes de las normas de Derecho Social, son:

- a).- Dichas normas se refieren a las individuos en cuanto a integrantes de grupos o sectores de la sociedad bien definidos; - obreros, campesinos, desválidos.
- b).- Esas normas tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos o sectores que caen bajo sus disposiciones.
- c).- Las normas de Derecho Social, al regular fundamentalmente intereses materiales de ciertos grupos o sectores de la socie-dad.
- d).- Las normas de Derecho Social pretenden establecer las Ins-tituciones o controles para la transformación de las contradic-

ciones de intereses de las clases sociales.

Atentos a los criterios que anteceden y vistos las características esenciales del Derecho Urbano, dentro del universo jurídico, podemos afirmar que el Derecho Urbano, es materia de Estudio del Derecho Económico, ubicados ambos en el contexto del Derecho Social, con la característica de que lo informan elementos provenientes tanto del Derecho Público y Privado, -- sin perjuicio de su naturaleza social.

(2).≈ TRUJBA URBINA, JORGE.- TRATADO DE LEGISLACION SOCIAL, Librería Herreros Editorial, México 1954. Pá . 83, 84.

III.- DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO.

4.- MATERIAS DE ESTUDIO DEL DERECHO URBANO.

Una vez realizadas las tareas de ubicar el Derecho Urbano dentro del contexto general de la ciencia jurídica, pasaremos a abordar el estudio de los contenidos específicos del mismo, sistematizándolos en los siguientes rubros:

- a).- Suelo Urbano
- b).- Asentamientos Humanos.
- c).- Servicios Públicos
- d).- Prevención Ambiental.
- e).- Protección al Consumidor.

Analizaremos por separado, cada uno de los rubros referidos y en el capítulo respectivo, realizaremos un punto relativo a la Legislación positiva aplicable.

a).- SUELO URBANO.

La complejidad de la problemática del suelo urbano, nos impone la necesidad de ubicar su estudio dentro del marco económico-nacional, de tal modo que resulta necesario el análisis de funcionamiento operativo del mercado de suelo, usos del suelo, causas y efectos y correlativo proceso de producción, distribución y consumo; sin separarlo de la contradicción campo/ciudad, en tal marco conceptual, analizaremos el problema de la tierra y el desarrollo urbano.

Una de las consideraciones necesarias que ya hemos mencionado, es el fenómeno de la urbanización acelerada, de marcada concentración urbana y dispersión rural, dentro de una estructura territorial anárquica y desequilibrada que necesita tierras-

para llevar a efecto los procesos de ocupación.

La tierra es un recurso natural, susceptible de apropiación, pero por su naturaleza limitada, es un insumo fundamental para el desarrollo urbano, en síntesis, el suelo urbano es un elemento estratégico para el desarrollo de las ciudades.

En las últimas décadas, hemos observado cómo la participación relativa del sector agropecuario en el producto interno bruto, ha generado un incremento del sector industrial y de servicios en la participación relativa de la riqueza social, lo que ha ganado una importante actividad urbana y una gran demanda de suelo urbano de usos productivos y particulares, en otras palabras, la concentración y desarrollo de la actividad económica en las ciudades, ha correspondido un comportamiento específico del suelo urbano, en donde se concibe como el espacio en el que se desarrolla la reproducción del capital y como factor activo, participa en proporción considerable de la distribución la renta nacional, en virtud de sus implicaciones macroeconómicas de generación de empleo y fuente tributaria.

El proceso de incremento de la renta del suelo urbano, se ha dado a costa del capital productivo y de los salarios; en efecto, el Capital industrial y financiero en función de sus necesidades de espacio urbano, orienta gran cantidad de recursos a la adquisición y/o arrendamiento de terrenos que redundan en última instancia, en encarecimiento de los productos y por otro lado el suelo urbano, en su factor habitacional se convierte en un elemento concreto de disminución del salario real de los trabajadores y transferencia de plusvalía, ocasionando una subdivisión inacecuada de las tierras en torno a los

grandes centros urbanos, que se traducen en un alto beneficio para un reducido y parasitario sector de la burguesía, la -- Burguesía, Terrateniente e Inmobiliaria, fomentando a su vez -- el fenómeno de la especulación territorial agudizando en consecuencia el problema de la vivienda.

Los grandes centros urbanos, generalmente se encuentran -- circundados por terrenos agrícolas, de propiedad particular, -- ejidal o comunal, siendo sobre estos terrenos, sobre los que -- se desborda el crecimiento y poblamiento irregular e ilegal, -- con una clara orientación especulativa. de los agentes urbanos que intervienen en tales procesos, situación que genera el llamado problema de la regularización de la tenencia de la tierra.

Es precisamente por este desigual y clasista mecanismo de distribución del ingreso, que se ha generado el proceso real de inaccesibilidad de las clases trabajadoras y populares al suelo urbano, más aún al que cuenta con ventajas relativas para localización de vivienda, efectivamente la fuerte tendencia especulativa de la tierra urbana, observada desde la década de los treinta se ve reflejada en el acaparamiento de los mejores terrenos para la construcción comercial, a la espera de incrementos de precios se retienen extensiones importantes de tierra urbana frecuentemente permanecen ociosos, inclusive en zonas cercanas al centro de las ciudades, en consecuencia si habra tierra para la construcción comercial, lo cual responde a la lógica de la burguesía.

De tal modo, las clases trabajadoras y populares, se ven en la necesidad, ya por inducción del proceso especulativo descrito ó bien, por sutiles mecanismos legales como el desalojo y el -- lanzamiento a abandonar los barrios del centro de las ciudades,

por lo que decimos que el crecimiento urbano se da del centro a la periferia, destinándose las zonas céntricas de las ciudades a usos más rentables, comerciales, industriales y de administración pública o bien de vivienda suntuaria.

EL PROBLEMA HABITACIONAL.

La vivienda es uno de los problemas más graves que aquejan a las ciudades, el sistema económico realmente no tiene capacidad para atender la demanda y déficit habitacional, calculado alrededor de doce millones de unidades, en tal sentido el problema habitacional es producto directo del proceso de urbanización dependiente y las contradicciones que genera.

La concentración y centralización de los medios de reproducción de la fuerza de trabajo, incluidos en ellos la vivienda y suelo urbano, así como la grave crisis económica y social presente, con sus variantes de inflación galopante y cesantía, provocan que amplísimos grupos de población, carezcan de recursos propios para adquirir, mejorar o contruir su habitación y que igualmente no tengan capacidad para acudir al financiamiento del mercado, en efecto para 1970 en el país (este se ha agregado en la actualidad) tan solo el 4.6% de la población económicamente activa podía acudir al mercado privado de vivienda; un 17.8% adicional podía acogerse a los programas estatales de vivienda; y el resto más del 70% de la población queda excluida de cualquier tipo de programa de vivienda.

Este grave problema se ve con mayor crudeza, en los grandes centros urbanos; el Distrito Federal, es el punto neurálgico, se tiene ahí una proporción de medio metro cuadrado por habitante, cuando la O.N.U. recomienda 12.5 metros cuadrados por

habitante. El déficit de vivienda se refleja en diferentes formas en las diversas entidades, en lugares como Baja California Norte, Baja California Sur, Nayarit, y Sonora hay un déficit de mas de 65% originado mas por el hacinamiento y deterioro que por la existencia de familias sin vivienda. Lugares como Campeche, Morelos, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas, Yucatán y Veracruz, registran un déficit de mas del 80% del número de viviendas existentes; siendo el deterioro el principal componente del déficit habitacional, en entidades como el D.F., Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco, Colima, se tiene un déficit de habitación del 70%, para la principal característica de este tipo de lugares es el hacinamiento.

Por otra parte, la corrupta, desordenada y por ende precaria estructura financiera del estado, impide virtualmente, (aunado al hecho de que tampoco existe un interés concreto para tal efecto) la asignación significativa de recursos fiscales para la atención del problema habitacional, por otra parte, el sector bancario y financiero, canaliza los recursos que capta a actividades que tengan mayor rentabilidad económica (1).

Toda la población que conforme la mayoría de los mexicanos sin vivienda propia y carentes de condiciones para adquirirla, recurren a la vivienda en renta. El hecho de que más del 60% de la población a nivel nacional arrienden viviendas para resolver sus problemas habitacionales, nos hablan de la gran concentración de la propiedad y la gran cantidad de casatienientes que existen en nuestro país, para 1970 en Puebla el 70% de las viviendas eran rentadas, en Guadalajara, el 57 %, en la Ciudad de México el 66.3 en Monterrey el 54.3, en Baja California Norte -

el 56.4 %, en Colima el 54.5 %, en Tampico el 50.6% y así por el estilo, en todas las ciudades, lo que es más, a estas cifras hay que agregar las correspondientes al aumento correlativo de 14 años con devaluaciones, crisis económicas y demás.

Si a la falta de fuentes financieras de vivienda y programas específicos por parte del Estado, agregamos que el proceso anárquico de desarrollo urbano ha generado elementos que inciden negativamente en el problema habitacional: escasés y carestía del suelo urbano, irregularidad en la tenencia de la tierra, especulación y altos costos de los desarrollos de vivienda, cuestión inquilinaria, concluimos que el problema habitacional en México, es un verdadero cuello de botella de difícil solución y fuente inagotable de conflictos y movimientos urbano/populares.

Sólamante el Problema Habitacional, podría ser materia de estudio pero un trabajo específico, sin embargo, dadas las limitaciones naturales del presente trabajo, únicamente los abordaremos de manera general y en tres de sus principales facetas,

-
- (1) Es de observarse que el párrafo glosado, fué redactado con anterioridad al Decreto de Nacionalización de la Banca del 10. de setiembre de 1932, por lo que es de suponer (la esperanza muere al último), que el panorama descrito cambiará radicalmente, toda vez que ahora el Estado al encontrarse como director de la actividad financiera y económica nacional, no sólo cuenta con los recursos financieros para emprender un programa habitacional de interés social, sino tiene puertas abiertas para tal efecto, sin embargo dadas las claras tendencias monetaristas de algunas figuras del Gabinete Económico, la aceptación de las condiciones del Fondo Monetario Internacional, el establecimiento de la estricta Política de Austeridad, reducción del gasto público, congelamiento de salarios, etc. el panorama habitacional no resulta del todo prometedor, no obstante algunas organizaciones representativas del movimiento urbano/popular como la CONAMUP, han lanzado ya, la correcta consigna de la canalización de recursos financieros para la implementación de programas habitacionales de interés social p/los sectores populares.

a nuestro juicio, las más representativas:

- 1).- EL PROGRAMA ESTATAL DE VIVIENDA EN PROPIEDAD;
- 2).- LA ACTIVIDAD PRIVADA Y LA CUESTION INQUILINARIA; y
- 3).- LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS ESPONTANEOS Y LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

1).- EL PROGRAMA ESTATAL DE VIVIENDA EN PROPIEDAD.

Desde el primer cuarto de siglo, el Estado Mexicano ha intentado diversas soluciones para atender el problema de la vivienda y particularmente el de la denominada "vivienda de interés Social" y para tal efecto ha implantado una política que podríamos designar de como "estímulos a la vivienda", veamos pues en qué ha consistido dicha política:

a).- PRIMERAS ACCIONES ESTATALES DE VIVIENDA.

En 1925, el Gobierno Federal por conducto de la Dirección de Pensiones Civiles, inicia la acción a efecto de destinar -- gran parte de los limitados recursos de que disponía, para -- construir y financiar viviendas auecuadas para el sector de -- sus afiliados.

En el año de 1956, se crea el Consejo de Promoción del -- Programa de Habitaciones Baratas, como Organó Consultivo y el Banco de Fomento a la Habitación como órgano financiero, los cuales desaparecen para dar paso al Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, el cual tenía la función de promover el mejoramiento de las condiciones de habitación y fomentar -- las actividades públicas y privadas de viviendas populares, -- acción que emprendió desde 1946. Cabe anotar las Reformas Legislativas del período 1947 a 1952, por medio de las cuales se

se adoptaron importantes medidas en relación al problema de la vivienda, en dicho período se reformaron la Ley Orgánica del Banco Hipotecario Urbano y la Ley de Pensiones Civiles, con el objeto de impulsar la participación de los referidos organismos en el problema, operando fundamentalmente con recursos del sector público y colocación de bonos en instituciones privadas de depósito, Compañías de Fianzas, I.M.S.S., para el otorgamiento de viviendas utilizó el sistema de compra/venta notariada con reserva de dominio.

b).- INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

El Instituto Nacional de la Vivienda, creado por Ley del 31 de Diciembre de 1954, inició su Programa de Construcción de casas en 1957, el patrimonio del Instituto se integró con aportaciones del Gobierno Federal y Voluntarios de los Gobiernos de los Estados y Municipios y por los recursos obtenidos por los patronatos de la Vivienda Popular y aquellos que se obtuviesen por la colocación de valores en instituciones de crédito, aportaciones Federales, Estatales y Municipales, por los productos de emisiones postales, y en general por donativos, concesiones y operaciones de diversas naturaleza. Dicho instituto tenía como tarea primaria la coordinación del Gobierno Federal, Estados y Municipios, así como el Sector Privado, Organismos Públicos Descentralizados, para elaborar planes que propiciaran la ayuda mutua, sistematizar los procedimientos de edificación, adoptar nuevas técnicas en materia de construcción de viviendas, así como estimular la construcción de casas económicas, multifamiliares y colonias para obreros y promover la formación de Patronatos de la Vivienda Popu-

lar.

c).- ACCIONES AISLADAS.

Igualmente durante los años de 1954 a 1966, se pueden señalar las siguientes acciones en torno al problema de la vivienda: La Secretaría de Educación Pública en coordinación con el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, construye aulas/viviendas para maestros, Constructora - IROLO, Empresa de participación estatal, construye viviendas para el complejo industrial de Ciudad Sahagún; el D.F. construyó viviendas para reubicar a familias desplazadas por acciones de Reforma Urbana; PEMEX realiza trabajos de vivienda para sus trabajadores; La Dirección de Pensiones Militares y el Banco Nacional del Ejército y la Armada, construyen habitaciones para las Fuerzas Armadas y diversos organismos del Sector Público, realizan acciones de vivienda, tales como el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Ferrocarriles Nacionales de México, Secretaría de Agricultura y Ganadería Secretaría de Recursos Hidráulicos, Comisión Federal de Electricidad, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Secretaría del Patrimonio Nacional y los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, habría que anotar que en todo caso, dichos programas aliados estaban orientados sobre todo para beneficiar a los trabajadores al servicio del Estado.

d).- PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

En el año de 1962, se vuelven a implementar cambios Legislativos e Institucionales, a efecto de dar mayor participación a la Banca y dinamizar la Industria (prioritariamente la de la Construcción) y de otros sectores de construcción y oferta-

de la vivienda, para lo cual se creó el Programa Financiero de Vivienda, el cual fué creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y va a buscar el objetivo de que "extensos -- grupos de pobladores del país de modestos recursos", sean los beneficiarios de sus esfuerzos, para dar apoyo financiero a estos programas, con fecha lo. de Abril de 1963, creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, en virtud de la Constitución de este par de Fideicomisos Públicos, el Gobierno Federal realiza actividades operativas y de movilización de recursos destinados a satisfacer las necesidades de vivienda de interés social. El primero de mencionado llamado FOVI, tiene como objetivos básicos: Dar apoyo a las Instituciones de Crédito, fijar las características de los créditos, revisar y aprobar los proyectos de conjuntos habitacionales que le presenten las Instituciones Financieras, supervisando su ejecución con el fin de que satisfagan las condiciones urbanísticas y arquitectónicas y se atiendan las características demográficas, económicas, sociales y financieras de cada Región. El segundo de los Fideicomisos denominado FOGA, tiene también por objeto el dar el apoyo a las Instituciones de Crédito Privadas, para que puedan hacer frente a situaciones tales como la falta de pago puntual de los sujetos de crédito, apoyando la liquidéz de las operaciones canalizadas por el primero.

e).- INDECO.

El Instituto Nacional de la Vivienda se transformó en 1971 en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, y fué creado cojo un Organismo Público Des-

centralizado con personalidad y patrimonio propio, con carácter técnico, consultivo, y promocional, de acuerdo a la agrupación de sectores prevista por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el INDECC, forma parte del Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas, como organismo del Gobierno Federal encargado de atender la vivienda y comercialización de la tierra con propósitos de Desarrollo Urbano. Siendo la SAHOP un órgano central con naturaleza de autoridad y facultades normativas de control y el INDECC lleva a cabo acciones operativas del sector en esas materias, señalándose como objetivo atender la demanda nacional de viviendas preferentemente de trabajadores que no han sido beneficiados por los Fondos Especiales de Vivienda. (2)

f).- FONDOS ESPECIALES DE VIVIENDA.

El establecimiento del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), organismo creado para resolver el problema habitacional de la clase obrera, fué precedido por importantes Reformas Legislativas que se iniciaron con la iniciativa del Ejecutivo Federal del 22 de Diciembre de 1971, para modificar la Fracción XII del apartado "A" del Art. 123 Constitucional y culminaron con la publicación de la Ley del Instituto en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Abril de 1972.

De tal manera que para 1972, se había creado un sistema que pretende extender el beneficio de vivienda a todo asalariado y releva de tal obligación al sector patronal, mediante la creación del INFONAVIT, mediante la aportación del 5% del valor de los salarios de los trabajadores por parte de los empresarios, el cual fué constituido para ser manejado en forma Tripartita -

(Estado, Patrones y Trabajadores) y que hiciera posible que la clase trabajadora tuviese una vivienda digna y posteriormente siguiendo el ejemplo del sistema, el beneficio se extendió a los Empleados al Servicio del Estado y a los Militares, apareciendo de tal forma el FOVISSSTE, Fondo para los Trabajadores al Servicio del Estado y el ISSFAM Fondo para las Fuerzas Armadas.

g).- Hoy día y con un criterio vivandista, se ha implementado un Programa de Vivienda Popular por el Departamento del Distrito Federal, mismo que con un criterio de Interés Social, sumamente sui generis, establece como beneficiarios del Programa a Trabajadores al Servicio del Estado, sin que se establezcan criterios para incorporar a sus beneficios a otro tipo de sectores.

En tal sentido y de manera por demás esquemática, hemos tratado de presentar un cuadro general de los principales acciones del Estado en materia de vivienda y política habitacional.

2).- LA ACTIVIDAD PRIVADA Y LA CUESTION INQUILINARIA.

Por lo que toca al sector privado, cabe señalar que no ha contribuido en gran cosa, para atenuar el problema de la vivienda en México, no obstante que para ello ha contado con todas las

(2).- Resulta necesario aclarar que el INDECO, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Enero de 1982, desaparece y sus funciones son absorbidas en el ámbito respectivo de su competencia por las distintas Secretarías y Departamentos de Estado.

facilidades que establecen las Leyes y con las condiciones propias derivadas del modelo de desarrollo económico, político y social del país y la forma específica del proceso de urbanización dependiente que genera.

La anterior afirmación resulta relativamente fácil de demostrar desde siempre, el campo de la vivienda ha sido de predominio casi exclusivo de la Iniciativa Privada, pero de acuerdo a la lógica del capital y su interés fundamental: la ganancia, por ello resulta comprensible que el tipo de vivienda que se va a encargarse de fomentar, va a ser la que mejor se cotiza en el mercado y obviamente no es la vivienda interés social, sino la vivienda suntuaria y que por razones evidentes se encuentra fuera del alcance de las clases trabajadoras, o bien, a promover la creación de Unidades Habitacionales concebidas en términos de negocio, que relativamente a corto plazo, recuperan la inversión y reeditan divisas, o en su defecto, la práctica de actividades especulativas para incrementar la plusvalía de sus terrenos.

Por otra parte y por lo que se refiere a las actividades financieras del sector privado, y al respecto cabe señalar como lo mencionábamos en anteriores líneas, que el sector Bancario y Financiero privado, no se ha distinguido precisamente por su vocación social (al respecto nos remitimos el cuestionamiento vertido por el Presidente José López Portillo, en su Sexto Informe de Gobierno, cuando se refiere a los problemas de descapitalización de la economía nacional y sus responsables), efectivamente la Banca Privada canaliza los recursos económicos y financieros que capta a actividades que tengan una mayor rentabilidad en --

términos económicos y que obviamente no es la vivienda de interés social, y esto explica meridianamente, el porqué el Estado Mexicano, sistemáticamente ha tratado de implementar sin mayor éxito, - sistemas de transferencia de recursos financieros del sector privado hacia la producción de vivienda popular, incluso con fondos de apoyo, como veíamos anteriormente, cabe señalar igualmente, -- que en virtud de los mecanismos de compartimiento específico del suelo urbano, el criterio de inversión en materia habitacional, - es hacia renglones productivos y comerciales y si a la afirmación anterior agregamos que a partir de la Legislación sobre la Propiedad en Condominio, los destinos de la inversión se han canalizado prioritariamente a creación de conjuntos habitacionales, Multifamiliares, que permiten optimizar al máximo la inversión y cuyos - precios de adquisición son sumamente caros y están fuera del alcance de los sectores medios y bajos, veremos rápidamente como es precisamente la ganancia y el afán de lucro, los criterios que -- orientan la actividad financiera privada en materia de vivienda y si a esto asociamos la tremenda concentración y especulación de - tierra urbana, inmuebles, por parte de un reducido grupo de inmobiliarias, que especulan a más no poder con el mercado inmobiliario, tendremos integralmente un panorama que nos permita explicar la actividad privada en el problema de la vivienda. Por otra parte y de manera de ilustración, sóloamente nos referimos a la Industria de la Construcción como uno de los sectores mas beneficiados del sector privado con las situaciones referidas.

LA CUESTION INQUILINARIA.

Indiscutiblemente uno de los problemas socioeconómicos de mayor trascendencia y que mayores tensiones ha generado ocasionada por la escasez de vivienda para renta, los desorbitados aumentos de los alquileres y los múltiples lanzamientos en contra de inquilinos y colonos; en efecto esta situación ha llegado a límites francamente intolerables, los abusos y arbitrariedades de los casatenientes e inmobiliarias, han provocado excesos que constituyen verdaderas prácticas especulativas a costa de los intereses de miles de familias mexicanas, de las cuales el de por sí mínimo presupuesto familiar se ve menguado hasta en un 60% - con el sólo pago de la renta, lo cual aunado a la actual espiral inflacionaria y alto costo de los productos básicos, reduce a menos de cero el infimo salario mínimo.

¿Pero cuáles son las causas en las que radican el agravamiento de tales situaciones?

¿Por qué el Estado no frena dichos problemas?

En primer término, debemos ubicar el problema habitacional en sus justas dimensiones: México, es un país capitalista dependiente y en consecuencia las contradicciones urbanas que le aquejan encuentran su origen en la crisis permanente de la urbanización dependiente, crisis que obedecen a la contradicción existente entre la lógica de acumulación capitalista y la evidente demanda de bienes y servicios colectivos, derivada de la aglomeración-producto de la concentración-concentralización de los medios de producción en unas cuantas metrópolis, aunado al hecho de que la

constante migración de miles de familias del campo a las ciudades se debe más que otra cosa, al hecho que en sus lugares de origen no encuentra alternativas para salir del Estado de miseria y abandono en que se encuentran y no les queda mas remedio que volver - su atención a los grandes centros de producción y consumo que constituyen las ciudades.

Esta situación, es decir la concentración de la planta productiva y los medios de producción en unas cuantas ciudades, es lo -- que genera a su vez una coorrelativa concentración de fuerza de -- trabajo y ejército industrial de reserva en dichos centros de po-- blación, lo que igualmente motiva una consecuente concentración--- centralización e insuficiencia de los medios de reproducción de la fuerza de trabajo.

Así pues, tenemos que no es por gusto o ignorancia que las - clases trabajadoras del campo emigren a las ciudades, para haci-- narse en humildes viviendas e insalubres barracas, totalmente ca-- rrentes de los mas elementales servicios públicos, sino que es el hecho de sus condiciones materiales de existencia las que deter-- minan el lugar que ocupan en la producción y en función directa-- de su condición de propietarios o nó de los medios de producción

En segundo lugar, la inexistencia, o en su caso, diversidad y multiplicidad incoherente de criterios políticos-juridicos para el tratamiento de tales contradicciones ha motivado que el -- Estado se encuentre prácticamente incapacitado para afrontar las existencias por demás legítimas de los grandes núcleos de pobla-- ción, esto a su vez como motivan que ante la imperante necesidad de atender por cualquier medio sus necesidades habitacionales ma-- mas apremiantes, que las clases trabajadoras y los inquilinos -

pobres caigan en las sucias manos de uno de los más inescrupulosos y rapaces grupos de las fracciones de la clase dominante la Burguesía casateniente e inmobiliaria; quienes hacen su agosto con una de las más indispensables necesidades del pueblo trabajador: La vivienda por este curioso mecanismo --- cientos de familias mexicanas son condenadas a vivir en paupérrimas vecindades, o en auténticas ciudades perdidas y en las más infrahumanas condiciones de higiene y salubridad, en la más profunda inseguridad jurídica y social y pagando a cambio costosos alquileres, todo ello, en áreas del afán de lucro de los especuladores.

En efecto, el simple análisis de las implicaciones económicas del problema, nos permite constatar que la vivienda y sus implicaciones sociales constituyen una contradicción más que por su naturaleza, complica la producción capitalista; -- por una parte el costo elevado de la fuerza de trabajo que requiere y por otra la propiedad privada de la tierra le imponen un alto precio en el mercado, lo que redundaría en un evidente incremento de la renta del suelo urbano.

En estas condiciones sólo una pequeñísima minoría asalariada se encuentra en posibilidades de acceder a la vivienda -- por su costo, en razón de lo expuesto la producción de vivienda para renta o de interés social, no es rentable como proceso de producción capitalista y por ende, las soluciones dadas al problema habitacional, implica necesariamente el análisis de --

las formas de producción que no alcanzan la lógica de acumulación de capital; a saber:

- a).- Producción de vivienda para renta;
- b).- Proceso de autoconstrucción
- c).- Intervención de capital no rentable.

Estos tres enfoques de solución al problema habitacional, a pesar de su coexistencia, se han dado de manera desigual y combinada y con predominio marcado de alguno de ellos en determinados períodos históricos (producción de vivienda en alquiler entre el período 1920-1950); autoconstrucción proceso generado desde 1950-60; y la intervención estatal en el financiamiento - desde 1960 a la fecha), sin embargo, dada la naturaleza del presente trabajo, hacemos énfasis en la producción de la vivienda de alquiler y sus más significativas etapas:

1.- La comercialización de la vivienda, producto del impacto habitacional generado de la concentración de los efectos útiles de aglomeración en las ciudades (mano de obra, infraestructura, -- etc.) motivo que se presentasen la primera incompatibilidad entre el costo de la vivienda y el salario; situación que se pretende corregir vía El Inquilinato, así pues, las viviendas de antaño ocupadas por la burguesía colonial y aristocrática (1850-1940), se transforman en equipamientos habitacionales susceptibles de ser rentados por el proletariado urbano y correspondientemente se comienza a generar la formación y acumulación del capital inmobiliario, en función de la inversión directa o apropiación de la renta del suelo urbano, como lo genera su correlativo ciclo de reproducción, mediante la promoción y finalmente de nuevos fraccionamientos (situación que se ve incrementada por

la creciente demanda de alquileres). Lo que igualmente favoreció las ganancias de los rentistas propietarios, los cuales -- son la burguesía comercial, los jefes políticos y extranjeros-- en este período se consigue el inquilinato como la única forma de tratar el problema habitacional este proceso se ve ampliamente limitado en la tercera década del presente siglo, dado a la incidencia de tres factores fundamentales:

a) La necesidad del Estado de impulsar el desarrollo de la industrialización;

b) El fortalecimiento y consolidación de un aparato de Estado;

c) El fortalecimiento y consolidación de un aparato de Estado.

c) La política populista del Cardenismo.

Es precisamente en este contexto en que aparecen en escena los primeros decretos de congelación de rentas, como una medida apropiada de transferir capitales improductivos a las ramas dinámicas de la economía y a su vez posibilita la legitimación del Estado ante las masa trabajadoras, lo que redundo en un fortalecimiento de la élite en el poder.

La política de Avila Camacho y los todavía latentes efectos de la depresión económica del capitalismo a nivel mundial y que en el caso particular de México, vía sustitución de importaciones, aumento de circulante, generaron un proceso de acumulación extraordinaria, que de igual modo, genera un correlativo proceso inflacionario que tiende a agudizar la contradicción salario vivienda.

Con el objeto de evitar el aumento de los alquileres y - que se agravase el problema habitacional, el gobierno procede a emitir los decretos de congelación de rentas de 1948, (con un antecedente de 1942), con el fin inmediato de abatir el -- costo de los alquileres y la vivienda para los obreros, esta situación frenó el proceso de inversión de la burguesía terrateniente e inmobiliaria.

La anterior situación y el reforzamiento de un patrón habitacional multifamiliar; la vecindad, en zonas centrales del área metropolitana, derivó en un mantenimiento del alquiler de bajo precio, derivado fundamentalmente de la congelación de -- rentas, que origina todo un proceso de marginación y empeoramiento de las condiciones habitacionales de la vivienda para -- renta.

A todo esto debemos agregar la aparición de prácticas especulativas por parte del capital inmobiliario monopolista, - el cual aprovechando la situación de debilidad de los rentistas individuales, quienes afectados por el desnivel provocado por la congelación de rentas, se ven precisados a vender sus propiedades y terrenos a precios irrisorios, en un proceso de sustitución de agentes urbanos, los nuevos propietarios a su vez, sólomente verán capitalizada su inversión, mediante el -- desalojo del inquilino ocupante, el abandono y deterioro del inmueble con el objeto de venderlo como terreno y/o la intervención del aparato burocrático judicial.

Paralelamente hay que señalar el hecho de que el proceso antes referido convierte estas áreas centrales en zonas urba-

nas decadentes, por otra parte, el bajo índice de rentas congeladas y la escasés de vivienda de alquiler, producto de la falta de inversión, motivó la aparición de las zonas urbanas de expansión, en la periferia de las ciudades, las cuales de manera extralógica y respecto al caso de los arrendamientos proyectan los precios del alquiler a cifras francamente inconcebibles para zonas desprovistas de equipamiento urbano y alejadas de los centros de producción y consumo.

Ahora bien, la situación anterior, aunada a la nula protección del inquilino frente a los propietarios e inmobiliarias, tienden a agudizar el problema, en efecto hay que recordar que la legislación civil relativa y vigente, data de hace 55 años aproximadamente y que se encuentra absolutamente desactualizada y que no responden a las exigencias modernas, sumando al hecho de su carácter abiertamente liberal-individualista que tienden de igual modo a favorecer los privilegios de los casatenientes, como situación que ha provocado la generación de prácticas especulativas, que a fuerza del tiempo se vuelven costumbres obligatorias, todas ellas en detrimento de la clase obrera. Así tenemos la constatación de mecanismos brutales de sobre explotación, tales como los incrementos de renta sobre la base hasta de un mil por ciento, la firma de contratos leoninos (de atracos legales para ser precisos), renunciias de derecho, de atropellos diarios, mediante la aberrante y por desgracia tan frecuente práctica de los desalojos y lanzamientos masivos y violentos.

Lamentablemente, cuando algún inquilino por fortuna conoce excepcionalmente, sus de por sí mínimos derechos no ha re--

nuncialo previamente a los mismos y está dispuesto a hacerlos valer y defenderlos, entonces entra en acción, otro elemento valuarie incondicional del capital inmobiliario, ahora es -- cuando los inquilinos son atropellados brutalmente por esa "máquina de hacer justicia" que se mueve en función directa del dinero y los intereses, que son los tribunales de justicia, donde el desprecio y el odio hacia los trabajadores es una constante, ya no digamos de los altos funcionarios, sino incluso de los empleados menores, son verdaderas piezas de museo, las resoluciones favorables al inquilino, la práctica es que día con día emanan de los juzgados, cientos de órdenes de lanzamiento y desalojos, embarcos por adeudos de renta y órdenes de desahucio, son tantos que los juzgados no se dan a basto para su trámite y ésta es la triste realidad para cientos de familias condenadas por este gracioso mecanismo, a la calle o a las ciudades perdidas.

De este modo, nos encontramos con que el binomio burguesía terrateniente/burocracia judicial, constituye una de las piezas claves, de todo este aparato de opresión, sobre inquilinos y colonos, así pues, ignorancia del derecho, legislación absoleta, mancuerna, burguesía, tribunales, chicanas, corruptelas prácticas especulativas y apremios, constituyen una verdadera joya del sistema LA REPRISION LEGAL, triste panorama que garantizan la inseguridad jurídica y total indefensión de los inquilinos. ES LA LEY DEL SISTEMA.

Luego entonces, es explicable y perfectamente lógica la conclusión, de que el agravamiento y crisis de la cuestión -inquinaria, tienen raíces y causas de carácter estructural y que por ende, ninguna Ley Inquinaria por milagrosa que -pretenda ser, podrá por arte de magia y por decreto, hacer -desaparecer todo este sistema y aparato de opresión.

Por otra parte, también es explicable y lógica la profunda preocupación no sólo del Estado, sino de sus más sofisticados aparatos de control, respecto al problema mencionado.

Efectivamente, incluso la propia CTM, por voz de su Secretario General, no sólo hizo patente y pública su ira "y -profunda solidaridad con los inquilinos", sino que amenazó -con tomar medidas tan enérgicas como la huelga nacional -inquinaria y cabe preguntarnos: ¿Porqué este repentino interés del Estado y sus aparatos de control por el problema -inquinario?, la respuesta aparece igualmente evidente y lógica y contiene elementos de carácter económico político e -ideológicos, veamos pues:

En primer término y por lo que el aspecto económico se refiere, ahora sí, resulta absolutamente necesario, hacer -desaparecer el nudo gordiano, que impide capitalizar en sus verdaderas dimensiones, toda esa gran cantidad de tierra --acaparada durante 40 años y que son los latifundios urbanos en manos del capital monopolista e inmobiliario, tierra que se encuentra en mano muerta, por causa de la congelación de rentas y que incorporada de nueva cuenta al mercado de la -tierra, proporcionará a .

la burguesía terrateniente, ganancias y plusvalías fabulosas (En este contexto, debemos ubicar la remodelación del centro histórico de la ciudad de México, plan Tepito y Guerrero y la descongelación de rentas).

En segundo término, y por lo que el terreno político respecta, también es claro el objetivo, la magnitud y graves proporciones que ha alcanzado el problema inquilinario, ha motivado que se generen uniones y organizaciones de inquilinos y colonos pobres, independientes y al margen del Estado y sus tradicionales aparatos de control, por ejemplo citaremos a la Unión Popular de Martín Carrera, la Unión de vecinos de la Colonia Guerrero, la Unión popular de vecinos de Tepito, el frente inquilinario de Monterrey, la Unión de inquilinos de Puebla, de León, etc., situación que conlleva si --, isma, el gérmen de un estallido social de repercusiones incalculables y quien si no los tradicionales aparatos de control estatal, resultan idóneos para encabezar "La Santa Cruzada Inquilinaria" que le permita al Estado eliminar el desarrollo de tales movimientos y encuadrarlos dentro de los perímetros de control vigente. Esto explica la demanda cete--mista de una Ley Inquilinaria y la casual aparición de una organización de inquilinos en las filas de la CTM.

En tercer lugar y en el plano ideológico, esta situación no solo relegitima al Estado y mediatiza una contradicción --tan virulenta, sino que igualmente y frente a la opinión pública refuerza las estructuras de control y hará aparecer a --la CTM, como un instrumento de cambio de avance social en --detrimento de las verdaderas organizaciones independientes --

que esas son intransigentemente defienden los intereses de los inquilinos y colonos pobres.

En este contexto que resulta absolutamente congruente y explicable el hecho de que en varios períodos ordinarios de sesiones de la cámara, se hayan sometido a la consideración del poder legislativo, no una, sino varios proyectos de ley - inquilinaria, por parte de distintos partidos y de las mas diversas corrientes políticas, sin embargo, con todo lo anterior y dada la demostración del carácter estructural de la cuestión inquilinaria, es por lo que sostenemos que no es con una Ley - por progresista que aparenta ser, como se resolverá esta problemática, no es con parches legislativos aislados, con los que se atenderán estas contradicciones producto de la incapacidad propia del sistema, es sólomente con la organización, movilización y reconocimiento de las organizaciones populares independientes de inquilinos y colonos, que en alianza con el movimiento obrero democrático y revolucionario, que levanten programáticamente una radical reforma urbana como se tratará correctamente la cuestión inquilinaria, reforma urbana contemplada igualmente dentro de los parámetros de una transformación estructural del sistema, económico-político vigente.

No es obise para lo anterior, que desde este momento y de una manera organizada, se levanten reivindicaciones, que vayan allanando el camino y preparando las condiciones necesarias para tal efecto, en consecuencia y en nuestro concepto, debemos levantar junto con las organizaciones populares independientes las siguientes demandas respecto a la cuestión inquilinaria:

1.- Reconocimiento absoluto a las organizaciones populares democráticas e independientes, como auténticos gestores de los intereses colectivos de los inquilinos y colonos.

2.- El establecimiento de negociación colectiva entre las uniones inquilinarias, los propietarios e inmobiliarias e incluso el Estado.

3.- La promulgación de una legislación inquilinaria que entre otros, contempla los siguientes aspectos.

- a).- La federalización del ordenamiento inquilinario y la declaratoria de interés público y social del mismo
- b).- El principio de irrenunciabilidad de los derechos y garantías inquilinarias.
- c).- Prorroga de la competencia de la Procuraduría Federal de la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor y plena jurisdicción de la misma, como tribunal arbitral en casos de arrendamiento.
- d).- El pacto o concentración bilateral y colectiva entre los diversos agentes involucrados en la cuestión inquilinaria, inquilinos y colonos-casatenientes e inmobiliarios.
- e).- Control de Rentas en función del salario.
- f).- Establecimiento de topes de precio del arrendamiento de acuerdo a la zona habitacional y condiciones de habitación.
- g).- Establecimiento y obligatoriedad de las condiciones mínimas habitables de la vivienda para renta.
- h).- Obligatoriedad de contratos, recibos y documentos oficiales en caso de arrendamiento; y presunción de la relación de arrendamiento en caso de falta de contrato.

i).- Validad de los contratos de adhesión.

j).- Derecho a prórroga y novación de contrato por el simple incremento de la renta.

k).- Reconocimiento de la suspensión de pago de renta y la posibilidad de mejoras a la finca a cuenta de la misma.

l).- La opción de compra y derecho del tanto para los inquilinos con amortización de los alquileres devengados y fijación del precio unitario de venta con criterio de interés social.

II).- La expropiación de latifundios urbano y destino de construcción de viviendas de interés social.

m).- Implementación de créditos refaccionarios con tasa de interés social para efectos habitacionales, para los sectores no asalariados.

n).- La creación, promoción y difusión de proyectos de cooperativa de vivienda, de conformidad con el art. 23 Constitucional y con apoyos financieros y excepción de impuestos.

ñ).- La fijación de períodos mínimos de cinco años de contratación forzosa, con el objeto de obtener seguridad jurídica y estabilidad en la vivienda.

o).- Establecimiento de término máximo para desocupación de la localidad arrendada previa indemnización a cargo del propietario en caso de terminación de arrendamiento.

p).- obligatoriedad de notificación personalísima en caso de juicio de desalojo.

q).- Abrogación de los juicios sumarios ante los juzgados de paz.

r).- El establecimiento de la denuncia, vigilancia y sanción a las fracciones arrendaticias.

s).- Intervención colegiada de organizaciones inquilinarias y es-

tatales en la vigilancia y fiscalización del propio Estado, de las normas relativas al arrendamiento.

t).- Suplencia de la queja y oficiocidad del tribunal en caso de denuncias arrendaticias.

u).- Obligatoriedad de la difusión y educación inquilinaria a nivel nacional.

Estas son sólo algunas ideas aisladas al respecto, son las organizaciones y sectores comprometidos y afectados con el problema, a quienes corresponde decir la última palabra.

b).- ASENTAMIENTOS HUMANOS Y REGULARIZACION DE LA TENENCIA.

DE LA TIERRA.

1.- ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Una de las más severas preocupaciones del Estado Mexicano, durante la década de los setentas, fué y sigue siendo, la relativa al desordenado crecimiento de las ciudades y el impetuoso crecimiento demográfico, el problema del desequilibrio entre el binomio campo/ciudad, la excesiva concentración de la población en los centros urbanos y la insuficiencia de los bienes y servicios necesarios, por la existencia de una desigual repartición de la riqueza social de que se dispone, y dicha preocupación se encuentra bien fundada, toda vez que los problemas mencionados se han convertido en una amenaza no sólo para la estabilidad urbana, sino inclusive para el equilibrio social.

En efecto, a partir de los años cuarenta y derivado fundamentalmente por el éxodo masivo de la población rural a las ciudades, se contempla un proceso de concentración urbana y dispersión rural, en virtud de que la Reforma Agraria, que pretendía ser un tránsito hacia la socialización agraria y un proceso-

para abolir el poder económico, político y social del Régimen-Latifundista, y sustituir un sistema de explotación feudal por una estructura económica democrática del sector agrario, fué - en realidad un instrumento para suprimir los obstáculos para - la introducción de un sistema de explotación capitalista en el campo , en efecto, la contradicción existente entre la crecien teintroducción de nuevas formas de explotación agrícola capita lista(Agroindustrias, Sociedades Agrícolas, etc.), por una par te, y la pulverización creciente del conjunto de pequeñas ex-- plotaciones familiares). (ejidos, Parvifundios, etc.)., por la otra, dió por resultado, la existencia de un proletariado agrí cola, sin tierra, ni perspectivas de trabajo y si a este ele-- mento asociamos las altas tasas de natalidad que incremen an - exclusivamente la población rural, la conjunción nos dá por re- sultado, un fuerte factor de explosión de población rural a -- las ciudades.

Así mismo y como contrapeso, las corrientes migratorias y un grueso considerable de la población del país se concentran cada vez más en las ciudades, donde pretenden conseguir las -- fuentes de trabajo y servicios que no pueden encontrar en el - medio rural, dichas espectativas se van a estrellar contra un- mercado de trabajo que crece a ritmo inferior al crecimiento de la población, de tal suerte nos encontramos en las ciudades gran des, grupos sociales, sin la capacidad económica suficiente para - instalar, adquirir o arrendar sus viviendas y sin la posibilidad de contar con servicios públicos, no digamos suficientes, sino -

indispensables.

El crecimiento desordenado de los grandes centros de población y la marcada tendencia de especulación de la tierra urbana, ha ocasionado el problema de los Asentamientos Humanos y de los sistemas y subsistemas macrocefálicos de las ciudades, en efecto, la simple enumeración de la problemática que confrontan los asentamientos humanos, nos dá una panorámica de la gravedad del problema planteado; controversias sobre tenencia de la tierra posesiones irregulares de terrenos ejidales, comunales o privados insuficiencia de servicios públicos y equipamiento urbano, déficit de vivienda adecuada, contaminación ambiental y deterioro ecológico etc.

Al respecto y sólomente para destacar la preocupación que la problemática de referencia, imponían al Estado Mexicano a mediados de la década pasada, nos permitimos transmitir literalmente algunos párrafos tanto de la exposición de motivos de las Reformas Constitucionales, como de la correspondiente a la iniciativa de Ley de la Materia:

"...ES EVIDENTE QUE EN EL MOMENTO ACTUAL DEL DESARROLLO MEXICANO NO PUEDE POSTERGARSE LAS MEDIDAS ORIENTADAS A REDUCIR LOS Desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento en este sentido, se inscribe la preocupación del Gobierno de la República de definir políticas y encauzar acciones que cambien el rumbo del proceso urbano del país..." (3).

"...A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS CINCUENTAS SE INICIA UNA DESMEDIDA CONCENTRACION DE HABITANTES DE LOS CENTROS URBANOS QUE, EN NUESTROS DIAS, HA ADQUIRIDO UNA MAGNITUD ALARMANTE, POR ESTE MOTIVO, RESULTA IMPRESCINDIBLE SENTAR LAS BASES JURIDICAS PARA REORIENTAR EL PROCESO URBANO EN EL TERRITORIO NACIONAL, A ESTE PROPOSITO, OBEDECIE LA INICIATIVA QUE HACE UNAS CUANTAS SEMANAS DIRIGIDA AL H. CONSTITUYENTE PERMANENTE PARA PROMOVER REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 y 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

"... POR OTRA PARTE, EL MULTICITADO INCREMENTO DE LA POBLACION NO HA VENIDO ACOMPAÑADO DEL CORRESPONDIENTE AUMENTO DE LA SUPERFICIE URBANA DISPONIBLE, HECHO QUE HA ORIGINADO POR UNA PARTE, UN DEFICIT DE HABITACION PRINCIPALMENTE DE LA POPULAR, Y POR OTRA, EL DESBORDAMIENTO INCONTROLADO DE NUCLEOS DE POBLACION HACIA ZONAS MUCHAS VECES EJIDALES Y COMUNALES, CIRCUNSTANCIA QUE AFECTA A DICHOS NUCLEOS E INTERRUMPE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS CON EL CONSEGUENTE QUEBRANTAMIENTO DE LA SEGURIDAD QUE DEBE ALENTARSE TODO PROCESO DE TRANSFORMACION URBANA Y PROPICIA AL MISMO TIEMPO, ENTRE OTROS FENOMENOS NEGATIVOS Y DE LA CRECIENTE ESPECULACION DE LA TIERRA..." (5).

"... LA COMUNIDAD NACIONAL RECLAMA UNA ACCION DE SUFICIENTE SOLIDEZ QUE TERMINE CON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS NO CONTROLADOS; QUE CONSIDERE PREVISIONES ADECUADAS QUE DETERMINEN EL AUMENTO DE LA SUPERFICIE URBANA DE ACUERDO CON LA DEMANDA QUE GENERA EL INCREMENTO DE LA POBLACION; QUE REDUZGA EL DEFICIT DE HABITACION, FUNDAMENTALMENTE DE LA POPULAR, QUE CORRIJA LOS FENOMENOS GENERADOS POR EL DESBORDAMIENTO INCONTROLADO DE NUCLEOS DE POBLACION HACIA ZONAS EJIDALES Y COMUNALES QUE OTORQUE SUFICIENTE SEGURIDAD JURIDICA A TODOS LOS TITULARES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA., Y QUE CONTRIBUYA A LA TRANSFORMACION URBANA, PARA ARMONIZAR PLENA MENTE LOS DERECHOS PARTICULARES CON LOS DERECHOS DE LA SOCIEDAD PARA BENEFICIO COLECTIVO (6)"...

Es precisamente por todo lo anterior, que sostenemos que el Derecho Urbano y de los Asentamientos Humanos, nace en México, aproximadamente en 1976, no sólo se consideraba necesario, se reclamaba a gritos el Derecho Urbano Mexicano.

(3).- Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos, Párrafo cuarto, Estudios Jurídicos, Los Asentamientos Humanos, Librería Carrillo Hermanos e Impresores S.A. Guadalajara, Jal. 1976.

(4).- Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, Párrafo Segundo, Estudios Jurídicos, Los Asentamientos Humanos, Librería Carrillo Hermanos e Impresores, S.A., Guadalajara, Jal. 1976

(5).- Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Asentamientos Humanos, Párrafo Décimo Sexto, Op. Cit. pág. 13.

2).- **REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

1).- **PROBLEMA A ESTUDIO**

Ante la magnitud del Problema de los grandes Asentamientos Humanos, espontáneos e incontrolados, la crisis habitacional derivada de la concentración excesiva de la población en las ciudades, incremento del índice de la natalidad y la falta de capacidad económica de amplios sectores de población urbana, para adquirir, instalar o arrendar sus viviendas, se ha multiplicado la situación de la ocupación irregular de terrenos federales, - privados, ejidales, lo que ha generado la existencia de las llamadas CIUDADES PERDIDAS, CINTURONES DE MISERIA, ó COLONIAS MARGINALES, encontrándonos en la actualidad con un considerable porcentaje de población que sufre la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y carecen además de los más elementales servicios y equipamiento urbano. Sin que en forma simultánea el Estado haya atacado el problema, por falta de políticas, legislación y criterios aplicables, situación que se ha venido agudizando desde hace treinta años aproximadamente.

2).- **PRINCIPALES ANTECEDENTES INSTITUCIONALES.**

Una de las principales instituciones que se originan y han venido funcionando dentro del contexto antes mencionado, es la COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA (CORETT) la cual tiene como antecedentes inmediatos los siguientes:

a).- Los Programas de Creación de Zonas de Urbanización de los Ejidos o Comunidades, dependientes del extinto Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, su función no tuvo mayor éxito en virtud de que trataba una problemática distinta.

b).- El Comité para la Regularización de la Tenencia de la

tierra, integrado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la vivienda Popular (INDECO), el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) y constituido el 20 de agosto de 1973, Organismo que tampoco logra avances significativos en el problema, por carecer de elementos legislativos aplicables a la problemática.

c).- A Nivel Regional y por lo que el Distrito Federal se refiere, los Organismos Constituidos para tal efecto son: El Fideicomiso para el Desarrollo Urbano del D.F. (FIDEURBE); La Dirección de Habitación Popular del D.D.F.; La Procuraduría de Colonias Populares del D.F.; La Dirección de Regularización de la Tenencia de la Tierra; todas las anteriores desaparecen y se fusionan en un solo Organismo Público Descentralizado del Departamento del Distrito Federal, llamada Comisión Para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR) y actualmente también existe una Dirección de Areas Territoriales del Departamento del Distrito Federal (DART).

d).- En el Estado de México, encontramos al Instituto de Desarrollo Urbano e Integración Social (AURIS).

3.- ORGANISMOS INSTITUCIONALES DE REGULARIZACION DE TENENCIA DE LA TIERRA.

a).- COMISION DE REGULARIZACION DE TENENCIA DE LA TIERRA.

Esta Comisión fué constituida el 6 de Noviembre de 1974 y previa Reforma de los Artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismas que instituyen la modalidad de Expropiación a favor de CORETT e INDECO con fines de regularización; posteriormen

te con fecha 5 de Abril de 1979, aparece por Decreto la redificación de los objetivos de CORETT.

b).- COMISION DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como mencionamos con anterioridad CODEUR, centraliza las funciones que estaban encomendadas a las diversas Dependencias de regularización con competencia en el Distrito Federal y por su naturaleza es un Organismo Público Descentralizado del Departamento del Distrito Federal, con personalidad jurídica y Patrimonio propios, vigente desde la Administración Pública Federal-1976-82.

4).- PRINCIPALES FORMAS DE OCUPACION IRREGULAR DE LA TIERRA URBANA

a).- Por venta de fraccionamientos clandestinos totalmente carentes de servicios urbanos, con la promesa de equipamiento futuro y totalmente al margen de las disposiciones legales, generalmente de terrenos cuya situación jurídica es indefinida, por parte de agentes urbanos privados.

b).- Por venta de terrenos urbanizados, para que cada colono construya individualmente su vivienda unifamiliar, amortizando el precio unitario de venta en abonos mensuales, por parte de fraccionadores privados, quienes generalmente nunca respetan las condiciones originales de venta, lo que produce a largo plazo, el incumplimiento de entrega de escrituras.

c).- Por invasión de terrenos federales, privados ejidales o comunales, por amplios sectores de población, con fines habitacionales, ante la ocupación de hecho, las actitudes de los titulares son diversas, hay quienes desean conservar sus terrenos para especular y en todo caso luchan enérgicamente en contra de los invasores, lo que es fuente de múltiples conflictos sociales, otros en-

cambio, poco interesados en la tierra y/o temiendo una expropiación gubernamental, fomentan la invasión para rentar o vender en pequeños lotes.

d).- Por arrendamientos con fines especulativos de grandes-extensiones de propiedad privada y generalmente renta del suelo-para autoconstrucción de vivienda, carentes totalmente de servicios, cuya introducción en el mejor de los casos correra a cargo de los arrendatarios, quienes generalmente se encuentran en una-total indefensión ante los abusos de los arrendadores y a merced de aumentos desproporcionados de renta y de lanzamientos arbitrarios.

5).- CONCEPTO JURIDICO DE REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

En el ámbito jurídico podemos entender por Regularización de la Tenencia de la Tierra, como el conjunto o sistema de procedimientos que fijan las leyes y autoridades respectivas para legalizar determinadas áreas territoriales, que han sido ocupadas de hecho, en forma individual o colectiva, por grupos de pobladores de manera irregular, esto es, cuando dicha ocupación se realice con o sin el consentimiento del propietario o titular legítimo, y sin que medie para tal efecto, algún documento legal que acredite la calidad de posesión del asentado, como puede ser un contrato de compraventa, donación, comodato, arrendamiento, etc.

6).- MECANISMO JURIDICO DE REGULARIZACION DE TENENCIA DE LA TIERRA

En términos generales podemos hablar de varios sistemas de regularización de tenencia de la tierra y los podemos dividir en dos grupos los Judiciales y los Administrativos.

a).- SISTEMAS JUDICIALES DE REGULARIZACION.

La JURISDICCION CONTENCIOSA.- Son susceptibles de regularizar en vía de jurisdicción Contenciosa, Únicamente los casos de ocupación irregular de propiedad privada, cuando existe propietario -- cierto y conocido, mediante un Juicio Ordinario Civil de Prescripción Positiva, entendiéndose por Prescripción Positiva, como la forma legal de adquirir la propiedad por el simple transcurso del -- tiempo requerido por las leyes y para tal efecto se requiere que la posesión sea: Pacífica; Continua; Pública; y a Título de Propietario, durante cinco años de buena fé y por diez años en caso -- de Mala Fé.

LA JURISDICCION VOLUNTARIA.- Igualmente se refiere a regularizaciones de áreas territoriales de carácter privado, pero cuando no existe propietario cierto y conocido, mediante una Información Ad Perpetuum, mediante la cual también se pide la Declaración Judicial de que ha operado la Prescripción Positiva a favor del poseedor irregular y al igual que la Jurisdicción Contenciosa se requiere de la posesión pacífica, continua, pública y a título de propietario, a la demanda respectiva se debe anexar un certificado de antecedentes de No Inscripción expedido por el Registro Público de la Propiedad de la Jurisdicción correspondiente, así como un plano de localización catastral, expedido por la Dirección de Catastro e Impuesto Predial de la Tesorería Estatal correspondiente.

En ambos casos el procedimiento respectivo concluye por Sentencia Definitiva dictada por el C. Juez Competente de Primera -- Instancia de la Jurisdicción, inscribible en el Registro Público de la Propiedad.

b).- SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZACION.

REGULARIZACION DE TERRENOS POR MEDIO DE LA CONSTITUCION DE FIDEICOMISO PUBLICO.- Mediante este sistema, se regulariza la tenencia de la tierra y asegura la amortización del terreno a sus propietarios, por medio de prestaciones periódicas generalmente mensuales, podemos citar como ejemplo la regularización de colonia irregulares de la Zona de Netzahualcóyotl, Edo. de México, anterior a la integración de AURIS.

REGULARIZACION POR EXPROPIACION DE AREAS RURALES, CON CONTENIDO URBANISTICOS.

Corresponde al Organismo regularizador, presentar la solicitud formal de expropiación de los bienes ejidales o Comunales a la Secretaría de Reforma Agraria, de conformidad con los Artículos 117 y 112 de la Ley Federal de la Materia, con señalamiento preciso de extensión, ubicación y demás datos de localización -- del predio a regularizar, corresponderá a la propia Secretaría -- de la Reforma Agraria la tramitación de la expropiación corres-- pondiente, mediante el procedimiento establecido tanto por la -- Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Expropiaciones. Una -- vez cumplimentada la expropiación, los terrenos se adjudican al -- organismo regularizador, quien se encarga de venderlos a los --- asentados, previo censo para verificar la antigüedad de ocupa--- ción, la calidad de posesión, y demás modalidades de la misma, -- es el propio Organismo Regularizador, quien se encarga de esta-- blecer los precios unitarios de venta, las dimensiones del lote, tipo, términos y condiciones de venta y en su oportunidad y pre-- vio finiquito del terreno, de otorgar las escrituras notariadas-- de propiedad al adquirente del predio ya regularizado.

--- SUSCRIPCION DE CONVENIOS MULTILATERALES DE REGULARIZACION.---

Los requisitos para la suscripción de Convenios de esta naturaleza, en donde intervienen tanto el Organismo Regularizador, por una parte y el propietario del predio a regulariza y los colonos asentados en el mismo, respectivamente, por la otra, . En primer término para instrumentar el proceso de regularización se requiere la solicitud verbal o escrita, del propietario del predio o de los colonos, dirigida al Organismo Regularizador, o --- bien, que el terreno se encuentre localizado dentro del área específicamente comprendida dentro de algún programa de regularización, en cuyo caso, el Organismo regularizador es quien convoca a las partes e inicia negociaciones. Una vez cumplido el requisito anterior, y verificada la escritura de propiedad exhibida por el propietario y demuestre los derechos del propietario, el certificado de libertad de gravámenes y los antecedentes registrales correspondientes y previo acuerdo de las partes, respecto a los términos y condiciones de venta, se procede a la suscripción del Convenio de Regularización respectivo, entre los Organismos-propietario y colonos, el cual tiene por objeto, crear y extinguir obligaciones a las partes contratantes, que concretamente comprometen al propietario a transmitir la propiedad del predio a los colonos cuando hayan cubierto el total del precio del lote que poseen y los respectivos gastos de escrituración, ejecución de programa, cesión o paga de áreas de donación, etc. Asimismo, obliga a los colonos a celebrar convenios individuales con el organismo regularizador, respecto de los predios que posean y -- por su parte el Organismo regularizador actúa como intermediario entre las partes, y vigila que se cumplan las disposiciones legales de la materia, como superficie mínima habitable, donación de

áreas, servicios públicos, o en su defecto, compensación económica equivalente, en ocasiones se encarga de recabar las cantidades necesarias para cubrir el importe del terreno, de financiar los gastos de escrituración o introducción de servicios, con cargo posterior a los colonos, o bien, de minimizar los trámites respectivos, y los gastos conducentes, sólo los asentados que hayan suscrito los respectivos contratos y cubierto el importe de venta, podrán exigir el Título de Propiedad -- respectivo, el Organismo Regularizador se encarga de los trabajos técnicos o de cobranza necesarios para tal efecto.

- - REGULARIZACION POR INMATRICULACION ADMINISTRATIVA.

Consiste en la simplificación de los trámites de regularización de la tenencia de la tierra, mediante la implementación de un sistema administrativo sumamente expedito, de previa investigación de los antecedentes registrales de propiedad del inmueble a regularizar y en caso de inexistencia de propietario -- cierto y conocido, así como de los antecedentes de ocupación -- del asentado, calidad de posesión, etc., la autoridad administrativa federal, estatal o municipal, otorgue el Título de Propiedad correspondiente, inscribible en el Registro Público de la Propiedad y comercio de la Jurisdicción, previo pago del predio regularizado y de los derechos de regularización correlativos.

- - REGULARIZACION DE LOS TERRENOS BALDIOS Y LAS DEMASIAS PROPIEDAD DE LA NACIONA.

En caso de terrenos propiedad de la Nación, para los efectos de su regularización con fines habitacionales, se requiere previamente la Declaratoria de Propiedad de la Nación y su adjudicación al Organismo regularizador, o bien, la Declaratoria de

desincorporación del Patrimonio Nacional del inmueble en cuestión, en todo caso, la regularización se realizará observando - las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías y las disposiciones contenidas en las declaratorias de - provisiones, usos, reservas y destinos de áreas territoriales - de los Planes Nacionales, Estatales y Municipales de desarrollo urbano que en derecho correspondan.

CARACTERIZACION DOCTRINARIA DEL DERECHO URBANO

4.- MATERIAS DE ESTUDIO DEL DERECHO URBANO.

C.- EQUIPAMIENTO URBANO (SERVICIOS PUBLICOS)

INTRODUCCION:

Una de las principales instituciones del Derecho Urbanístico, a nuestro juicio, lo constituye el tema relativo al Equipamiento Urbano, esto es, lo relativo a los servicios públicos y de sus sistemas de prestación, y porque gran parte de la problemática urbana, se traduce en la prestación de esa clase de servicios, ya que de su prestación adecuada, uniforme y regular, - depende fundamentalmente el desarrollo urbano.

I.- PROBLEMAS Y CONCEPTOS.

Existen dos conceptos convencionalmente aceptados de "Servicios Públicos", y desde mi punto de vista complementarios, Gabino Fraga le define como "una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económica ó cultural, mediante prestaciones que en virtud de una regulación especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes"(1) . Por su parte, Alcides Greca, considera que "Servicio Público es toda prestación concreta del Estado ó de las actividades privadas, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública, ó indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo ó simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones económicas y técnicas en que debe prestarse, a fin de -- asegurar su menor coste, efectividad y eficiencia. (2)

(1) Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, - México, 1976. P.P. 481 .

" Contra la escuela formalista, puede sostenerse que el Estado no tiene el monopolio de los servicios públicos, ya que encontramos en manos de particulares, organizaciones que satisfacen, por medio de prestaciones individuales, necesidades colectivas de carácter económico o cultural, de manera regular, - continua y uniforme. (3)

Por tal motivo, sosteniamos anteriormente que las dos - definiciones que anteceden, resultan complementarias.

Igualmente debemos establecer la diferenciación existente entre los conceptos de servicio público y función pública, -- este último es lo abstracto y general, mientras que el primero es lo concreto y particular, en efecto, no toda la actividad de la administración pública se resuelve en servicios públicos, si no que algunos aspectos de su actividad pertenecen al grado de funciones generales, por ejemplo: la protección de las artes, - patrimonio cultural, fomento a la cultura y los deportes, imposición de medidas de higiene, seguridad y asistencia social etc.

II.- CLASIFICACIONES.

Existen múltiples clasificaciones de los servicios públi

(2) Graca, Alcides.- Derecho y Ciencia de la Administración Municipal. Santa Fé 1943 2a. Edición Tomo III P.P. 194 .

(3) De la Garza Sergio Francisco, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno, Editorial Jus, México 1947 P.P. 172 .

cos, proporcionadas por diversos autores, entre las cuales destacan las siguientes:

1.- ESCENCIALES Y SECUNDARIOS.- Clasificación con arreglo al -- criterio de importancia. Los esenciales son los relativos al -- cumplimiento de los fines que justifiquen la existencia de la -- personalidad administrativa de que se trate, por ejemplo: los -- servicios de agua, luz, drenaje, policía urbana, etc. Los secun -- darios son en cambio servicios cuya creación no deriva de lo -- que constituye la base esencial de la existencia del ente de -- que se trate, respondiendo mas bien al cumplimiento de fines -- accesorios y entre los cuales podemos citar los teléfonos, tran -- vías, bolsa de trabajo, etc.

2.- NECESARIOS Y VOLUNTARIOS.- Según que las entidades públicas están o no obligadas a tenerlos, conforme lo establezcan las le -- yes, en materia urbana hay servicios que le están impuestos al Estado por la legislación, son éstos los necesarios. Además de ellos puede sostenerse los que crea convenientes para el bienes -- tar de sus habitantes y ellos son los voluntarios.

3.- OBLIGATORIOS Y FACULTATIVOS.- Criterio en razón de su utili -- zación, son obligatorios aquellos cuyo uso se impone a los par -- ticulares por supremos motivos de interés social, ejemplo, el -- uso del servicio de agua, drenaje. Los facultativos son aquellos cuyo uso es libre de aceptación, ejemplo los transportes, el te -- lefono, la luz eléctrica.

4.- EXCLUSIVOS Y CONCURRENTES.- Criterio en razón de la competen -- cia, según pueden ser atendidos únicamente por el Municipio o -- por este y los particulares, separadamente o en colaboración, -- ejemplo del primero es el alumbrado público y de los segundos -- sería el caso del servicio de panteones.

5.- GENERALES Y ESPECIALES.- Criterio en razón de los usuarios, - los generales son los que consideran los intereses de todos los - ciudadanos y son susceptibles de aprovechamiento por parte de toda la colectividad, ejemplo la limpieza, ornato, jardines, alumbrado público. Los especiales, en cambio, únicamente están circunscritos a personas, zonas o clases determinadas, asistencia pública a los menesterosos, ancianos, drogadictos, etc., por ejemplo.

6.- PROPIOS E IMPROPIOS.- Según Pielsa, los primeros son los que presta la administración pública directamente o por consionarios, por ejemplo los servicios de luz, agua y los segundos son aquellos que no prestándolos directamente o de modo indirecto la administración, se reduce a reglamentar su prestación, por ejemplo los transportes o los espectáculos públicos, cine, teatro, etc.

7.- Korn Villafañe, clasifica los servicios públicos en:
DE ETICA EDILICIA y los considera como toda actividad de la administración pública que se relaciona con la protección de los ciudadanos, con referencia al dolor humano, según este autor, el hospital, bolsa de trabajo, guarderías, orfanatos, asilos de ancianos, encucdrarian dentro de ésta clasificación, en virtud de que se encaminan al alivio o eliminación de sufrimientos morales o físicos;
DE ESTETICA EDILICIA, se relacionan con la protección y educación - de los habitantes de la ciudad, siempre que contengan el carácter de un esparcimiento agradable y serán aplicables a los parques recreativos, pavimentación y ampliación de avenidas y en general de esparcimiento de la urbe; y finalmente;
DE TECNICA EDILICIA, tienen por objeto el progreso técnico de los -- centros de población, ejemplos: instalaciones de telefonos, redes de agua potable, alumbrado público, etc.

8.- NECESARIOS, INDISPENSABLES Y CONVENIENTES.- Clasificación en base a un criterio pragmático y la inclusión de un servicio determinado so

lo puede darse en atención al análisis concreto de una situación concreta, para algunos centros de población algunos servicios serán indispensables, para otros solamente necesarios o convenientes, etc.

IV.- SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Existen numerosos sistemas de prestación o explotación de los servicios públicos urbanos y generalmente se han clasificado en los siguientes:

- a).- Explotación Privada;
- b).- Arrendamiento;
- c).- Concesión, en libre concurrencia o monopolio;
- d).- Economía Mixta;
- e).- Municipalización; y
- f).- Consorcios.

La elección de su implementación esta sujeta a las circunstancias económicas, políticas o sociales de la comunidad o centro de población de que se trate y que animen a la sociedad en un momento histórico determinado.

a).- SISTEMA DE EMPLOTACION PRIVADA.

Si tomamos en consideración que el Estado no tiene el monopolio de los servicios públicos y que las necesidades colectivas son satisfechas conjuntamente por la coordinación de la actividad pública y privada, comprenderemos, este sistema de prestación de servicios públicos, el cual es común donde impera el individualismo liberal y las condiciones económicas de la población no reclaman un mayor intervencionismo estatal, o bien, tratándose de servicios sobre los cuales la fiscalización del Estado no resulta necesaria, ejemplos de este tipo de servicios es; el de vehículos de alquiler, transportes de carga, conducción de pasajeros en automóvil; y en mayor escala los espej

taculos públicos, teatros, cinematografos, etc. Este sistema esta en franca decadencia, debido a que la libre concurrencia, generalmente no es suficiente, para frenar el excesivo afán de lucro de los empresarios.

b).- SISTEMA DE ARRENDAMIENTO.

En virtud del arrendamiento de un servicio público y mediante el precio convenido, un particular explota un servicio disfrutando de los beneficios que produce la explotación. En todo caso el servicio encuentra organizado y simplemente se trata de administrarlo. Es practicamente un sistema desacreditado y en desuso, porque equivale a una confesión plena de la administración pública de falta de capacidad administrativa y financiera, aun cuando ésta última se reserva el derecho de intervenir los servicios para salvaguarda de intereses propios y de los usuarios.

c).- SISTEMA DE LA CONCESION.

Abordaremos este sistema desde tres distintos aspectos a saber: Definición: Existen diversas definiciones sobre el particular y al respecto, solo retomaremos las más sobresalientes: La concesión para R. Bielsa, en su Tratado de Derecho Administrativo (4) es " un acto administrativo por el cual se atribuye una persona, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concedido, como a la construcción de una obra pública, un poder jurídico sobre una manifestación de la administración pública ".

Por su parte Korn Villafañe manifiesta: " existe el sistema de concesión a una empresa privada cuando la municipalidad delega por contrato a un particular una parte de su actividad gubernamental, para que éste, en su calidad de concesionario, lo ejerza a nombre propio y por cuenta propia, reservándose le comunis un derecho especial de control ". (5)

Gabino Fraga, ubica la concesión como una de las formas de los particulares en la ejecución de la función administrativa y sostiene:-

" en las concesiones para servicios públicos el Estado no se limita a reglamentar una actividad privada, sino que hace que el servicio que debía por el propio Estado se preste por una empresa privada sujeta al acto de la concesión, que establece un equilibrio entre el interés público y el interés privado del concesionario". (6)

Naturaleza Jurídica, respecto al particular mucho se ha discutido y existen variadas opiniones que sostienen que es un contrato de derecho privado; un contrato de derecho público administrativo, o sobre si se trata de un acto administrativo distinto e irreductible a la forma contractual. En obvio de exposiciones innecesarias solamente enunciaremos la posición de Gabino Fraga, quien sostiene: que es un acto mixto compuesto de tres elementos que, por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario de la concesión. Estos tres elementos son: Un acto reglamentario, Un acto concesión y un contrato.(7) El primero sostiene Fraga, fija las normas a que a de contraerse la organización y funcionamiento del servicio público y este elemento puede ser variado discrecionalmente por el Estado atento a las necesidades del servicio. El segundo es una consecuencia necesaria y forzosa del primero, toda vez que los poderes y obligaciones que la ley le atribuye al concesionario, requieren para su aplicación de un acto intermedio, un acto concesión, el cual viene a condicionar la atribución a un caso concreto de la situación prevista por la ley y finalmente el elemento contractual tiene por objeto proteger los intereses del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no podrá ser modificada unilateralmente por la administración.

(4) R. Bielsa, Tratado de Derecho Administrativo Tomo I PP. 308.

(5) Villafañe, Korn ARDIFó, Derecho Público Político, Tomo I, PP. 124.

(6) Fraga Gabino.- Ob. Cit. Pag. 533.

(7) Fraga, Gabino.- Ob. Cit. PP 546 a 550.

PROS Y CONTRAS DE LA CONCESION.

En primer término respecto de las ventajas del sistema, se dice que libera al Estado de grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios y que en función del derecho de reversión, -- despues de cierto lapso de tiempo, el Estado se encuentra en posesión y puede explotar directamente el servicio. Tambien se ha dicho a favor del sistema en cuestión que la gestión financiera del servicio al estar en manos de particulares, que juegan su interes personal y no el Estado, es mucho más eficaz. Respecto de las principales desventajas se le encuentra que constituye un obstaculo para el avance y progreso de la explotación y prestación del servicio y que normalmente se subordina el interes público al particular del concesionario y que en -- consecuencia la colectividad se ve privada de cuantiosas utilidades -- que por este mecanismo quedan en manos de los empresarios. (8)

d).- SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.

El sistema de economía mixta, consiste en que la explotación del servicio público es otorgado a una sociedad en la que figuren como -- accionistas, no solo los particulares, sino tambien el Estado y aún -- los usuarios del servicio, de tal manera que tanto en la inversión --

(8) Al respecto cabe hacer mención de la Nacionalización de la Banca Privada del 1o. de Septiembre de 1932, ya que al tratarse de un servicio público concesionado por el Estado a los particulares, simplemente el Estado en función del interes supremo de la Nación revierte o revoca la concesión para la explotación y prestación del servicio a los particulares, en virtud del manejo criminal, especulativo y antipatriótico que la banca privada había realizado de los recursos -- financieros nacionales, provocando la crisis más espectacular de la historia del país, con los respectivos procesos devaluatorios, inflacionarios y de contracción económica. "YA NOS SAQUEARON, NO NOS SAQUEARAN MAS".- JOSE LOPEZ PORTILLO.- Sexto Informe de Gobierno.-

del capital que el servicio requiere, como en la administración del mismo, intervenga el Estado aportando parte de los fondos públicos y figurando en los consejos de administración de las empresas. Se señala generalmente como utilidad de las empresas mixtas que posibilitan al Estado controlar de cerca las actividades de las grandes industrias estratégicas y participar en las utilidades y con el tiempo liberar a los contribuyentes de pesados gravámenes, la actividad del poder público debe tender, pues a vigilar y cautelar el cabal cumplimiento de los objetivos de la empresa, de donde se evite el afán de lucro del capital privado y obtener la eficacia del servicio. (9) Algunos autores sostienen que tal sistema no es estable, y es una transición entre la explotación privada y la estatización de los servicios públicos. Ejemplo típico de este sistema lo constituye Telefonos de México.

e).- SISTEMA DE LA MUNICIPALIZACION.

Para Alcides Greca, en su obra citada "LA MUNICIPALIZACION ES LA REALIZACION DIRECTA POR EL PODER COMUNAL DE UN SERVICIO PUBLICO O DE UNA ACTIVIDAD INDUSTRIAL QUE TIENE POR FIN, EN UNOS CASOS, OBTENER PRODUCTOS O REALIZAR ACTIVIDADES DESTINADOS A SER UTILIZADOS POR LA POBLACION A UN PRECIO DE VENTA INFERIOR AL QUE SE PAGA A LA PRODUCCION PRIVADA EN LIBRE CONCURRENCIA, Y EN OTROS, CUANDO SU COSTO ES SUPERIOR, EL ALLEGAR RECURSOS AL ERARIO MUNICIPAL PARA LA

(9) NOTA.- En el presente parrafo unicamente me he limitado a señalar las características del referido sistema de prestación del servicio público, sin que para tal efecto concerta en lo absoluto los criterios anotados respecto a los beneficios del sistema, toda vez que al respecto el suscrito sostiene una posición acabada, totalmente contraria a la privatización de los medios de producción o reproducción de la fuerza de trabajo.

REALIZACION DE OBRAS DE INTERES GENERAL. CUANDO EL SERVICIO SE PROPORCIONA GRATUITAMENTE SU COSTO ES SOPORTADO POR LA MUNICIPALIDAD Y TIENE POR FIN OFRECER UN BIENESTAR ESPECIAL, SOCIAL O ECONOMICO, A LOS HABITANTES DE LA CIUDAD". La municipalización puede ser simple o directa en este caso no se trata de una verdadera municipalización, se manifiesta cuando el municipio se procura determinados bienes para su propio consumo o sus necesidades externas estableciendo empresas en cuyo funcionamiento no tiene interés el público y solamente busca obtener determinados productos que le son necesarios; La compleja, si es una auténtica municipalización y puede ser: industrial, cuando el municipio procura obtener productos a un precio más barato que el se obtendría recurriendo a empresas privadas. Es social, cuando proporciona a sus habitantes servicios gratuitos o a un precio inferior al costo (el caso del Sistema de Transporte Colectivo METRO). La municipalización constituye desde el punto de vista de los principios la mejor forma o sistema de los servicios públicos.

Entre las principales ventajas que brinda la municipalización -- podemos citar las siguientes:

- Procura un mayor bienestar colectivo;
- Produce con mayor eficiencia y menor costo que las empresas privadas;
- Tiene mayor amplitud en la prestación de servicios de carácter social;
- Las utilidades producidas se reciclan en beneficio de la comunidad - en forma de mejoras al servicio, implantación de otros nuevos u obras de interés general;
- Posibilita la impartición gratuita de servicios urgentes.
- Evita la fuga de capitales (emigración de la riqueza).

Los gastos de la municipalización se colventan con el producto de las tasas o via impuestos, cuando los servicios son gratuitos se recomienda el sistema impositivo y cuando no se recomienda el establecimiento de tasas proporcionadas a la importancia y utilidad del mis-

mo, en ningún caso se debe lucrar con el servicio, pero igualmente es recomendable calcular tasas que permitan no solo el mantenimiento sino la reproducción y ampliación del servicio mismo.

Para que una municipalización tenga éxito resulta necesario, en primer término, que existan condiciones urgentes y necesidades sociales que lo reclamen ya en virtud de que las empresas privadas no quieren hacer frente al problema, o bien, porque explotan deficientemente el servicio, anteponiendo sus intereses mezquinos a los sociales. --- (la municipalización del Transporte Urbano del Distrito Federal, es un claro ejemplo de este último caso) . §(10)

f).- SISTEMA DE EXPLOTACION POR CONSORCIO.

Consiste en una asociación de sociedades o entidades ya existentes para el logro de una finalidad común y sin que ninguno de sus -- componentes pierda su personalidad inicial. Es necesario distinguir este sistema tanto de la sociedad, como de la economía mixta, ya -- que en esto la municipalidad o determinada empresa, ingresa solamente como un socio más de la sociedad y en el consorcio la municipalidad o la referida empresa determinada, se asocia con las sociedades.

(10) Por razones de posición política e ideológica , personalmente -- considero que la municipalización es la mejor alternativa de prestación de servicios públicos, considerando que muchos de ellos deben -- por su naturaleza ser gratuitos, por las razones de que el sistema -- público de mantenimiento de la fuerza de trabajo se ha establecido -- para relevar a la burguesía de la obligación de cubrir las necesidades disociadas de los trabajadores directamente via salario, y en tal concepto, los trabajadores no tienen porque pagar por la sustitución de una obligación patronal, cuando el hecho de que el salario remunerador y suficiente para satisfacer las necesidades de la familia en el orden material, social y cultural y para dotar a los hijos de la educación obligatoria establecida en la Constitución y la Ley del Trabajo, no existe realmente.

Como elementos distintivos del consorcio podemos ubicar:

- 1.- Es una forma específica de asociación ;
- 2.- Sus integrantes son personas jurídicas determinadas ;
- 3.- Conservan cada una de las personas asociadas su personalidad - inicial.

CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO

MATERIAS DE ESTUDIO DEL DERECHO URBANO.

D).- PREVENCION AMBIENTAL.

Hemos tratado de demostrar a lo largo del presente trabajo que el proceso de desarrollo urbano en México, es producto del desarrollo del capitalismo y concretamente del capitalismo dependiente, -- pues bien, la anterior afirmación igualmente resulta valida para -- los problemas relativos a la contaminación ambiental con su variable específica la prevención ambiental.

Efectivamente, la Economía Industrial del Capitalismo, dicho de otro modo el modo de producción capitalista, se sustenta fundamentalmente en las grandes concentraciones de las actividades económicas, producción, circulación, distribución y consumo, de tal modo, que dichas tendencias culminan en el ámbito urbano, en el hacinamiento y caos urbano, el cual a su vez produce múltiples problemas individuales y colectivos de naturaleza social.

Los procesos de urbanización espontánea, con todas las características anotadas con anterioridad, suscitan un conjunto de problemas que distorsionan la forma de vida de los pobladores de los grandes conglomerados urbanos, tanto en lo económico, político y social planteándose en términos tan antagonicos, que en el caso particular del impacto en el medio ambiente, se hace difícil establecer la relación crítica entre el hombre y su medio ambiente, entendiéndose en todo caso por medio ambiente, todo aquello que nos rodea.

El crecimiento demográfico, el problema migratorio, los asentamientos humanos y su compleja problemática, el desigual reparto de la riqueza social, constituyen tensiones sociales, prontas a estallar, ciertamente resultan inconcebibles los extremos entre la clase domi--

nante que se encuentre encubierta por el proceso de acumulación y la barbara explotación a que han sido sometidos los trabajadores, - carentes casi siempre, de las condiciones más elementales para su subsistencia y desarrollo humano, existe de tal manera, una desigual repartición de la riqueza social, una inequidad en los niveles de vida, en el crecimiento demográfico y en el despilfarro de recursos, las crecientes migraciones del campo a la ciudad, se ven justificadas por el repudio y la huida de la miseria y como ha quedado demostrado, la centralización urbana de actividades, agravan más los problemas que aquejan a las concentraciones urbanas, deficientes servicios públicos e inadecuadas instalaciones.

De este modo, es que podemos sostener que la baja calidad del medio que rodea al hombre y la mayoría de los agentes contaminantes, que nos están afectando, particularmente a México, encuentran su base en dos grandes causas: la poblacional y la tecnológica. La primera se encuentra determinada sustancialmente por la alta tasa de natalidad y la explosión demográfica, por su crecimiento social y urbano y es que el crecimiento urbano y la anárquica distribución de los asentamientos humanos, constituyen una fuente de contaminación; la causa tecnológica, ha surgido en virtud de la actividad del hombre, el desenvolvimiento económico, desde la Revolución Industrial, descansa en un aumento gradual de la energía que el hombre emplea para ayudarse en el proceso productivo y la tecnología creada por el hombre emite substancias, gases, olores, ruidos, humos, calor, radiaciones y en general desechos que no son susceptibles de reciclar o de reabsorberse e imponen sistemas de trabajo que alienan al ser humano, al trabajador directo y ponen en peligro constante a grandes concentraciones humanas o centros de población.

El problema de la contaminación ambiental se ha agravado, porque existe la tendencia de no incluir en los procesos industriales y técnico

lógicos, los gastos que suponen el empleo de técnicos anticontaminantes, por el elevado costo que aquellas representan y de tal manera -- que el costo real, en términos concretos, se ha transferido a la sociedad en su conjunto, quien no solamente soporta el progresivo empobrecimiento de la calidad de los recursos naturales y de la vida, sino que en última instancia tiene también a su cargo el problema de rehabilitar los medios deteriorados susceptibles de rehabilitación, dicho de otro modo el costo se ha "socializado" y es el Estado quien ha intentado hacerle frente a dicha problemática, vía recursos fiscales.

CARACTERÍSTICAS, CONCEPTO Y MOMENTOS DEL DERECHO AMBIENTAL.

Según Lucio Cabrera, el Derecho de Protección Ambiental: "Es el conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto pueda afectar directamente e indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro. A veces tiene aspectos repressivos de carácter penal. (1)

El Derecho de Prevención Ambiental, participade las características del Derecho Urbano, es un derecho disperso, nuevo y por tales motivos sostenemos que se trata de una disciplina que provee de contenido al segundo y se puede afirmar que no constituye en sí misma una rama autónoma de la ciencia jurídica, sino una dimensión valorativa y técnico jurídica aplicable a una buena parte de las leyes vigentes.

Las características de esta disciplina por razón de sus fines son:

(1) Cabrera Acevedo, Lucio.- El Derecho de Protección al Ambiente; --- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1981.

- 1.- La prevención de los daños al medio ambiente;
- 2.- El mejoramiento de los medios deteriorados y su reparación cuando alcanza altas tasas; y
- 3.- La reparación del daño a las víctimas del agente contaminante ---
(Por ahora utópica en el Derecho Mexicano, toda vez que se sigue el sistema continental europeo, en lo que concierne a la instrumentación procesal de la reparación del daño, esto es, consistente en la limitación a la intervención de los particulares en los juicios y predominio del control de la administración.

Respecto de las cuatro etapas o tipos de derechos de prevención al ambiente, podemos señalar junto con Peter H. Sand, quien los caracteriza del siguiente modo: (2).

PRIMERO.- PROTECCION LEGAL DE LA SALUD.- Busca proteger la salud física del hombre, se le califica de protección elemental y se orienta a evitar riesgos o accidentes.

SEGUNDO.- USO DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS SOBRE LA NATURALEZA.- Se orienta hacia un ejercicio correcto y mesurado del derecho subjetivo en bien de la naturaleza.

TERCERO.- CONSERVACION Y CORRECTA UTILIZACION DE LOS RECURSOS NATURALES.

(2) Citado por Cabrera, Licio, Ob. Citada.

Pretende conservar los recursos naturales y su correcta utilización.

CUARTO.- CONTROL Y PROTECCION DE LOS ECOSISTEMAS.- Como su nombre lo indica se consagra al control y protección de los ecosistemas.

CARACTERIZACION DOGMATICA DEL DERECHO URBANO

E).- PROTECCION AL CONSUMIDOR

MATERIAS DE ESTUDIO DEL DERECHO URBANO.

Hemos dejado señalado que en la Sociedad Capitalista, la Ciudad es una forma de la socialización de las fuerzas productivas, constituye una instancia en donde se concentran las condiciones generales de la reproducción del capital y en donde se manifiestan de manera concentrada, todos los elementos del proceso económico, producción, circulación distribución y consumo, es precisamente en este último aspecto de la actividad económica en donde nos interesa poner de relieve el análisis, para poder comprender la problemática de la protección al consumidor, primero debemos ubicar correctamente el problema del consumo.

Las necesidades específicas y empíricamente constatables, surgen y se manifiestan a través de una demanda de orígenes múltiples: Final de Consumo; para la producción pública. La demanda de los consumidores a su vez, aparece como función de la distribución del ingreso, de la solvencia diferencial de las diferentes clases sociales y de una oferta que informa y modifica las preferencias de los consumidores.

El consumo no es un mero retiro de bienes del proceso de producción, ni tampoco una simple relación personas/cosas, no es una actividad homogénea, unifuncional, ni puramente pasiva frente a la actividad productora, esta concepción ubica una serie compleja de funciones y actividades diferentes, según las múltiples relaciones físicas y sociales que pueden establecerse

entre sujetos y objetos y entre sí, ante todo, existen las complejas interrelaciones entre consumo y producción.

"De hecho la producción es directamente consumo, y el consumo directamente producción, cada uno siendo inmediatamente su contrario. Así pues, se opera entre ellas un movimiento mediador: La producción es el intermediario del consumo creando su objeto y asignándoselo, pero a su vez el consumo es el intermediario de la producción, procurando a sus productos el sujeto para el cual se vuelven productos. Solo en el consumo el producto conoce su realización última... Sin producción no hay consumo, pero sin consumo tampoco hay producción, pues la producción sería entonces inútil..." (1).

El consumo puede estar referido a:

- 1).- La nutrición y protección del organismo;
- 2).- El cumplimiento de funciones instrumentales, decorativas, amenizantes.
- 3).- La acumulación (compras para reserva);
- 4).- La producción de servicios;
- 5).- La participación y la utilización colectivas de recursos
- 6.- La incorporación y el refuerzo de valores psicosociales y espirituales; lazos afectivos, artes y espectáculos; juegos, fiestas., ceremonias, distracciones, decoración de vivienda y paisaje urbano, estilo de contactos sociales; ideas abstractas, información factica, saber técnica o científica.

El consumo nunca es totalmente pasivo ni repetitivo, importa un elemento creativo, variable, explorativo, etc. El consumo expresa relaciones entre grupos e individuos, constituye un aspecto

(1) C. Marx. Fundamentos de la Crítica de la Economía Política, II. - Antropos, Vol. I, Pág. 13 .

del proceso de integración y competencia sociales, contribuye a la valorización social del grupo o del individuo, es una forma de participación social.

De tal manera, el comercio, contemplado como intercambio de bienes y servicios, socialmente necesarios, sirve de enlace entre la producción y el consumo, tiene en el sistema capitalista mexicano, una importancia primordial. En él participan por una parte quienes al amparo de la estructura jurídica correspondiente se dedican a su libre ejercicio y por otra parte, el Estado como responsable de regular una actividad profundamente ligada al desarrollo económico Nacional.

Frente a la oferta de lo que se produce, se encuentra el consumidor, punto terminal de todo proceso productivo, de tal manera que la existencia misma de la actividad comercial, ha sido sin temor a equivocarnos, el punto de partida de las normas que establecen derechos en favor de los consumidores, efectivamente, al imponerse a los comerciantes obligaciones como las de expedir facturas, conservar su correspondencia mercantil, etc., se está procurando a quienes tienen relaciones con los comerciantes, el que en un momento determinado puedan hacer valer adecuadamente sus derechos en caso de controversia.

En México, la Ley Federal de Protección al consumidor que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Diciembre de 1975 y entró en vigor el 5 de Febrero de 1976, es el primer Ordenamiento de Importancia para ubicar en un solo cuerpo legislativo las normas que consagran derechos a favor de los consumidores y en el que se establecen además, los mecanismos y procedimientos para su defensa.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO .- CAPITULO IV.
ESQUEMA INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO DEL DERECHO URBANO.

Tratar de ubicar y precisar el Esquema Institucional Administrativo del Derecho Urbano, o planteado en otros términos de la Administración Pública Urbana, implica un análisis de los problemas de la diversificación multimodalidad y concurrencia de la administración que conoce de los problemas de las ciudades, trataremos de explicar los conceptos anteriores La Administración Pública Urbana es:

- 1).- DIVERSIFICADA.- Por las distintas facultades imperativas y no imperativas que cuenta el Estado. a saber de -- planeación, control y servicios, tributación, organización - etc.
- 1).- MULTIMODAL, porque sus órganos son de diversas y múltiple naturaleza.
- 3).- CONCURRENTE.- Por la jurisdicción mixta y la ubicuidad de los tres niveles gubernamentales, Federal, Estatal y Municipal.

La complejidad del problema urbano, ha motivado o la proliferación de Dependencia Gubernamentales, tanto centralizada como entidades paraestatales, que conocen de asuntos urbanos lo que genera una acción administrativa descoordinada y contradictoria.

Por tal motivo y en virtud del problema de la concurrencia jurisprudencial, abordaremos el tema, en primer término, con el nivel administrativo federal.

- 1.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

Por Reforma publicada por el Diario Oficial de la Federación con fecha 7 de Enero de 1982 y 29 de Diciembre de 1982, se modifica el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareciendo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, creando la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, correspondiendo a esta última - las siguientes atribuciones:

- I.- Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.
- II.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal - convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en la materia, con la participación de los sectores social y privado;
- III.- Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción.
- IV.- Promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo; y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución;
- V.- Fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección - construcción, administración, operación y conservación, a partir de los sitios determinados con la Secretaría de Agricultura

tura y Recursos Hidráulicos.

VI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal: dictar normas técnicas, autorizar - y en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación -- con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, excepto los encomendados expresamente por la Ley a otras dependencias.

VII.- Poseer, vigilar conservar o administrar los inmuebles - de propiedad federal destinados o no a servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no están encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a estos, conforme a la Ley y las plazas y parques públicos cuya construcción esté a cargo del Gobierno Federal:

VIII.- Prever a nivel nacional, las necesidades de tierra - para vivienda y para el desarrollo urbano, y regular en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios el -- sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades.

II.- Organizar y administrar los parques nacionales:

I).- Proyectar las normas, y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio-social.

XI.- Ejercer la posesión de la nación en las playas y zona-marítimo-terrestre y administrarlas en términos de Ley.

XII.- Regular y, en su caso representar el interés de la federación en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la administración Pública Federal-Centralizada y Paraestatal, así como determinar normas y procedimientos para la formulación de inventarios y la realización de avalúos de dichos bienes:

XIII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo;

XIV.- Tener a su cargo, el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación.

XV.- Formular y conducir la política de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

XVI.- Establecer los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos naturales y para preservar la calidad del medio ambiente.

XVII.- Determinar las normas que aseguren la conservación de ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad.

XVIII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezcan la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

XIX.- Normas al aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos.

- XX.- Decretar las vedas forestales y de caza, otorgar contratos consistentes y permisos de caza o de explotación cinegética y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza.
- XXI.- Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales.
- XXII.- Hacer exploraciones y recolecciones científicas de flora y fauna terrestres.
- XXIII.- Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y la fauna terrestres.
- XXIV.- Cuidar de las arboledas y demás vegetación, con la cooperación de las autoridades federales y locales competentes, así como llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país.
- XXV.- Regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacerse antes de descargarse en las redes colectoras, cuencas cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salubridad y Asistencia.
- XXVI.- Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecológico.
- XXVII.- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres.
- XXVIII.- Establecer viveros, criaderos y reservas especiales

XXX.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De acuerdo a lo establecido por el Art. 6o. de la Ley - Federal de Vivienda (D.O. 7 de Febrero de 1984). corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda de conformidad con las disposiciones de dicha ley y con las que se dicte al respecto el Ejecutivo Federal, así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen;

II.- Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal;

III.- Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la administración pública Federal en las que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda-

IV.- Coordinar el sistema nacional de vivienda, en la forma que se convenga con los gobiernos de los Estados y Municipios de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan.

V.- Vigilar en el ámbito de su competencia, que las entidades del sector que coordina, conduzcan sus actividades conforme a las disposiciones de dicha Ley y al programa sectorial de vivienda

VI.- Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción.

VII.- Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas generales que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de adquisición y enajenación del suelo, en los términos del Capítulo III de dicho Ordenamiento, de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley General de Bienes Nacionales y demás aplicables;

VIII.- Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de viviendas;

IX.- Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas, con la participación de los Estados y municipios en sus respectivas circunscripciones;

X.- Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda con sujeción a la Ley de Planeación y la Ley de Información, Estadística y Geográfica y las normas que al efecto emita la Secretaría de Programación y Presupuesto:

XI.- Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestros que afecten a centros de población y que le señale el Presidente de la República.

XII.- Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda y

XIII.- Las demás que le señalen las leyes y el Ejecutivo Federal.

I.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 29 de Diciembre de 1976, agregó a la Secretaría de Obras Públicas lo relativo a los Asentamientos Humanos, Urbanismo y vivienda, el Artículo 37 de dicho Ordenamiento Jurídico, crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que recoge funciones de la extinta Secretaría de Obras Públicas, de la Secretaría de Patrimonio, de la de Recursos Hidráulicos y de la también extinta Secretaría de la Presidencia.

De tal modo que esta dependencia aunada a lo relativo a Obras Públicas e Inmuebles Federales, conoció de la Política General de Asentamientos Humanos, de la Ordenación del Territorio de Vivienda y Urbanismo y de la infraestructura de centros de población, en la planeación y programación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, tanto en su formulación como en su ejecución, evolución, control y corrección.

De conformidad con el Artículo 37 de la Ley de Administración Pública Federal, las principales facultades de esta Secretaría son:

ARTICULO 37.- "A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1.- Formular y conducir la Política General de Asentamientos Humanos en el 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 vivienda.

En cuanto a la estructura interna; se define de conformidad con el Reglamento Interior de Trabajo, se contempla una -- Subsecretaría de Asentamientos Humanos con siete direcciones y las cuales son:

- 1).- Dirección General de Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos (Art.1).
- 2).- Dirección General de Reservas Territoriales (Art. 2).
- 3).- Dirección General de Equipamiento Urbano y vivienda. -- (Art. 19).
- 4).- Dirección General de Ecología Urbana. (Art. 20.)
- 5).- Dirección General de Centros de Población (Art. 21).
- 6).- Dirección General de Participación de la Comunidad.(Art. 22).
- 7).- Dirección General de Prevención y atención emergencias urbanas (Art.23).

2.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

La ordenación de las ciudades, y la planeación urbana, -- no pueden ser ajenas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la cual toca elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales, de desarrollo económico y social y proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades. Dicha Secretaría conoce directamente de cuestiones urbanas en función de que es el eje central del sistema de planeación na

cional, dentro de los cuales se encuentran inscritos la planeación racionalización urbanas y aunado al hecho de que finalmente, los grandes centros de población las ciudades, son el ámbito espacial, en que se operativizan las acciones de esta Secretaría de Estado.

Esta Secretaría concentra funciones antes otorgadas a la Secretarías de la Presidencia, Hacienda, Industria y Comercio y del Patrimonio Nacional y sus principales atribuciones son: La planeación, programación, evaluación, gasto público, contabilidad gubernamental, control global del Sector Paraestatal, Informática y Contratación, Ejecución de Obras-Públicas y en general la presupuestación de la actividad administrativa del Estado.

3.- SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

En dicha Secretaría se fusionaron las facultades, conferidas a las extintas Secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos, de conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958 (D.O. 31/12/1958); planeación y fomento de la producción forestal y agropecuaria y construcción y operación del sistema hidráulico nacional.

Por lo que respecta a las cuestiones urbanas a esta dependencia le compete intervenir en el manejo y explotación de los recursos forestales, en el cuidado y conservación de los suelos agrícolas y en la administración de los recursos hidráulicos, de esta Secretaría depende la dotación de agua a los centros urbanos, así como la captación, conducción y porabilización del vital líquido y su actividad incide en -

el equilibrio ecológico de las ciudades. Los principales ordenamientos que aplica esta dependencia y especialmente referido al problema urbano son: Ley Federal de Aguas, Ley Forestal, -- etc.

4.- SECRETARIA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA

Uno de los problemas íntimamente relacionado con la cuestión urbano, es indiscutiblemente, el de la contaminación --- ambiental, motivos de sobra, resultan entonces, para argumentar y destacar la importancia de esta Secretaría de Estado.,- la cual además de lo relativo a la salubridad y asistencia, - le compete lo relativo a la planeación y conducción del saneamiento ambiental, para lo cual cuenta con una legislación específica, que particularmente consideramos de contenido urbanístico, como lo es la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación Ambiental y el Código Sanitario, con los cuales contribuye a la preservación del equilibrio ecológico de las ciudades y grandes centros urbanos.

Igualmente a esta Dependencia concierne, (Conforme a la Constitución, Código Sanitario y Ley General de Población), coordinar los programas de planificación familiar que intentan abatir el exagerado aumento de la población y controlar la explosión demográfica.

5.- SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA.

A la misma concierne intervenir en los problemas de provisión de la tierra que demandan el crecimiento de las urbes y ciudades así como la creación de nuevos centros de población

cautelar la propiedad ejidal y comunal, ante las demandas urbanas y promover el uso rural de la tierra, igualmente le corresponde intervenir en los problemas de regulación de la tenencia de la tierra, en efecto una de las características principales de los centros urbanos irregulares, es la de que se encuentran asentados en zonas que tienen un origen ejidal comunal y que actualmente ya forman parte de las ciudades, e inclusive se tuvo que reformar los artículos 117, y 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismas que introdujeron el Capítulo de expropiaciones la modalidad de la expropiación a favor de COFETT, - (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra), con lo que queda abiertamente demostrada la importancia de dicha dependencia en el tratamiento de los problemas urbanos.

La legislación de la materia con implicaciones urbanísticas, son la Ley Federal de Reforma Agraria (Zona Urbana Ejidal), Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y demasías; Ley de Expropiación, Ley General de Asentamientos Humanos, etc.

6.- SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Hemos mencionado que las urbes y grandes ciudades, por su naturaleza son donde se concentran los grandes núcleos de producción y consumo y donde se centralizan y concentran los medios de producción, esta Secretaría de Estado, resulta de capital importancia entonces para el, problema urbano, por los motivos antes mencionados, ya que dispone de multitud de ordenamientos legales en materia minera e industria, así como por las facultades que la Ley de la Administración Pública Fede--

ral le confiere, a efecto de que vigile, conserve, y administre los bienes de propiedad originaria de la nación, así como todo lo relativo a los Recursos Naturales no Renovables, los de dominio público y los de uso común, materias todas, de elevada incidencia en los medios urbanos.

7.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

Toca a la Secretaría de Educación Pública, organizar, vigilar y administrar el servicio educativo nacional, de donde se desprende uno de los principales reclamos de los grandes centros urbanos, el derecho de educación; así mismo, es esfera de su competencia el proteger y cautelar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural de la nación, y para ello cuenta con el auxilio y el apoyo de dos entidades paraestatales: el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Ambas dependencias que integran y forman parte del sector educativo, intervienen con facultades imperativas y con el carácter de autoridades, en cualquier obra pública o privada que pueda efectuar o atentar contra el patrimonio cultural o histórico del país.

En otro sentido, corresponden a dicha dependencia, esto es la Secretaría de Educación Pública, intervenir por medio de diversas instituciones paraestatales, por ejemplo, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, en la dotación de equipamiento escolar y en la prestación de servicios de esa índole.

8.- SECRETARIA DE GOBERNACION

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, aunado a los problemas de política interna, electoral, comunicación, una de las cuestiones que dejan sentir particular importancia en las ciudades y es, precisamente lo relativo a la política demográfica del país.

El objeto del mencionado Ordenamiento es: "Regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, -- con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social", (Art. 1).

Con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, el marco jurídico que regulaba la Ley General de Población, se ha ampliado y completado, ya que a la Secretaría de Gobernación, compete, en coordinación con diversas Secretarías de Estado, (Secretaría de Salubridad y Asistencia, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, etc.) implementar los planes y programas de planificación familiar, aspecto de singular importancia para los problemas urbanos, ya que la explotación demográfica, es uno de los principales variables de la cuestión urbana.

9.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 73, Fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases jurídicas para la administración del Distrito Federal, y toca al Departamento del Distrito Federal, la administración y Gobierno de una de las ciudades más grandes y complejas, no solo --

país, sino del mundo, la capital nacional y sede de los poderes de la unión. La Ley Orgánica del Departamento de Distrito Federal, su Reglamento Interior y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, son entre otros, los instrumentos legales, -- que toca aplicar a esta dependencia.

El Departamento del Distrito Federal se encuentra investido de muy amplias facultades administrativas, directamente relacionadas a la estructura, desarrollo de la ciudad de México, administrar los bienes de dominio público y privado que constituyen el patrimonio del propio Departamento del Distrito Federal, regula y establece el tránsito de vehículos, automotores y peatones, así como las cuestiones relativas a vialidad y transporte urbano, promover la constitución del patrimonio familiar, - determinar los casos de utilidad pública para las expropiaciones urbanísticas, o bien, la ocupación o requisa total o parcial de inmuebles privados y proponer al Ejecutivo Federal los decretos coorrelativos, sugerir en el ante proyecto de presupuestos de ingresos disposiciones relativas a fiscalidad con fines urbanos, recaudad, por medio de la Tesorería del D.F., - impuestos prediales, derechos, productos y aprovechamientos -- que graviten sobre los elementos urbanos, fundamentalmente sobre la propiedad raíz, establecer la planeación urbana del Distrito Federal, realizar y construir las obras y servicios públicos, equipamiento urbano y la prestación de dichos servicios públicos, promover las políticas de vivienda y habitación popular, así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana. regular la construcción pública y privada y los usos --

del suelo urbano, así como determinar las actividades consideradas, servicios públicos urbanos, y decidir en qué casos serán prestados por el propio Departamento del D.F., y cuando serán concesionados a particulares y recientemente la prestación del servicio de transporte público urbano.

El Departamento del Distrito Federal, conduce, orienta e implementa el desarrollo Urbano del Distrito Federal, mediante el empleo de técnicas y recursos imperativos y no imperativos. En virtud de la Reforma Administrativa, el D.D.F. ha reformado su aparato administrativo, en efecto, en 1976, liquidó al Fideicomiso para el desarrollo urbano (FIDEURBE), la Dirección de Habitación Popular la Procuraduría de Colonias Populares, la Dirección de Regulación de la Tenencia de la Tierra, y las concentró y creó al efecto la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Organismos descentralizados y desconcentrados.

10.- COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 16 de junio de 1977, y con base en los Arts. 21 37 y 11 L.O.A.P.F. y 14-L.A.H., se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, como organismo de coordinación del desarrollo regional y urbano y se integra por Subsecretarías, (Representantes), de la mayoría de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como, de las dependencias paraestatales que intervienen de manera directa en el proceso de desarrollo urbano y regional. Igualmente los Gobernadores de los Estados-

pueden ser invitados a oír su opinión a las sesiones de la Comisión, en los casos particulares que de modo alguno afecten a su Entidad Federativa, así como a las agrupaciones legalmente constituidas por obreros, campesinos, industriales, profesionales, etc.

Este Organó que sustituye, la extinta Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano (D.O. 28/6/76), se encuentra presidido por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y tiene entre otras las siguientes atribuciones:

- a).- Definir y proponer acciones e inversiones susceptibles de ser integradas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- b).- Establecer los lineamientos de políticas prioridades, restricciones para el P.N.D.U.
- c).- Establecer normas para la colaboración de otras dependencias en el análisis, revisión y evaluación de otras dependencias en el análisis, revisión y evaluación de P.N.D.U. (Plan Nacional de Desarrollo Urbano).
- d).- Adoptar o, proponer mecanismos o medidas orientadas a garantizar que los miembros de la comisión vigilen la congruencia entre sus programas y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano:
- e).- Recabar la información necesaria para el mencionado Plan, Proponer la celebración de convenios entre el Ejecutivo Federal, los Estados y Municipios, en lo relativo a desa

...Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Turismo, Trabajo y Previsión Social; Salubridad y Asistencia, por áreas de Planeación de la Secretaría de Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos de nuevos centros de población de la Reforma Agraria; Secretaría de Asentamientos Humanos, Infonavit, NAFINSA, ISSSTE, IMSE, CAFISE y BANUSA.

rrollo Urbano.

11.- COMISION INTERSECRETARIAL DE PLANEACION, PROGRAMACION Y FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA.

Esta Comisión fué creada por Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de Agosto de 1979 y se encuentra integrada por las siguientes Secretarías de Estado:

- a).- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- b).- Secretaría de Programación y Presupuesto
- c).- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Dicha Comisión, tiene como objetivo central proponer las políticas generales en materia de vivienda recomienda las bases para que los programas habitacionales del Estado se encuentren coordinados y propone la coordinación con la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; igualmente procura la coordinación y cooperación e intercambio de las Entidades vinculadas al problema habitacional, las cuales podrán ser invitadas a las sesiones de dicho organismo.

3.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

1.- INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y LA VIVIENDA POPULAR (INDECO).

El instituto Nacional de la Vivienda, creado en el año de 1954, se transforma en 1971, en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular, Organismo que ejerce una amplia competencia en materia de desarrollo urbano de vivienda popular.

Esta dependencia en virtud de las facultades derivadas de la modificación a la Ley Federal de Reforma Agraria, se le dan

facultades para recibir en beneficio las expropiaciones de tierras ejidales, contribuyendo de tal modo a la provisión de tierra que requieren el desarrollo urbano y los centros de población, coadyuvando de tal manera también en los planes de regularización de tenencia de la tierra.

Sus principales atribuciones consisten en llevar a cabo programas de vivienda popular, promover la construcción de fraccionamientos que coadyuven al desarrollo de asentamientos humanos, atender la demanda de suelo urbano para vivienda, promover la creación de empresas avocadas a la producción y comercialización de materiales e implementos para la construcción de vivienda; regular el mercado de terrenos y propiciar la autoconstrucción de viviendas.

Este Instituto, actualment se encuentra en liquidación, en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha:

2.- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

A partir de la reforma al Artículo 123 Constitucional de 1972, se funda el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual se encuentra contemplado en la fracción XII del Artículo 123, Apartado "A", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene a su cargo el manejo del Fondo Nacional de la Vivienda, que se integra con las aportaciones constitutivas, que los patrones están obligadas a aportar, para dar cumplimiento a las obligaciones-

de proporcionar habitaciones a sus trabajadores y para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar a dicho fondo, el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

EL INFONAVIT es un organismo administrativo, integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones y creado por Ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de Abril de 1972.

El Instituto tiene a su cargo, la responsabilidad de la coordinación del sistema de financiamiento que permita a los derechohabientes (trabajadores subordinados) obtener crédito barato y suficiente, para la adquisición en propiedad de habitaciones, la reparación, construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y el pago de los pasivos contraídos por esos conceptos, y coordinar y financiar los programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

La Ley Federal del Trabajo, regula en el capítulo III, del Título IV, Artículos del 136 al 153, el derecho de habitación para los trabajadores.

3.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

En 1959, la Dirección de Pensiones Civiles, por decreto de fecha 12 de agosto del citado año, se transforma en el ISSSTE, el cual opera el sistema de seguridad social que establece la Fracción XI del Artículo 123 "B" Constitucional, di

cha Institución de conformidad con las bases Constitucionales y su Ley Reglamentaria de fecha 30 de Diciembre de 1959, tiene entre otros, como uno de sus principales objetivos, la venta o arrendamiento barato de viviendas a sus derechohabientes, así como el otorgamiento de créditos blandos para la adquisición de terrenos para uso habitacional, para la compra de vivienda, su construcción, su mejoramiento o su finiquito. La Ley del ISSSTE establece que parte de sus reservas, se inviertan en las operaciones mencionadas.

4.- INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

Este organismo creado por decreto del Diario Oficial de fecha 29 de Junio de 1976, cumple funciones habitacionales similares al ISSSTE, en beneficio de los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

5.- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS (BANOBRAS).

El 7 de Noviembre de 1934, el Estado Mexicano funda una de las primeras instituciones de crédito, se trata del Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas, que posteriormente se transforma en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y el cual, tiene un objetivo social sumamente amplio: Movilizar recursos a obras y servicios públicos prioritariamente municipales, actuar como agente financiero del Gobierno; fungir como asesor técnico del sector público y llevar a cabo, proyectos de vivienda de interés social, en otras palabras BANOBRAS,

es un Banco de Desarrollo Municipal y Urbano.

BANOBRAS maneja el Fondo de Habitación Popular, fideicomiso público en el que transformó el efímero Banco de Fomento de la Habitación, S.A. (D.O. 1/3/46), que promueve la construcción de vivienda para ser adquirida por personas de ingresos medios.

6.- FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

Este Fideicomiso Público, -en el que figura el Banco Central como Fiduciaria - se encarga de coordinar y vigilar el Programa Financieros de Vivienda, que en 1963, diseñó el Gobierno - de Adolfo López Mateos, para que en el marco del encaje legal la banca canalice recursos a la construcción y venta de interés social. El FOVI, aunque de manera marginal, actúa directamente en la construcción habitacional, empleando recursos fiscales o créditos externos.

De tal modo que este Organismo se instrumenta como promotor de vivienda y órgano de dictamen, autorizado y apoyo para que - con recursos bancarios se financien promociones de terceros.

7.- FONDO DE GARANTIA Y APOYO A LOS CREDITOS PARA LA VIVIENDA (FOGA).

Esta entidad paraestatal, integrada igualmente como Fideicomiso, también forma parte del Programa Financiero de Vivienda, y tiene como objeto, garantizar a las Instituciones Bancarias - acreditadas la recuperación de los créditos para vivienda que - hayan otorgado, otorgar a esas instituciones de crédito, garantías complementarias, compensar costos de manejo crediticio y -

apoyar, para efecto de liquidar, en caso de demora de los acreditados.

8.- FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO .- (FOVISSSTE).

EL FOVISSSTE se estableció por Decreto del 28 de Diciembre de 1972 y es un Organismo Descentralizado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que maneja el Fondo Financiero que se forma con las aportaciones que realizan el Estado y los Organismos Descentralizados regulados por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, para cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

El FOVISSSTE tiene funciones similares a las que ejerce el INFONAVIT y las prestaciones que otorga son distintas y -- adicionales a las que administra directamente el ISSSTE.

9.- FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS DEL ACTIVO DEL EJERCITO, FUERZA AEREA Y LA ARMADA (FOVIMI).

EL FOVIMI, constituye el Tercero de los Fondos de vivienda y tiene el mismo perfil que el FOVISSSTE, es manejado directamente por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se integra con aportaciones Estatales y otorga las -- prestaciones que tanto INFONAVIT y FOVISSSTE, conceden a sus -- derechohabientes. (D.O. 28/12/72). por lo que es obvio de repeticiones las tenemos por reproducidas.

10.- JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS MATERIALES.

Estos organismos, se constituyen paulativamente a partir de la segunda década del presente siglo y para el año de 1977 sumaban ya de 46 y tienen como fin específico, atender asuntos de urbanismo en puertos y ciudades fronterizas.

De conformidad con el Decreto del Congreso de la Unión - de fecha 29 de Diciembre de 1973, las Juntas Federales de Mejoras Materiales, están en proceso de liquidación.

Con un patrimonio integrado por una fracción de los impuestos de importación y exportación, por sus ingresos propios y por subsidios de la Federación, estas Dependencias invierten en la realización de un proyecto general de obras para beneficio de las localidades en que operan (cada Junta Funciona en una sola ciudad): en el abastecimiento de aguas, drenajes y en energía eléctrica; en pavimentación, en hospitales, escuelas, edificios públicos, comunicaciones vecinales, obras de ornato y en "el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo benéficas para la economía municipal".

El simple recuento de las funciones de dichos organismos paraestatales así como de sus atribuciones, evidencia, la notoria duplicidad de funciones con las autoridades Estatales y Municipales.

11.- FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE ACAPULCO GUERRERO.

Este Fideicomiso Público, fué constituido por Decreto Presidencial del 21 de junio de 1976, y tiene por objeto instrumentar la coordinación de esfuerzos Federales dirigidos al desarrollo

llo económico y social de Acapulco, dados los múltiples problemas urbanos de este puerto, derivados de su excesivo crecimiento demográfico y económico.

La principal tarea de este Fideicomiso es:

"Adquirir, urbanizar, fraccionar, vender, arrendar y administrar bienes inmuebles para el adecuado desarrollo de Acapulco y contraer los pasivos necesarios que para ello autoricen a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cabe hacer notar, que dicho Fideicomiso, es el antecedente inmediato del llamado "Plan Acapulco", que le tocó implementar al Gobierno Federal López Portillista y la Administración Estatal de Ruben Figueroa Figueroa, que se caracterizó por la prepotencia y arbitrariedad ejercido en contra de los colonos pobres del Anfiteatro de Acapulco y su servilismo hacia sectores privilegiados del Puerto, que culminó con el desalojo violento y pertinaz resistencia de los colonos del Puerto, agrupados en el Consejo de Colonias Populares de Acapulco (Miembros de la Conamup) y su traslado forzado a la mal llamada "Ciudad Renacimiento"

12.- FIDEICOMISO PARA EL DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD LAZARO CARDENAS.

Este Fideicomiso Público, tiene objetivos similares a los que busca el Fideicomiso Acapulco y se creó en virtud del acelerado crecimiento urbano que tiene la Ciudad Lázaro Cárdenas, con motivo de los planes y políticas orientadas a constituir la en un polo de desarrollo regional.

13.- FIDEICOMISOS PARA CIUDADES INDUSTRIALES.

Hasta la fecha, más de quince Fideicomisos Públicos, han sido constituidos, a efecto de llevar a cabo ciudades industriales que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, tienen condiciones para registrar una evolución significativa.

El objetivo básico de dichos Organismos es asegurar que las Plantas Industriales contaran con los insumos necesarios y que no distorcionaran la estructura y desarrollo propio de las localidades.

Igualmente existe el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

14.- COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. (CORETT).

En virtud del auge industrial, derivado del período de "Desarrollo Acelerado", de los años 40's., se presentó el fenómeno de la ocupación irregular de terrenos ejidales y comunales, por la migración del campo a la ciudad, provocando en consecuencia la polifерación de Asentamientos Humanos irregulares y espontáneos, que sufren la mayor inseguridad jurídica y carecen de los mas lamentables servicios.

El Estado intentó dar respuesta a este fenómeno inicialmente a través de programas de creación de zonas de urbanización de los ejidos o comunidades, dependientes del extinto Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, posteriormente, se constituyó el Comité para la Regularización de la Tenencia-

a la Tierra, por Acuerdo Presidencial del 20 de Agosto de 1973, integrado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización INDECO y el Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (FONAFE) y finalmente por Decreto del 6 de Noviembre de 1974 (Publicado en el Diario Oficial el 8 de Febrero de 1974), se creó el Organismo Público Descentralizado denominado "COMISION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA", posteriormente se reforman los Artículos 117 y 122 de la Ley Federal de Reforma Agraria y se establece la modalidad de Expropiaciones a favor de COCOTEC, para regularizar la tenencia de la tierra y con fecha 3 de Abril de 1979 se redefinen los objetivos de la Comisión, que le confiere atribuciones para:

- Regularizar la Tenencia de la Tierra;
- Programar espacios libres para el crecimiento urbanístico;
- Promover la incorporación de las áreas regularizadas al Fondo Legal de las Ciudades.
- Promover Fraccionamientos para el Estudio y Fomento de Conjuntos Urbanos y Sub-urbanos y;
- Suscribir Escrituras y Titulos de Propiedad.

15.- INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES (INBA).

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de fecha 6 de Mayo de 1972, encomienda su aplicación al Instituto Nacional de Bellas Artes, para que, en coordinación con otras Dependencias Federales, Estatales y Municipales, lleven a cabo la investigación, recuperación, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos artísticos o culturales.

Esta Dependencia, otorga permisos para obras que afecten monumentos o zonas artísticas y lleva un registro de estos. - Así mismo, efectúa las declaratorias de zonas y monumentos artísticos, que constituyen al patrimonio cultural e histórico de la Nación, e impone severas restricciones al derecho de propiedad, la acción de esta Dependencia, afecta el desarrollo de las Ciudades con valor artístico, como ejemplo de sus actividades cabe señalar el "PROYECTO DE RESTAURACION DEL CENTRO HISTORICO DE LA CIUDAD DE MEXICO".

16.- INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA (INAH).

El Instituto Nacional de ANTROPOLOGIA e HISTORIA, creado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación - de fecha 3 de Febrero de 1939, ejerce las mismas funciones -- atribuidas al INBA, por lo que hace a monumentos y zonas arqueológicas e históricas y aplica el Referido Ordenamiento Legal e igualmente su acción afecta el Patrimonio Cultural de las Ciudades, cabe señalar como ejemplo de sus actividades el "Proyecto de Investigación del Templo Mayor", en la Ciudad de México.

17.- COMISIONES DE CONURBACION

En lo que se refiere a Conurbaciones, la Ley General de Asentamientos Humanos, define que; el fenómeno de la conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. De aquí se desprende la importancia de los complejos problemas que se suscitan con las conurbaciones, que son de la competencia concurrente de la Federación. Estados y Municipios de tal-

modo se ha impuesto la necesidad de establecer las Comisiones de Conurbación, a las que compete: "La regularización de los Asentamientos Humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de las zonas conurbanas.

Dichas Entidades Paraestatales, son Organismos Públicos, de carácter Técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propios y son creados por Decreto Presidencial, dichas Comisiones elaboran el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada; fomentan el aprovechamiento social de los elementos naturales. Proponen programas para el desarrollo rural y urbano, promueven coordinación de las obras Federales y gestionan la compatibilidad de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Hasta la fecha existen seis Comisiones de Conurbación Interestatales; y que son los siguientes.

- a) En 1976, la del Centro
- b) En 1976, la de la Desembocadura del Río Balsas
- c) En 1976, la de la Región de la Laguna;
- d) En 1977, la de Marzanillo-Barra de Navidad
- e) En 1977, la de la Desembocadura del Río Ameca;
- f) En 1977, la de la Desembocadura del Río Pánuco.

Los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, se encuentran previstos en la Fracción V, del Artículo 115, Constitucional.

C.- ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL URBANA.

En virtud de la característica, ya mencionada de la con-

currencia, o Jurisdicción Mixta, de los múltiples aspectos relativos al Derecho Urbano, es muy rica.

En los Gobiernos Estatales y Municipales, existen dependencias específicas, tales como Secretarías o Direcciones Generales de Asentamientos Humanos, Obras Públicas ó Desarrollo Urbano, el esquema organizativo, se apega al modelo federal. Asimismo se advierte que en los estados se va implementando un sector paraestatal de consideración y que relativamente está dedicado al tratamiento de los problemas urbanos.

Una de las limitaciones más serias, observadas en la estructura orgánica del Esquema Institucional Administrativo del Derecho Urbano, en el Ambito Estatal y Municipal, lo constituye su mercado dependencia que muestra respecto al Sector Público - Federal, efectivamente, generalmente, los Estados y Municipios y muy particularmente, estos últimos, al no tener autonomía financiera, se ven obligados a tolerar o estimular, que la mayor parte de sus responsabilidades en la materia, sean asumidas -- por la Federación.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA

1.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Los fundamentos Constitucionales de la regulación y ordenación de los problemas urbanos, encuentran su base en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regulan lo relativo a la propiedad; - tributación, producción, establecimiento, tránsito y patrimonio cultural.

Como mencionábamos con anterioridad, la dinámica del - problema urbano, ameritaba el establecimiento de una estructura jurídica y para tal efecto, el 14 de Noviembre de 1975 es presentado por el Ejecutivo Federal en turno, al Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar los Artículos 27, - 73 y 115 Constitucionales, reformas y adiciones, que finalmente fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Febrero de 1976 y las cuales se estructuran -- del siguiente modo:

REFORMAS A LOS ARTICULOS 27, 73 y 115 CONSTITUCIONALES.

1.- Se estableció en el Párrafo III del Artículo 27 - Constitucional, que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que - dicte el interés público (1), así como el de regular el -- aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de -

apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de la condición de vida de la población rural y urbana. Con este objeto se dictaran 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.

En consecuencia, la propiedad como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, no solo está limitada por el orden jurídico, sino que es de carácter derivada y es una creación jurídica del propio orden jurídico por tanto, la ley determina, tanto sus límites como su contenido la propiedad es un derecho relativo y contingente y no un derecho absoluto y, por tanto es una fuente de obligaciones y su uso debe servir para el bien común, esto es, la propiedad entonces es un medio patrimonial para cumplir una función social y, precisamente, en esta vinculación social de la propiedad, radica la negación del concepto absoluto e individualista de la misma.

-
- (1) Al respecto nos parece interesante reproducir los conceptos del Lic. EDUARDO LAPRAÑAGA SALAZAR, vertidos en su trabajo: "EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO", Separata de Revista de Derecho Urbanístico Vol. XII 1979 No. 61 pág. 86, que a la letra dice:..."No existe un criterio doctrinal en torno al significado y alcance del término modalidades a la propiedad, el Profesor Gabino Fraje, fundamentándose en la Jurisprudencia de la Corte, equiparan a las modalidades con la limitaciones a la propiedad, es decir - las considera como restricciones al uso, goce y disposición del dominio. Andrés Serra Rojas a su vez, se"ala una - - -

distinción muy clara a nuestra manera de ver; las modalidades son los tipos de aprovechamiento de la propiedad (Ejidal), Copropiedad, Horizontal, Autora, etc.) y las limitaciones son los impedimentos legales (imposibilidad de transmitir la propiedad ejidal, el cumplimiento del derecho de tanto en la copropiedad y el respeto a la integridad de la obra en la propiedad intelectual").

De tal modo, la Constitución faculta a los poderes constituidos para que, limiten e impugnan modalidades a la propiedad privada o la recuperen cuando lo reclame el interés público y social, así como el desarrollo urbano.

Por otra parte, al estar directamente vinculado el uso del suelo, con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de población, es imperativo para el Estado Mexicano, el poder establecer limitaciones y modalidades a la propiedad urbana, ya desde 1928 en la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal, se había avanzado considerablemente al señalar:..."No se considero a la propiedad como un derecho individual, sino como un derecho maleable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a la cuales está llamando a respetar preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron modalidades a la propiedad, teniendo a que no quedarán al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad y a que no usara su derecho en perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión, fué: garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejecutar su derecho procure el beneficio social"

Criterios que quedaron plasmados en el Artículo 830 del referido Ordenamiento legal, que establece:

"Artículo 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Igualmente cabe señalar, que el propio artículo 27 Constitucional en su párrafo II establece: que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El Código Civil del Distrito Federal en sus Artículos 831, 832, 833, y 836 y la Ley de Expropiaciones señalan los casos en que procede limitar estatizar la propiedad privada para el establecimiento de condiciones que mejoren el nivel de vida en los centros urbanos, constituyendo en consecuencia la base legal, de las llamadas Expropiaciones Urbanísticas. (obras y Servicios públicos, vivienda, evitar el acaparamiento de terrenos ociosos que constituyen el latifundismo urbano etc.).

II.- En cuanto a las adiciones al Artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso de la Unión para : ..."expedir las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la propia federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos, en el párrafo III del artículo 27 y de conformidad con las Fracciones IV y V del Artículo 115 de esta Constitución".

De tal modo, el esquema de concurrencias y coordinación de jurisdicción mixta y ubícuas, se basa en el principio de que la fórmula más adecuada para tratar el problema urbano de una-

integral, es el de la participación creciente que de las funciones que sobre la materia se confieren a los tres niveles de gobierno, de conformidad con el artículo 41 Constitucional que establece: que el pueblo ejercera su soberanía por medio de -- los poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados en los que toca a los regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Con apoyo en la disposición Constitucional que antecede, se desprende la concordancia de la adición de la Fracción -- -- XVII-C del Artículo 73 Constitucional, que faculta al Congreso de la Unión, para expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de Asentamientos Humanos.

III.- En lo que toca al artículo 115 Constitucional, que regula la organización de los Estados y Municipios, se respetó la distribución de competencias, y en consideración a lo establecido por la Fracción II del Artículo 121 de la Carta Magna dice:

..."Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación", .. señaló en la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional, que los Estados expedirán leyes sobre Asentamientos Humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano pertenecen a la competencia legislativa de los Estados.

En relación a los Municipios, esta instancia Gubernamental puede expedir reglamentos y disposiciones administrativas en materia urbana, atentos a lo dispuesto por las fracciones 11 y --

IV del citado artículo 115 de la Constitución Federal.

Finalmente, y en virtud de que en varias zonas del país, - se presentan problemas de conurbación, se estableció en la Fracción V del artículo 115 constitucional, el marco regulador correspondiente, al establecer, "Que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de sus mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Así pues, y en virtud de las Reformas Constitucionales de referencia, quedó establecido el Fundamento Constitucional del Derecho Urbano en México.

IV.- ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.

El Artículo 4o. Constitucional fué reformado por el Congreso de la Unión y adicionó las bases legislativas de la política de planificación familiar al establecer: "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia".

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos".

Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Estas disposiciones particularmente contempladas en la legislación secundaria (Ley General de Población, Código Sanitario, etc) faculta al Estado, para que deliberadamente, promueva la disminución del índice de natalidad y con ello contribuye a abatir la explotación demográfica y la dinámica poblacional.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en la esfera de sus respectivas competencias, implementar los planes y programas de planificación familiar.

V.- ARTICULO II CONSTITUCIONAL.

El Artículo II Constitucional consagra el derecho de los habitantes del país para fijar libremente su residencia y transitar por el territorio nacional.

Situación, que particularmente interesa al problema urbano, dado el hecho mencionado de que es precisamente, el fenómeno migratorio, una de las variables que con mayor intensidad agravan y aceleran el desarrollo incontrolado de las ciudades, en efecto el Estado se encuentra imposibilitado, por disposición Constitucional, para impedir, por vía coactiva la migración interna, con secuentemente solo dispone de facultades para estimular o inhibir las crecientes migratorias. (Vg. Art. 66 Ley de Desarrollo Urbano del D.F.)

De igual modo, es posible que cualquier punto del país, -- salvo que contrarie el interés público, no obstante el Estado utiliza constantemente mecanismos de inducción para orientar la instalación de la planta productiva en los centros de desarrollo urbano y regional que considera mas idóneos y adecuados.

VI.- ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

El caso del artículo 73 Constitucional, reviste singular importancia, para el Derecho Urbano Mexicano, porque del mismo se desprenden normas relativas al Saneamiento Ambiental, Patrimonio Cultural, Asentamientos Humanos, Fiscalidad Urbana y Administración Pública Urbana, motivo por el cual, no resulte nocivo retomar el análisis del mencionado precepto Constitucional.

A).- SANEAMIENTO AMBIENTAL.- La Fracción XVI del precepto invocado, ya desde su redacción original, concedía importancia manifiesta al problema relativo a la salubridad pública y al efecto dispuso la creación del Consejo de Salubridad General, como un organismo colegiado, con funciones imperativas y bajo el mando del Presidente Constitucional, asimismo estableció la creación del Departamento de Salubridad con facultades amplias para regular en la materia.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de Junio de 1971, se adicionó la base Cuarta de la mencionada fracción XVI, y se amplió la competencia del Consejo, para tomar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, las cuales podrán ser revisadas por el Poder Legislativo.

El Congreso de la Unión está facultado para legislar sobre Salubridad General y el Código Sanitario, en su artículo 2o. -- delimite el ámbito material de esta competencia: "Las disposiciones de salubridad general regulan las actividades relativas a la conservación, restauración y mejoramiento de la salud de-

de la población". Dicho ordenamiento legal establece que queda - incluido el saneamiento ambiental.

B).- PATRIMONIO CULTURAL.- La Fracción XXV del citado artículo Constitucional, atribuye al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre monumentos históricos, artísticos, arqueológicos y declara de interés público y nacional la conservación de dichos monumentos, como patrimonio cultural y nacional. Esta materia esté reglamentada por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y corresponde a la Secretaría de Educación Pública la aplicación e implementación de las políticas y programas al respecto la cual las ejerce a través de Organismos Públicos Descentralizados, el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

C).- FISCALIDAD URBANA.- La Fracción VII del Artículo 73 Constitucional, faculta al Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones sobre Comercio Exterior; sobre aprovechamientos y explotación de los recursos naturales a que se refieren los Artículos 4, 5 y 27 Constitucionales.

De donde se desprende que el Estado tiene normativa legal para recaudar los recursos, imponer impuestos, necesarios para financiar el gasto público e incluso, para finalidades extrafiscales, como son el impulso del desarrollo urbano y la ordenación de las ciudades y sus contornos.

La materia tributaria es de la competencia concurrente - - (Mixta o Ubicua) de la Federación, Entidades Federativas y Municipios y corresponden a estos últimos, los Tributos no expresamente reservados a la Federación.

D).- ADMINISTRACION PUBLICA URBANA. El citado Artículo 73 Constitucional establece que el Gobierno del Distrito Federal corresponde al Presidente Constitucional, quien lo ejerce a través del Departamento de Distrito Federal, igualmente establece la existencia del ya mencionado Consejo de Salubridad General y la existencia del Departamento del Distrito Federal.

A diferencia de la Constitución de 1857 que es abundante en la especificación del número y competencia de las Dependencias - auxiliares del Ejecutivo, la Constitución de 1917 es prácticamente omisa al respecto (Toda vez, que son materia de la Ley Secundaria Ley de la Administración Pública Federal). No obstante la escuetez Constitucional, resulta innegable la facultad del Estado para dotarse del aparato administrativo para la atención de las competencias que la Constitución le arroja.

De conformidad con la Fracción XXX del Artículo 73 Constitucional, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que establece el marco legal de la administración, pública urbana, reglamentaria del Artículo 90 Constitucional.

D).- ASENTAMIENTOS HUMANOS.- La Fracción XXIX-C, del Artículo 73 Constitucional, en relación al 27 y 115 del referido ordenamiento legal, establece las bases constitucionales de los Asentamientos Humanos, regular y establecen la concurrencia de los tres niveles de gobierno y elevan a rango Constitucional la distribución de los centros de población, sistemas de ciudades y el mejoramiento de la calidad de vida rural y urbana, y al respecto es obvio de repeticiones nos remitimos a los tres primeros puntos - del presente capítulo.

VII.- ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- Este precepto Constitucional, reviste singular importancia para el Decreto Urbano, toda vez, que a través de él se establecen en diversas fracciones y apartados instituciones de contenido urbanístico, particularmente relacionados con la vivienda, aclaremos:

a).- La Fracción XXVII del Artículo 123 "A" establece lo relativo al Patrimonio de Familia, institución para el beneficio social:

b).- La Fracción XII, señala la obligación de los patrones para proporcionar a los trabajadores viviendas cómodas e higiénicas, lo cual en virtud de posterior Reforma, dió nacimiento al establecimiento del INFONAVIT.

c).- La Fracción XIII, estipula la misma obligación patronal, para procurar terrenos para el establecimientos de mercados, servicios municipales, centros recreativos, etc.

d).- La Fracción XXX del citado artículo declara de interés público y social la creación de cooperativas de vivienda para los trabajadores:

e).- La Fracción VI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, consigna la obligación similar que tiene el Estado-Patrón, respecto de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, lo que dió nacimiento al FOVISSTE.

Todas estas cuestiones revisten importancia para la legislación Urbana sobre todo en lo referente a zonas industriales.

VIII.- ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.- Reviste importancia expresa dicho precepto Constitucional, para no incurrir en errores de interpretación de diversas disposiciones Constitucionales, dado el hecho, de la especial característi-

ca del Derecho Urbano, de la concurrencia de los tres niveles Gubernamentales, Federación, Estados y Municipios y toda vez, que el citado Artículo 124, establece el sistema o régimen de facultades expresas conferidas a la Federación.

IX.- ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL .- Establece la Supremacía -- Constitucional y de las Leyes que emanan de ella, dándoles el carácter de Ley Suprema, incluyendo a los tratados internacionales ratificados por el Senado.

X.- OTROS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS Y APLICABLES

A la cuestión Urbana son aplicables los Artículos 14 y 16 Constitucionales, en virtud de que consagran las Garantías de Audiencia, Legalidad y Motivación Procesal, como Derechos Públicos Subjetivos inalienables del particular o Gobernado Frente al Estado.

Sostenemos al igual que la investigadora Rosa María López de Falco (2), que los Artículos Constitucionales en cuestión, son sumamente importantes en materia urbana, toda vez que deben respetarse en caso de afectaciones a los particulares al legislar sobre asentamientos humanos, o bien, en su caso, aplicar disposiciones de contenido urbanístico, tales como las medidas preventivas de seguridad (Desalojos administrativos, demoliciones, etc.) ó expropiaciones urbanísticas-etc.

(2) Díaz, López de Falco Rosa María: "Algunas Reflexiones en Torno a la Legislación sobre Asentamientos Humanos, Legislación y Jurisprudencia, Instituto de Investigación Jurídica de la U.N.A.M., año 8, Vol. 8, México 1979 Pág. 339.

El breve repaso de los anteriores preceptos Constitucionales, nos revelan el marco fundamental del Derecho Urbano en -

México, de donde se desprende la legislación positiva aplicable a la materia.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA

2.- LEGISLACION ORDINARIA.

a).- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El 17 de Noviembre de 1975 es presentada al Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, misma que fué aprobada en sesión extraordinaria de la cámara en mayo de 1976 y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de mayo del mismo año y tiene por objeto:

"Establecer 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: fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios".

(art. 1o.).

La mencionada Ley consta de 47 artículos y se encuentra estructurada en cuatro capítulos que son:

- DISPOSICIONES GENERALES. Arts. (1 al 7) ;
- DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES (Arts. 8 al 17);
- DE LAS CONURBACIONES (Arts. 18 al 27);
- DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE -

POBLACION (Arts. del 28 al 47).

Otro aspecto de importancia de la Ley en cuestión, es esta Ley debe entenderse como una Ley Matriz, Norma Estructurante o Ley Cuadro, porque en el seno de la ley se prevee la expedición de otras normas legales de inferior jerarquía, es estructurando y sirviendo de molde a todas las leyes de desarrollo urbano locales, conformando de tal modo, el universo jurídico aplicable a la materia.

Es importante señalar el aspecto de que no obstante de la Fracción V del Artículo 115 Constitucional, se refiere a... "La Ley Federal de la Materia 2, al referirse a la legislación sobre Asentamientos Humanos, se opte por dársele el nombre de "Ley General de Asentamientos Humanos", en lugar de Ley Federal, para no hacer pensar que las entidades federativas se limitaran a copiar el contenido de la Ley matriz, sino que partiendo de sus problemáticas-particulares y legislaran para atender sus propias necesidades, ya que la Ley General sólo establece contenidos generales para indicar el camino a las legislaciones locales y crear el sistema jurídico del desarrollo urbano en los respectivos estados. (1)-

Pero los efectos de la Ley se entiende por Asentamientos Humanos; la radiación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, consi

- (1) Ovalle, Fernández Ignacio; Introducción a la Problemática del Artículo 1, en la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, Abril 1976; citado por Diaz, López de Falco R.M.; Ob. Cit. pág. 405.

derando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran. Asimismo, por Centro de Población debe entenderse: las 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.

El artículo 30. de la Ley en cuestión, señala que "la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, tendrá a mejorar las condiciones de la población social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; 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 equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional; la adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional; la eficiente interacción entre los sistemas de convivencia 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 de 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 las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de la vida de la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que generan la convivencia en los asentamientos humanos; la regulación del mercado de los terrenos, además el de los inmuebles dedicados en la vivienda popular; y, la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Otro punto es lo que establece el Artículo 6º. sobre la participación de la comunidad en la elaboración de los planes de desarrollo urbano en relación con la función -- quinta del artículo 16 que dispone que cada estado, deberá definir las formas de consulta popular para la elaboración de resoluciones administrativas en materia urbana; y la -- Fracción VI del citado artículo establece igualmente que -- debería existir tribunales o autoridades administrativas -- que resuelvan los recursos y defensas que los particulares hagan valer en defensa de sus derechos en materia urbana, -- así como los términos para interponerlos.

La concurrencia de facultades de los tres niveles de Gobierno, Federación, Estados y Municipios, deberán actuar coordinadamente en la esfera de sus competencias para aplicar la Ley de Asentamientos Humanos, según lo establecen -- los artículos 4 en relación con el 5 del Ordenamiento citado.

Posteriormente se explican las autoridades que aplican la Ley.

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Secretaría de Gobernación
- Comisión Nacional de Desarrollo Urbano

Es obvio de repeticiones, y en virtud de que ya se encuentran descritas las facultades y atribuciones de las autoridades mencionadas en el Capítulo que antecede, relativo al Marco Institucional Administrativo del Derecho Urbano, omitimos en este apartado señalarlas y damos a que por reproducidos los conceptos vertidos con anterioridad.

En cuanto a su instrumento de Ejecución la Ley señala - el sistema de Planes a los que ya se ha hecho referencia y, particularmente se refiere a que "se Elaborara un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que será el conjunto de disposiciones que pretenderá resolver los problemas urbanísticos, abarcando a todo el país" (Arts. 4, 10, 11, 12, 14 Fraccs. II y VI).

El Ordenamiento Jurídico de referencia establece por -- primera vez en nuestro sistema jurídico nacional, la existencia de un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, derivado del concepto Plan con rango legal (artículo 4º.) integrado por : "el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; así como los correspondientes estatales y municipales; se agregan los de zonas conurbadas que hasta la fecha son - seis las declaradas formalmente.

De conformidad con el Artículo 10 de la Ley mencionada, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano deberá basarse entre - otras, en las siguientes consideraciones: Las necesidades -- que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución

de la población. El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país; la problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias; Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas; las metas posibles para alcanzar en lo que a calidad de la vida en los asentamientos humanos se refiere; y la estrategia general para alcanzar estas metas de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas.

Igualmente el artículo II mencionado, establece que el Plan Nacional señalará las líneas generales de desarrollo urbano y las diversas opciones para su mas oportuna realización. En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión encausamiento y evaluación a corto, mediano y largo plazo de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento optimo 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.

El Artículo 12 establece que las atribuciones del Sector Público Federal, (entendiendo éste, en términos del párrafo Tercero de la Ley, como las Secretarías y Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados Federales y Empresas de Participación Estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal y demás instituciones públicas) ejercerán las mismas de

modo congruente con las bases y objetivos nacionales de la planeación económica y social y de manera conjunta.

Se señalan atribuciones concretas a la Secretaría de la Presidencia y que hoy día en virtud de la Reforma Administrativa corresponden a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Artículo 14).

En el ámbito Estatal, los lineamientos básicos de las facultades correspondientes a las Entidades Federativas, se encuentran contenidas en los Artículos 16 y las relativas a las facultades de los Municipios en el Artículo 17, con sus respectivos incisos y fracciones.

Este plan deberá atender a las consideraciones de crecimiento demográfico, acorde a la política de población que la Ley General de Población establece. (Artículo 7).

Finalmente hay que agregar que el Plan es un acto administrativo promulgado por el Ejecutivo Federal y el Plan deberá tener la forma de Decreto Presidencial. El análisis detallado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, lo haremos en punto separado, dada su importancia para el presente trabajo.

En lo que se refiere a las conurbaciones, el Artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que el fenómeno de la conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas, se encuentran previstos en la Fracción V del artículo 115 Constitucional.

Igualmente la declaratoria de Zona Conurbada desde el punto de vista jurídico hacerse por Decreto Presidencial y sus -- consecuencias son establecer los criterios sobre los cuales -- puedan determinarse las soluciones posibles. Un Decreto que declara zona conurbada es aquel que determina las áreas circulares generales por un radio de 30 kilómetros y entre las seis -- zonas, zonas conurbadas declarados formalmente son: Lázaro Cárdenas, La Ciudad de México, La Laguna, Tampico y Puerto Viejo, Ver., Manzanillo, Colima y Cihuatlán, Jalisco, Puerto Vallarta Jalisco y la Jarretadera de Compostela, Nayarit, (estos tres -- últimos se Decretaron en el Diario Oficial de la Federación -- con fecha 19 de Enero de 1978). Igualmente es obvio de repeticiones nos remitimos a las consideraciones vertidas en el Capítulo que antecede, respecto a las atribuciones de las Comisiones de Conurbación.

En lo relativo a las regulaciones a la propiedad en los centros de población, la Ley con apoyo en los preceptos constitucionales, dispone: que la ordenación de los Asentamientos Humanos se llevara a cabo mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de población y conforme hayan sido previstas las mencionadas actividades en los respectivos planes de desarrollo urbano. Aprobados los mencionados planes, las autoridades que señalan las leyes locales expedirán las correspondientes declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Cabe destacar, que cuando los Planes señalan zonas para usos particulares los propietarios de los predios respectivos, no pierden de modo alguno el dominio de sus predios, ni quedan incapacitados para recibir los frutos y beneficios que de ellos se deriven, y por ende, están facultados de efectuar todo tipo de contratos y transacciones; y solamente a lo que les obliga el Plan de Desarrollo Urbano, es a cumplir con el uso del suelo que los requerimientos de la ciudad les impone.

Cuando los planes determinan predios y zonas para destinos públicos, los bienes afectados podrán ser adquiridos por el Estado en los términos del procedimiento expropiatorio, mediante indemnización previa, y quedando a cargo del Gobierno la ejecución de las acciones y obras respectivas.

El artículo 44 de la Ley, prevee un aspecto de singular importancia, "todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos inscritos en el Registro Público de la Propiedad"; estas diversas disposiciones correlativas tienen como fin establecer elementos y condiciones de los actos jurídicos, relativos a predios y terrenos ubicados en zonas urbanas, bajo pena de nulidad de pleno derecho, para hacer efectivo que los particulares, cumplente los diversos planes de desarrollo urbano.

Por otro lado, al establecerse que las determinaciones de destinos, usos, reservas y provisiones de áreas y predios sean inscritas en el Registro Público de la Propiedad-

respectivo, al menos teóricamente, reduce el ámbito de discrecionalidad de los funcionarios públicos, y de sus frecuentes-arbitrariedades, sin embargo, lo cierto es, los planes de desarrollo urbano rara vez son registrados y públicamente conocidos como en el prepotente caso del Departamento del Distrito Federal y las expropiaciones para los ejes viales, pues -- las autoridades encargadas de su aplicación han demostrado su arbitrariedad en su actuación, e incluso los tribunales federales concedieron el amparo a los quejosos en turno, por la -- falta de publicidad de los planes parciales respectivos, quedando en evidencia la corrupción no sujeta a normas, no obstante la intención del precepto de la publicidad de los planes consolida la seguridad jurídica.

Finalmente, cabe agregar que el Artículo 41 de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala: que la propiedad privada podrá ser afectada por la expropiación por causa de utilidad pública, si la autoridad competente le juzga necesario basándose en cualquiera de los casos que señala el Artículo 3 de la propia Ley.

b).- LEY GENERAL DE POBLACION.-

En mérito de que el problema de la competencia y atribuciones de la Secretaría de Gobernación se ha tratado ampliamente en el punto señalado como ESQUEMA INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO DEL DERECHO URBANO, Pág. 149 del presente trabajo, y toda vez que la Ley que en mayor medida reglamenta sus atribuciones del mencionado organismo del cual ya se ha abundado anteriormente, en obvio de repeticiones innecesarias al respecto nos remitimos al capítulo mencionado específicamente al punto relativo a las facultades y atribuciones de la Secretaría de Gobernación en materia de población, motivo por el cual consideramos agotado este punto.

DESECCIO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA 2) LEGISLACION ORDINARIA

c).- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (D.O. 7 Enero de 1976).

La Ley señala como Instrumentos de ejecución a los planes, la vía para llevar a cabo la reforma urbana en el Plan Director, que es el eje del desarrollo urbano, el cual señala la necesidad de actualizar los ordenamientos legales del Distrito Federal, apoyar la política de desconcentración administrativa en el Distrito Federal, y llevar una estadística de su población.

La ley define este plan, como "El conjunto de reglamentos normas técnicas o disposiciones relativas para ordenar los destinos usos y reservas del territorio de distrito federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados" (art. 14)

El Plan director se divide: PLAN GENERAL, que es el primer factor de ejecución del Plan director, y contiene las estrategias para llevarlo a cabo. El plan general estará a cargo de la Dirección de Planificación y sus proyectos deberán ser aprobados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. Aprobados los Proyectos se publicaran en el Diario Oficial, en la Gaceta del D.F. y en los Diarios de Mayor Circulación.

PLANES PARCIALES.- Recogen los objetivos y estrategias a realizar en cada área geográfica del D.F. Los Planes Parciales podrán ser modificados o cancelados por algunos de los motivos que menciona el Art. 30, que en su último inciso señala

la cancelacion puede hacerse por cualquier causa que los afecte

Para llevar a efecto el contenido del plan general, el Distrito Federal, a través del plan director maneja tres conceptos similares a los de la Ley General de Asentamientos Humanos (Art 47).

Destinos. Previsión y localización de predios urbanos para el establecimiento de servicios públicos y fines públicos.

USOS: - Previsión y localización de predios que deberán ser utilizados para fines particulares; y :

RESERVAS.- Previsión y localización de predios que tengan por objeto el futuro desarrollo de la ciudad.

Todo ello se determina en el plan general; un predio tiene un destino cuando el fin es público (Calle, Metro, Mercado); -- los predios con uso se emplean para fines particulares (casa, - comercio etc); los predios tienen Reserva, cuando se usaran para el futuro desarrollo de la ciudad. Están afectados por el D. F. lo que no significa cambio de propietario, sino que deberán usarse con un fin previamente determinado.

El Artículo 48 divide en varios tipos el espacio urbanizado de conservación, mejoramiento y de reserva territorial, en cada uno de ellos habrá usos, destinos, reservas, conjunta o separadamente.

Espacios urbanizados, comprende zonas habitacionales, de recreación, comerciales e industriales, servicios fundamentalmente; permitiendo la convivencia de zonas habitacionales; -- así se entiende que las ciudades que siguen el modelo tradicional, albergando juntas áreas habitacionales e industriales.

Espacios de Conservación, son áreas útiles para proteger a las ciudades, bosques, praderas, mantos acuíferos, recursos naturales que ayudan al equilibrio ecológico de las urbes, también comprenden áreas rurales con actividades agropecuarias. -- Los espacios o áreas que por razones orográficas son elementos conaturales a las otras dos áreas, en cuanto sea factor de influencia en la vida de la ciudad; y por vez primera una ley del D.F., se ocupa del paisaje urbano (art.

Espacios de Mejoramiento, se hará una declaratoria previa del D.D.F., incluidos los datos que ayuden al mejor desarrollo de programa. Este programa se llevará a cabo con poseedores si no cumplen con lo pactado, se establece como sanción la expropiación por causa de utilidad pública. El terreno expropiado -- puede pasar a manos de un particular y éste pagará la indemnización.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO.

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA. 2).- LEGISLACION ORDINARIA d).- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)-1977/1978, se presentó primeramente en forma muy amplia, el tenor siguiente:

Tres paneles. El primero agrupa a 4 volúmenes, que arrojan un total de 447 Páginas, distribuidos del modo sig.

Volúmen I.- Documento Síntesis (138 págs.)

Volúmen II.- Programas Operativas y Convenios (168 pag.)

Volúmen III.- Compromisos, Recursos y Proyectos de Reglamento (121 págs.)

Volúmen IV.- Anexos (20 Págs.).

() Esencialmente este apartado se apoya en Legislación sobre Asentamientos Humanos. ROSA MA. DIAZ LOPEZ DE FALCO. Legislación y Jurisprudencia. Agosto de 1979 año 8 vol. 8.

En los restantes paneles se concentran los siete Documentos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como se indica:

- 1.- Ordenamiento Territorial (171 Pags).
- 2.- Desarrollo Urbano de Centros de Población (108 pag.)
- 3.- Suelo, Infraestructura, Vialidad y Equipamiento Urbano vivienda (125 Pags.)
- 4.- Ecología Urbana (108 Pags.)
- 5.- Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano (93 págs.)
- 6.- Prevención y Atención de Emergencias Urbanas (36 pag)
- 7.- Participación de la Comunidad (46 Págs).

que dan un total de 552 pags., además de un volumen referido a la instalación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano en colaboración, coordinación y comunicación constante entre las Instituciones Estatales que la integran, a efecto de hacer congruentes y compatibles las acciones y políticas de la materia, con los diversos sectores de la actividad del país, lo que arroja un total de 14 Volúmenes en 1060 Págs.

Ulteriormente se presentó en forma abreviada del siguiente modo: Señala las políticas principales que atenderán el cumplimiento de los programas y objetivos para su operación; señala igualmente los Instrumentos Jurídicos que se utilizarán para las acciones conjuntas de Estado y Federación.

Establece que el Presupuesto de Egresos de la Federación a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se formulará de conformidad a los programas y objetivos del Plan. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomará también las medidas correspondientes en materia fiscal, para responder a las necesidades financieras del Plan.

Se estableció una Unidad de Registro con las funciones que

a continuación se listan:

- 1.- Registro del Plan
- 2.- Inscribir las modificaciones que se le hagan a este
- 3.- Brindar a los solicitantes, la información requerida
- 4.- Divulgar su contenido: y
- 5.- Las demás conferidas por otros Ordenamientos Legales y - las señaladas por el Titular de la Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas.

Para poder abordar adecuadamente el análisis del PNDU. señalaremos varios rubros importantes.

I.- El Plan se propuso dar la interrelación de los aspectos del Desarrollo urbano y sectorial, integrarlos en un Plan Global en el que se expresa en última instancia el modelo de la Nación- desde la concepción del Estado, los objetivos sectoriales y su - descomposición en objetivos ubicados en el tiempo y el espacio, - igualmente señala la función del desarrollo económico procurando -- multiplicar sus efectos positivos para dar respuesta a las demandas sociales, derivadas de las contradicciones urbanas y de toda esa multiplicidad cambiante de problemas que se han dejado señalados a lo largo del presente trabajo.

II.- Diagnósticos y perspectivas, el Plan los aborda en -- cuanto a dos tipos de implicaciones para el desarrollo urbano:- Primeramente aporta datos sin política de planeación familiar y sin uso racional del territorio nacional en base a estimaciones del Consejo Nacional de Población al tenor siguiente: en 1982 - tendríamos 77 millones de habitantes que alcanzarían a 130 millones para fin de siglo: la concentración en las ciudades de - México, Guadalajara y Monterrey sería del 29% en 1982, para el año 2000 del 37% y la Ciudad de México tendría en el año 2000, 35 Millones de habitantes aproximadamente.

El segundo diagnóstico aporta datos considerando un Programa Nacional de Planeación Familiar que abatiría la tasa anual de crecimiento demográfico a 2.5% en 1982 para lograr al 1.0% a fin de siglo, lo que nos daría para el año 2000 el total de 104 Millones de Habitantes, repartidos en número de 30 Millones para el D.F. y 3 y 5 Millones para Guadalajara y Monterrey.

Los objetivos que persigue el Plan son:

a).- Racionalizar la distribución en el territorio nacional, de las actividades económicas y de la población en las zonas de mayor potencial del país;

b).- Promover el desarrollo integral y el equilibrio en los centros de población;

c).- Favorecer condiciones para resolver las necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y

d).- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

Las políticas para lograr los objetivos antes mencionados, son:

1).- Políticas de ordenamiento territorial para atender la problemática inter-urbana de carácter nacional y regional;

2).- Políticas de Desarrollo Urbano de los centros de población, aplicables al ámbito interno de cada localidad;

3).- Políticas para satisfacer demandas relativas a los asentamientos humanos.

Estas políticas se efectuarán de conformidad con las prioridades geográficas, señaladas en cuadros para tal efecto.

Las políticas señaladas en el Plan para la Orientación Territorial son:

- a).- Desalentar el crecimiento en la zona metropolitana
- b).- Promover la desconcentración industrial, servicios públicos y actividades del sector privado.
- c).- Promover el desarrollo de ciudades con servicios regionales y ciudades medias con potencial de desarrollo económico, político y social; y
- d).- Desarrollo de sistemas de transporte y comunicación interurbana.
- e).- Centros de apoyo para la población rural y dispersa.

Cada una de estas políticas se relacionan ampliamente en el Plan, cabe hacer notar la importancia de la relativa a zonas y centros prioritarios, ya que serán las ciudades con estructura básica las que tendrían prioridad para créditos y financiamientos para equipamiento urbano y servicios públicos. se determinan las zonas en base a su capacidad de absorción de población y de recurso, su ubicación respecto a reservas naturales y perspectiva de generación de empleos destacan Manzanillo, Salina Cruz, Cd Obregón, Leon, San Luis Potosí, Villa Hermosa, Cd. Juárez.

Las estrategias se agrupan en los siguientes aspectos:

- 1).- Programas de atención concentrada, para atender problemas que afectan directa o indirectamente la dinámica del desarrollo urbano.
- 2).- Programas de apoyo a las prioridades sectoriales, para apoyar con equipamiento urbano e infraestructura, las entidades en donde realicen actividades prioritarias.
- 3).- Programas por convenir con los Gobiernos Estatales, para atender el desarrollo urbano de sus centros de población, que sentarán las bases para acciones combinadas de la Federación Estado y Municipio, que complementen los planes urbanos locales.
- 4).- Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos 7^o/82 - relacionado con la instrumentación y ejecución de acciones directas del sector.

Por lo que se refiere a Instrumentos Jurídicos: Son los Convenios Unicos de Coordinación mediante los cuales se implementaron las acciones en materia de desarrollo urbano, entre Estado y Federación. Los Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico

de las Entidades (COPRODES), fueron el foro para el intercambio y consulta y a donde se solicitarían los presupuestos relativos.

Los Convenios Unicos de Coordinación se referían a las acciones programadas en el Documento "COMPROMISOS PROGRAMATICOS -- DEL SECTOR ASENTAMIENTOS HUMANOS", dentro del propio Convenio.

- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, también incluía otros dos Instrumentos.

I.- ESQUEMAS URBANOS DE ACCION FEDERAL, que hacia compatibles -- las acciones de las dependencias federales y los centros de población, para la elaboración de planes locales.

II.- BASES COMUNALES DE PLANFACION PARA LOS CENTROS DE POBLACION. que darían apoyo a los Estados y Municipios para la planeación de centros de población.

g).- LEGISLACION COMPLEMENTARIA.

Cuando la presente Tesis se encontraba prácticamente concluida, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de Febrero de 1984, la LEY FEDERAL DE VIVIENDA, Instrumento Jurídico Reglamentario del Artículo 4o. Constitucional, declarando -- que sus disposiciones son de Orden Público e Interés Social y que tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos -- para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que se señalan en dicho Ordenamiento conducirán al desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y coordinación con los gobiernos de los -- Estados y Municipios y la concertación de los sectores social y -- privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

Los lineamientos Generales de la Política Nacional de Vivienda son:

- 1).- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda - que permita beneficiar al mayor número de personas, atención preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- 2).- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.
- 3).- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a efecto de canalizar mayores recursos a los sectores no asalariados, marginales, campesinos y clase media.
- 4).- La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores sociales y privados, tendientes a establecer un SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA.
- 5).- La promoción de la participación activa y responsable de los sectores social y privado, mediante acciones concertadas en donde se establezcan los estímulos correspondientes para canalizar sus recursos y esfuerzos al auspicio de la construcción y mejoramiento de vivienda así como la construcción y mejoramiento de la vivienda en renta.
- 6).- El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para bienestar de la familia mexicana.

- 7).- El mejoramiento, de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.
- 8).- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejora de la población rural en su medio.
- 9).- El impulso a la función de la vivienda como un factor de apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.
- 10).- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos.
- 11).- La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.
- 12).- La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda.
- 13).- La información y difusión de los programas públicos habitacionales con objeto de que la población beneficiaria, tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Se establece igualmente el Sistema Nacional de Vivienda, - que es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores públicos, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA. 2).- LEGISLACION ORDINARIA
h).- LEGISLACION SOBRE PREVENCIÓN AMBIENTAL.

Como se ha señalado con anterioridad en el presente trabajo, las causas reales de la contaminación son dos: La Poblacional y la Tecnológica, siguiendo este criterio de clasificación, se puede decir que en México, existen dos grandes grupos de leyes, el que aborda el problema del ambiente desde el punto de vista poblacional y el que lo aborda desde el punto de vista tecnológico. Ejemplos del primero son las normas relativas o Asentamientos Humanos, insertas en la Constitución Política y en las legislaciones Especiales, Ley de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Vivienda, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en Decretos sobre conurbaciones, en ecoplanes, etc. como mencionábamos la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Pueden también incluirse diversos planes, como el Nacional de Desarrollo Urbano, el de Desconcentración Industrial y números reglamentos sobre urbanismo, tránsito, etc. Todos estos conceptos relativos al problema demográfico intentan proteger el ambiente de manera indirecta acudiendo a la planificación indicativa. Parten de la idea que la cantidad afecta la calidad, y por eso se proponen abatir el crecimiento demográfico y el urbano, ambos explosivos, razón por la cual puede incluirse en este tipo de disposiciones el Art. 40. -- Constitucional, así como las correlativas del Código Civil.

La legislación que aborda el problema ambiental desde el punto de vista tecnológico, es prácticamente toda la demás, espe

cialmente la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental del 23 de Marzo de 1971 y sus reglamentos (Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos; Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación ambiental originada -- por ruidos; etc.), pero muchas otras disposiciones legales pueden caer en este grupo, tales como el Reglamento para prevenir y controlar la Contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias. ()

Desde el punto de vista de la técnica administrativa, el Derecho Ambiental puede ser de dos clases: a) Clásico y que comprende tres etapas:-- tramitación de licencias, función de vigilancia y aplicación de sanciones y b), el de carácter planificador que se manifiesta en los planes indicativos.

De acuerdo con el primero existe en México un Organismo Administrativo creado expresamente para la protección ambiental La Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (D.O. 29 de Enero de 1972). El segundo cuenta con un Organismo de naturaleza compleja: La Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (D.O. del 25 de Agosto de 1978) que preside por el Secretario de Salubridad y Asistencia, está integrada por representantes de varias Secretarías de Estado del D.D. F. Directores de Empresas Paraestatales y puede asistir cuando lo estime prudente el Presidente de la República. Esta Comisión tiene encomendada "la planeación y conducción de la política de saneamiento ambiental, la investigación, estudio, prevención y control de la contaminación el desarrollo urbano, la conservación -- del equilibrio ecológico y la restauración y mejoramiento del ambiente" (art. I).

De tal manera, que hay en México tres Organos cuya misión específica es la protección del ambiente: El Consejo de Salubridad-
General, establecido por la Constitución Federal y con facultades de decisión inmediatas, cuando se trata de proteger la salud humana; La Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, - a quien se le ha encomendado elaborar políticas de planeación; - y la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, encargada de otorgar licencias, vigilar el cumplimiento de las normas y licencias y sancionar su violación.

Existen Leyes Internas que derivan del Derecho Internacional, como la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Art. 27 -- Constitucional relativo a la Zona Económica Exclusiva (D.O.) 13- de Febrero de 1976), con apoyo en la cual y en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar se celebró - en Tratado sobre Límites Marinos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América de 4 de Mayo de 1978 (D.O. 22 de Enero de 1979).

Ejemplo importante de un derecho aplicable a una zona o área territorial es el acuerdo por el que se aprueba el PROGRAMA COORDINADO PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL AIRE EN EL VALLE DE MEXICO, -- (D.O. 7 de Diciembre de 1979), elaborado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental, este programa es obligatorio para casi todos los órganos de la administración pública federal, incluyendo empresas descentralizadas y algunas Instituciones de - Crédito Estatales, contiene un diagnóstico y pronóstico de las malas condiciones atmosféricas del Valle de México, así como las políticas estratégicas, objetivos y metas a largo, mediano y corto -

plazo, casos de emergencia por contaminación por polución y ruido, el Programa se fundamenta en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Resumiendo, existe una doble tendencia en el Derecho Positivo Mexicano: a) por una parte se han creado leyes y reglamentos para proteger el ambiente utilizando la técnica administrativa tradicional y por otra, se intenta coordinar el Derecho Ambiental con el Derecho Económico, de tal modo que la visión y el cálculo sean completos., además de los diversos planes aprobados bajo este criterio, existe el PROGRAMA INTEGRAL DE SANEAMIENTO AMBIENTAL, elaborado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (Mayo de 1980).

Desde el punto de vista de la técnica administrativa, el Derecho Ambiental puede ser de dos clases: a) Clásico y que comprende tres etapas: tramitación de licencias, función de vigilancia y aplicación de sanciones y b) el de carácter planificador que se manifiesta en los planes indicativos.

-
- () Reg. Py C Atmosférica por emisión de humos y polvos D.O. del 17 de Septiembre de 1971.
Reg. para la Prev. y Control de la Contaminación de aguas D. O. del 29 de Marzo de 1973.
Reg. para la P.y C. de la Cont. Amb. originada por Ruidos D. O. del 4 de Marzo de 1952.
Reg. para Prev. y C. la Cont. del Mar por vertimientos...D.O. del 23 de Enero de 1979.

DERECHO URBANO, UNA APROXIMACION A SU ESTUDIO

CAPITULO V.- LEGISLACION POSITIVA. 2).- LEGISLACION ORDINARIA

1).- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22 de Diciembre de 1975 y entró en vigor el 5 de Febrero de 1976, no solo pretendió retomar las disposiciones que en esta materia estaban contenidas en el Código Civil, Código de Comercio, Ley Federal de Turismo, Código Sanitario y otras disposiciones, sino ordenarlas bajo un solo criterio, incorporar aquellos aspectos tanto del comercio moderno como del tradicional y fundamentalmente asegurar el respeto de los derechos del consumidor.

Los principios en que descansa esta Ley son:

- a).- Es de Orden Público e interés social, esto es, sus disposiciones se incorporan al conjunto de normas imperativas que garantizan los derechos sociales, priva en ellas el interés de la mayoría sobre el interés individual.
- b).- Las relaciones entre proveedores y consumidores no se rigen por el simple principio de la autonomía de la voluntad de las partes, están sujetas a esas relaciones irrenunciables para el consumidor.
- c).- Su aplicación y vigilancia quedan a cargo de la autoridad.
- d).- Ante la proliferación de consumo colectivo propiciado por los mecanismos de un aparato comercial que objetivamente persigue su interés privado, el Estado debe corresponder con normas e instituciones de protección colectiva.
- e).- Por su carácter proteccionista, sus disposiciones se apli-

can a los comerciantes, industriales y prestadores de servicios, pero también a las Empresas de participación Estatal, a los Organismos Descentralizados y a los órganos del Estado en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios.

Es una Ley de Orden Público e interés social que obliga a los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como a las empresas de participación Estatal y demás organismos mencionados en el párrafo que antecede, se pretende proteger al consumidor de publicidad engañosa o falsas garantías, exigiendo a los proveedores: información veraz y suficiente sobre los materiales, elementos, peso, substancias, ingredientes de que estén hechos sus productos, así como su peso, propiedades, características e instrucciones para su uso y conservación; términos claros y precisos sobre las garantías que deben indicar su alcance, duración, condiciones y establecimientos donde se hagan efectivas y obligándolos a proporcionar los bienes y servicios en los términos de su publicidad.

En las operaciones a crédito el proveedor debe informar al consumidor sobre el precio de contado, el monto de intereses, la tasa de los mismos, el monto total de los intereses a pagar y el total de los cargos que hubiere y las condiciones y periodicidad y tiempo de pago.

Como mencionábamos, las medidas que adopta las podemos ubicar en otras leyes o reglamentos, no obstante su fuerza es mayor por las sanciones que establece que son: Multa, Arresto, Cancelación o Revocación de licencias, etc., y en la creación de: Instituto Nacional de Protección al Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor.

El Instituto tiene como finalidades informar y orientar al consumidor, procurando hábitos de consumo que tienda a proteger el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una adecuada asignación de recursos productivos del país. La Procuraduría tiene funciones de representación de los consumidores, asesoría, denuncia, conciliación y promoción de medidas protectoras al consumidor.

Resulta necesario señalar en relación a la Ley Orgánica del Art. 28 Constitucional y de la propia Ley de Protección al Consumidor, el Reglamento sobre promociones y ofertas publicado el 9 de mayo de 1980, que establece requisito y otorga competencia a la Secretaría de Comercio, sobre la Materia.

CONCLUSIONES

- 1.- LA PROBLEMÁTICA URBANA ES UNA CONSECUENCIA DIRECTA DEL PROCESO DE DESARROLLO CAPITALISTA. EN EFECTO, LA CUESTIÓN URBANA ES UNA CONSECUENCIA DIRECTA DE LA CONCENTRACIÓN DE LOS MEDIOS DE PRODUCCIÓN EN LAS METRÓPOLIS— LO QUE PRODUCE LA CORRESPONDIENTE CONCENTRACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LAS GRANDES CIUDADES QUE, CORRELATIVAMENTE, ORIGINA UNA CENTRALIZACIÓN, CONCENTRACIÓN E INSUFICIENCIA DE LOS MEDIOS DE REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO (SERVICIOS PÚBLICOS) LOS QUE GENERALMENTE NO BASTAN PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN, SITUACIONES QUE PRODUCEN UNA SERIE DE CONTRADICCIONES SOCIALES URBANAS QUE SON CONSECUENCIAS DE DICHAS NECESIDADES COLECTIVAS, LAS CUALES HACEN CRISIS — EN REÑOLONES TALES COMO LA DOTACIÓN DE SERVICIOS, EL SISTEMA ECOLÓGICO, HÁBITOS DE CONSUMO, ORGANIZACIÓN DE LAS FUNCIONES URBANAS Y EN GENERAL LA IDENTIDAD DEL HOMBRE CON SU MEDIO FÍSICO. EN SINTESIS; EL PROCESO DE URBANIZACIÓN HA CONVERTIDO EL APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO HUMANO, EN UN SERIO PROBLEMA DE CONVIVENCIA Y DE ENFRENTAMIENTO ENTRE CLASES SOCIALES ANTAGONICAS.
- 2.- LA CUESTIÓN URBANA, ENTENDIDA COMO LA PROBLEMÁTICA — DEL APROVECHAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO HUMANO, REQUIERE UNA RESPUESTA JURÍDICA ACORDE CON SUS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS Y TRASCENDENCIA.
- 3.- EN EL CASO PARTICULAR DE MÉXICO, LAS NORMAS JURÍDICAS QUE SE APLICAN AL PROBLEMA URBANO SE ENCUENTRAN DISPERSAS Y DESORGANIZADAS, LO QUE REDUNDA EN EL CRECIMIENTO ANÁRQUICO DE NUESTRAS CIUDADES.
- 4.- ES NECESARIA LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO URBANO MEXICANO, Y EL PUNTO DE PARTIDA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL MISMO, LO CONSTITUYE LA RECOPIACIÓN Y ESTUDIO GLOBAL DEL CONJUNTO DE NORMAS, INSTITUCIONES, PRÁCTICAS Y LEGISLACIONES QUE RIGEN A NUESTRA REALIDAD URBANA, PARA QUE — POSTERIORMENTE PUEDA INTENTARSE UNA SISTEMATIZACIÓN DE

DE LA DOGMÁTICA PROPIA DE CUCHA DISCIPLINA Y DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MISMA.

- 5.- EL DERECHO URBANO PUEDE DEFINIRSE COMO EL CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS, PREPONDERANTEMENTE DE DERECHO PÚBLICO, QUE REGULAN Y ESTABLECEN LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO, LAS RELACIONES ENTRE LOS INDIVIDUOS Y ENTRE ÉSTOS Y EL PROPIO ESTADO, EN FUNCIÓN DEL APROVECHAMIENTO DEL ESPACIO SOCIAL, ASÍ COMO REGULAN EL PROCESO DE DESARROLLO URBANO Y LA ORDENACIÓN DEL SUELO EN LOS CENTROS DE POBLACIÓN.
- 6.- TANTO POR SUS CARACTERÍSTICAS, COMO POR SUS PRINCIPIOS RECTORES, EL DERECHO URBANO MEXICANO, NO PUEDE CONCEBIRSE COMO UN INSTRUMENTO DE CAMBIO SOCIAL, SINO QUE REVELAN QUE EL MISMO REGULA LAS FACULTADES IMPERATIVAS Y NO IMPERATIVAS DEL ESTADO Y DEFINEN EL PAPEL Y FUNCIÓN DE RECTOR, ACTOR Y GESTOR URBANO. AL ESTADO SE ATRIBUYEN FUNCIONES TANTO DE REGLAMENTACIÓN, SERVICIOS PÚBLICOS, FOMENTO, CONTROL, VIGILANCIA, PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE FACTORES, QUE EN ÚLTIMA INSTANCIA, TIENDEN A CONSTRUIR EL FUNCIONAMIENTO DE LA CIUDAD, EN FUNCIÓN DE LOS INTERSES ECONÓMICOS, POLÍTICOS Y SOCIALES DE LA CLASE DOMINANTE, DENTRO DE LA CUAL, INCLUIAMOS EL APARATO BUROCRÁTICO ESTATAL COMO PARTE OPERATIVA INDISPENSABLE DEL SISTEMA DE DOMINACIÓN CLASISTA IMPERANTE EN UNA FORMACIÓN SOCIAL DADA, EN UN MOMENTO HISTORICO DETERMINADO.
- 7.- LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 27, 73 Y LL5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y LA POSTERIOR EXPEDICIÓN DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, CONSTITUYE EL PRIMERO Y MÁS IMPORTANTE INTENTO EN LA HISTORIA DE MÉXICO, POR PLANTEAR DE MANERA GLOBAL Y SIMULTÁNEA, LOS ASPECTOS FÍSICOS O ESPACIALES DE LA PROBLEMÁTICA URBANA A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL, REPRESENTANDO, EN CONSECUENCIA, EL NUCLEO BASICO DEL DERECHO URBANO MEXICANO.
- 8.- POR MEDIO DEL DERECHO URBANO Y LA LEGISLACIÓN QUE DEL MISMO SE DERIVA, EL ESTADO MEXICANO EXPRESA SU CONCEPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA URBANA Y ESTABLECE LOS RECURSOS, INSTRUMENTOS Y NORMAS QUE APLICARÁ PARA REGULARLA Y ORIENTARLA, A PARTIR DE LA EXPE

DICIÓN DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, SE HA GENERADO TODO UN PROCESO DE LEGISLACIÓN, PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN URBANA A NIVEL FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, ASÍ COMO LA CREACIÓN DE INSTANCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS QUE HAN MODIFICADO SUSTANCIALMENTE LA SITUACIÓN LEGAL Y OPERATIVA DE LAS MEDIDAS QUE INCIDEN SOBRE EL PROCESO URBANO.

- 9.- EL DERECHO URBANO ASUME UN CARÁCTER REFORMISTA Y DECLARATIVO, POR CUANTO NO ESTABLECE MECANISMOS CONCRETOS QUE INCIDAN EFECTIVAMENTE EN EL PROCESO URBANO DEL PAÍS; NI SIQUERA INSTAURA FISCALES O IMPOSITIVOS QUE PERMITAN CONTROLAR EL MERCADO ESPECULATIVO DEL SUELO URBANO; TAMPOCO EXPLICITA PROCEDIMIENTOS CONGRUENTES PARA LA INCORPORACIÓN DE LA TIERRA EJIDAL AL SUELO URBANO, ASPECTO QUE ES DETERMINANTE EN LA DINAMICA URBANA DEL PAÍS EN GENERAL. EL DERECHO URBANO CONSTITUYE UN TIBIO INTENTO DE REGULAR LOS PROBLEMAS Y UNA DISPOSICIÓN CLASISTA, EN LA MEDIDA QUE PROTEGE LOS INTERESES URBANOS DE LA BURGUESÍA Y RELEGA LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES DEL PROLETARIADO RELACIONADAS CON LA CUESTIÓN URBANA.
- 10.- CONSECUENTEMENTE CON LO ANTERIOR, CONSIDERAMOS NECESARIO REALIZAR LA SISTEMATIZACIÓN DEL DERECHO URBANO E INCORPORARLO AL CURRÍCULO DEL PROGRAMA DE LA CARRERA DE DERECHO, A EFECTO DE ABORDAR SU ESTUDIO DE UNA MANERA INTEGRAL Y PROFUNDIZAR EN SUS PRINCIPIOS RECTORES; POR NUESTRA PARTE, SI CON ESTE MODESTO ESFUERZO CONTRIBUIMOS A TAL OBJETIVO, PODEMOS CONSIDERARNOS SATISFECHOS.
- POR OTRA PARTE, TAMBIEN RESULTA NECESARIO PROCEDER A DIVULGAR LOS CONTENIDOS ESPECIFICOS DEL DERECHO URBANO, COMO UNA MEDIDA PARA SOCIALIZAR EL CONOCIMIENTO DEL DERECHO Y DOTAR A LA CLASE TRABAJADORA DE LOS INSTRUMENTOS DE AUTODEFENSA QUE LE SEAN NECESARIOS, PARA COMBATIR LOS CONSTANTES ATROPELLOS DE QUE SON VICTIMAS.
- 11.- FINALMENTE CONSIDERAMOS QUE LA PROBLEMÁTICA URBANA NO PUEDE ENCONTRAR UNA SOLUCIÓN DEFINITIVA DENTRO DE LOS PARAMETROS DEL SISTEMA ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL VIGENTE, SINO POR EL CON-

TRARIO, DENTRO DE UNA INTEGRAL REFORMA URBANA, CONTEMPLADA DENTRO DE UN RADICAL CAMBIO DE ESTRUCTURAS. SIN EMBARGO, NO ES OBSTACULO PARA LO ANTERIOR QUE DESDE AHORA Y DE UNA MANERA ORGANIZADA SE VAYAN LEVANTANDO PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS QUE RETOMEN LAS PRINCIPALES REIVINDICACIONES DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE LA CLASE TRABAJADORA EN MATERIA URBANA.

BIBLIOGRAFIA:

- AXELC, KOSTAS
MARK FEMADOR DE LA TECNICA.
- A.R. BREYER CARLIS
URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA.-
EDITORIAL JURIDICA MEXICOLANA, CARA
CAS, 1980.
- ALEXANDROV, N.G.
TEORIA DEL ESTADO Y DEL DERECHO.-
EDITORIAL GRUAFVCO, MEXICO, 1976.
- BORJA, JORDI
MOVIMIENTO SOCIALES URBANOS. EDI-
CION MONOGRAFICA, DOCUMENTO DE USO
INTERNO.- BARCELONA, ESPAÑA, 1974.
- CASTELLS, MANUEL
MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS, SIGLO
XXI EDITORES, S.A., MEXICO.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA
LA CUESTION URBANA, SIGLO XXI, EDI-
TORES, S.A., MEXICO.
- ENGELS, FEDERICO
EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, EDI-
TORIAL PORRUA, MEXICO.
- ESCRIBANO COLLADO, PEDRO
EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIE-
DAD PRIVADA Y EL ESTADO. OBRAS ECCO
GIDAS DE MARX Y ENGELE. PAG. 498.-
EDITORIAL PROGRESO, MOSCU/RUSIA.
- F. SPANTIGATI
LA PROPIEDAD PRIVADA URBANA. (ENCUA
DRAMTENC Y REGIMEN), EDITORIAL MCH
TECORVCO, S.A., ESPAÑA.
- GARCIA COLI, JULIO y
SCHWETMAN, MARIO
MANUELA DE DERECHO URBANISTICO.
EDITORIAL MONTECORVCO, S.A., BILBAO,-
1972.
- GARCIA RAMOS, DOMINGO
MEXICO URBANO.- TESTIMONIOS DEL FON-
DO, FONDO DE CULTURA ECONOMICO, MEXI-
CO, 1975.
- KAPLAN, MARCOS (CONFILADOR)
INICIACION AL URBANISMO. U.N.A.M.,-
MEXICO, 1972.
- LEFBVRE, HENRI
ESTADO, DERECHO Y SOCIEDAD.- U.N.A.M
MEXICO.
- LOJALNE, JEAN
EL PENSAMIENTO MARXISTA Y LA CIUDAD
EDITORIAL EXTEMPORANEO, MEXICO, --
1973.
- LOPEZ ROSADO, DIEGO
EL MARXISMO, EL ESTADO Y LA CUESTION
URBANA, SIGLO XXI EDITORES, S.A. --
MEXICO.
- LOS SERVICIOS PUBLICOS DE LA CIUDAD
DE MEXICO, EDITORIAL FORRUA, MEXICO
1977.

- LARRANAGA SALAZAR, EDUARDO.
EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANICO, SEPARATA DE LA REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, VOL. XII 1979. No. 61. Madrid, ESPAÑA.
- M. MORSE, RICHARD (COMPILADOR)
LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS, - SESENTAS, EJEMPLAR FUERA DEL - COMERCIO, MEXICO, 1973.
- MORENO COLLADO, JORGE
LOS MUNICIPIOS DE MEXICO. U.N.A.M. MEXICO.
- MARQUEZ MALLADOR, ENRIQUE
EL MEDIO AMBIENTE.- ARCHIVO DEL - FONDO. FONDO DE CULTURA ECONOMICA S.A. MEXICO.
- MUNFORD, LEWIS
LA CIUDAD EN LA HISTORIA. EDITORIAL AL INFINITO, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1966.
- NOVOA MONREAL, EDUARDO
EL DERECHO COMO OBSTACULO AL CAMBIO SOCIAL, SIGLO XXI EDITORES, // S.A. MEXICO, 1978.
- RAMOS G., SERGIO
URBANIZACION Y SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO, U.N.A.M., MEXICO, 1972
- ROSA DE LA, SERGIO FRANCISCO
EL MUNICIPIO, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO, EDITORIAL JUS, MEXICO, 1947.
- RUIZ MAFIEU, MARIO
INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO, DERECHO URBANISTICO.- TOMO II, -- U.N.A.M., MEXICO, 1981.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1981.
- SILVA HERDIZ FLORES, J.
GONZALEZ AVELAR, M.
CORTEÑAS FELAEZ, L.
ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO y VIVIENDA. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1977.
- SANCHEZ CORBERO LAVILA, JORGE
LIBRO DEL CINCUENTENARIO DEL CODIGO CIVIL, U.N.A.M., 1978.
- TOPALCOY, CHRISTIAN
LA URBANIZACION CAPITALISTA, EDITORIAL REAL ESPESOL, MEXICO, 1979.
- TIGAR, MICHAEL E. y LEVY, MADELAINE R.
EL DERECHO Y EL ASCENSO DEL CAPITALISMO, SIGLO XXI EDITORES, S.A. - MEXICO, 1973.
- WISTANO LUIS ORCULO, LUIS
LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA SOBRE TERRIENOS BALDIOS, MEXICO, 1995.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917.
- 2.- LEY DE PLANIFICACION DEL DISTRITO FEDERAL. 1954.
- 3.- REGLAMENTO SOBRE FRACCIONAMIENTO DE TERRENS DEL D.F. 1941.
- 4.- REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DEL D.F. 1969.
- 5.- LEY SOBRE EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES DEL D.F. 1972.
- 6.- LEY DE EXPROPIACION. 1936.
- 7.- LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y LA VI/VIENDA POP LRA (INDECO) .1970.
- 8.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 9.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 10.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL 1928.
- 11.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- 12.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS,
- 13.- LEY FEDERAL DEL CONSUMIDOR.
- 14.- CODIGO SANITARIO.
- 15.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
- 16.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA. 1984.
- 17.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- 18.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.
- 19.- LEY FEDERAL PARA REVERIR Y CONTROLAR LA CONTAMINACION AMBIENTAL. 1971.