

870109

6
29

Universidad Autónoma de Guadalajara

Incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela de Derecho



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

REGULACION JURIDICA PARA EL DESARROLLO URBANO

Tesis

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Derecho

Presenta:

MAYOLA HOFFMANN FUENTES

Guadalajara, Jal., 1985.



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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES GENERALES DEL CRECIMIENTO URBANO

(Estudio sobre las variables demograficas)

CAPITULO I

GENESIS DEL PROBLEMA

	Pag.
1 .- Formacion de las ciudades	1
2 .- Crecimiento Urbano	2
3 .- Consecuencias de la Urbanizacion	3
4 .- Problemas Economicos	5
5 .- Problemas Humanos	7
6 .- Problemas de Organizacion Social	8
7 .- Problemas de Gobierno	9

CAPITULO II

FACTORES DEMOGRAFICOS

1 .- Importancia de la Demografia.	
a) .- Antecedentes	11
b) .- Interes actual del problema	12
2 .- El Control de la Natalidad.	
a) .- Fertilidad y normas sociales	13
b) .- Metodos Anticonceptivos	14
c) .- Datos Historicos sobre las medidas anticonceptivas .	16

	Pag.
d) .- Modernas tendencias sobre el control de la Natalidad	18
3 .- Control de la Mortalidad.	
a) .- Antecedentes	19
b) .- Control de enfermedades	21
c) .- Consecuencias	22
4 .- Control de la Migracion.	
a) .- Causas de la Migracion	24
b) .- Consecuencias del movimiento Migratorio	24
c) .- Politica sobre Migracion	25
d) .- Influencia de la migracion como variable demografi- ca	26
e) .- La migracion como remedio al problema demografico .	26

CAPITULO III

ESTRUCTURA DE LA POBLACION

1 .- Movimiento y Estructura de la Poblacion	28
2 .- Tendencias actuales en el mundo respecto a la estructura de la poblacion	28
3 .- Consecuencias	29

CAPITULO IV

LAS POLITICAS NACIONALES

1 .- Tendencias Actuales	30
2 .- Medidas adecuadas en vista a las variables demograficas	31
3 .- Medidas para controlar la Natalidad	31
4 .- Principales politicas Nacionales	32

	Pag.
5 .- Soluciones en Mexico	34
6 .- Estructura de la Poblacion	34
7 .- Medidas para su Control	36

SEGUNDA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA

CAPITULO I

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION ;

1 .- Introduccion	38
2 .- Antecedentes Legislativos	39
3 .- Contenido General de la Reforma del 6 de Febrero 1976 ..	39

CAPITULO II

ANALISIS DE LOS PRECEPTOS REFORMADOS

1 .- Texto del Artículo 27	41
2 .- Importancia	41
3 .- El Derecho de Propiedad	42
4 .- Limitaciones	43
5 .- Expropiacion	43
6 .- Incapacidades	45
7 .- Reflexion	46
8 .- Que Autoridades pueden imponer las medidas sobre Asenta- mientos Humanos	47
9 .- Opinion del Licenciado Burgoa	47
10 .- Opinion del Licenciado Gabino Fraga	47

CAPITULO III

LA FRACCION XXIX-C DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

1 .-	Antecedentes	49
2 .-	Contenido	50
3 .-	Objeto de la Reforma	50
4 .-	Análisis de las facultades que otorga esta fracción	50
5 .-	Opinión del Licenciado Gabino Fraga	51
6 .-	Principio Jurídico Fundamental	51
7 .-	Excepciones a este Principio	52
8 .-	Facultades Concurrentes	53
9 .-	Opinión del Licenciado Ignacio Burgoa	54
10 .-	Conclusión	54

CAPITULO IV

ARTICULO 115 FRACCIONES IV Y V

1 .-	Nuevas Facultades Positivas de los Estados	56
2 .-	Texto de las fracciones adicionadas del Artículo 115 --- Constitucional	57
3 .-	Objeto de la Adición	58
4 .-	Análisis	58
5 .-	Opinión del Licenciado Gabino Fraga	59
6 .-	El Municipio	60
	El Reglamento de Contruccionen del Municipio de Guadala- jara	61
	Responsabilidad del Estado por los ilícitos de sus Agen- tes	64
7 .-	Conclusión	65
8 .-	Fracción V del Artículo 115 Constitucional	66
	CONCLUSIONES	68

TERCERA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA
(CONTINUACION)

CAPITULO I

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
(Proyecto y Modificaciones)

	Pag.
1 .- Antecedentes Legislativos	71
2 .- Opinion en torno al Proyecto de la Ley Reglamentaria ..	71
3 .- Aprobacion del Proyecto	73
4 .- Enfoque General de la Iniciativa de Ley	73
5 .- Exposicion de las Comisiones Unidas ante la Camara de - Diputados	75
6 .- Puntos sobresalientes del Nuevo Proyecto de la Ley Gene ral de Asentamientos Humanos	76
7 .- Modificaciones del Dictamen de las Comisiones Unidas ..	77

CAPITULO II

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1 .- Estructura	78
2 .- Disposiciones Generales	78
3 .- Objeto de la Ley	79
4 .- Conceptos Fundamentales	80
5 .- Ordenacion y Regulacion de los Asentamientos Humanos	
a) .- Contenido General	81
b) .- Aprovechamiento de los Recursos Naturales	83
c) .- Distribucion de los Centros de Poblacion	84

	Pag.
d) .- Interrelacion Socio-economica de Ciudades	85
e) .- Interaccion entre Sistemas de Convivencia	85
f) .- Fomento a Ciudades de dimensiones medias. Descon- gestion de Grandes Urbes	86
g) .- Mejoramiento de la Calidad de Vida. Mayor partici- pacion ciudadana	86
h) .- Regulacion del mercado de terrenos. Obras para vi- viendas dignas	87
6 .- Planes para la Regulacion y Ordenacion de los Asentamien- tos Humanos	
a) .- Descripcion de los Planes	88
b) .- Plan Nacional de Desarrollo Urbano	89
c) .- Planes a nivel Estatal y Municipal	90
d) .- Reflexion	91
e) .- Publicidad de los Planes de Desarrollo Urbano	91
7 .- Obligaciones de las Autoridades	92

CAPITULO III

DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES

1 .- Distribucion de Facultades	95
2 .- Facultades Concurrentes. Articulo 8o.	95
3 .- Competencia y Jurisdiccion	96
4 .- Atribuciones Generales o Comunes	97
5 .- Contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano	99
6 .- Coordinacion de Autoridades	101
7 .- Atribuciones de la Secretaria de la Presidencia	
a) .- Elaboracion del Plan Nacional de Desarrollo Urba- no	103

b) .-	Sobre Conurbacion	104
c) .-	Atribuciones de Organo Consultor sobre Desarrollo Urbano	105
d) .-	Atribuciones para proponer convenios a autoridades Estatales y Municipales	105
e) .-	Otras Atribuciones	106
8 .-	Atribuciones de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico	106
9 .-	Facultades especificas de los Poderes de las Entidades Federativas y Ayuntamientos	107
10 .-	Facultades correspondientes a las Legislaturas Locales .	
a) .-	Expedicion y Contenido de la Ley de Desarrollo Urbano	108
b) .-	Fundacion, Limites y Conurbacion de centros de poblacion	112
c) .-	Procedimiento para la expedicion de Decretos	113
d) .-	Tribunales, Recursos, Responsabilidad de Funcionarios, Delitos e Infracciones	114
e) .-	Control de Autoridades Municipales	116
f) .-	Medidas Administrativas	117
11 .-	Facultades correspondientes a los Ejecutivos Locales ...	
a) .-	En cuanto a los Planes Estatales y Municipales ...	118
b) .-	Regulacion de centros conurbados	120
c) .-	Otras Atribuciones	120
12 .-	Facultades correspondientes a los Ayuntamientos	
a) .-	Participacion en el Plan Municipal	121
b) .-	Publicidad y Ejecucion de los Planes y Declaratorias	122
c) .-	Fundacion de centros de poblacion y conurbacion ..	123
d) .-	Celebrar convenios y auxiliar en el cumplimiento -	

	Pag.
de los Planes Municipales y Estatales	124
e) .- Facultad en la Ley vigente y el Proyecto inicial.	125
13 .- Transferencia de Funciones a la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas	128

CAPITULO IV

DE LAS CONURBACIONES

1 .- Relacion Constitucional	129
2 .- El Fenomeno de Conurbacion. Definicion	129
3 .- Declaratorias de Conurbacion	130
4 .- Planeacion y Regulacion de la zona Conurbada	131
5 .- Zona de Conurbacion perteneciente a dos o mas Estados.	132
6 .- Presunciones de Conurbacion. (Zonas que pueden considerarse de conurbacion)	133
7 .- Convocatoria del Ejecutivo Federal	134
8 .- Funciones de la Comision	135

CAPITULO V

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION

1 .- Relacion Constitucional	137
2 .- Ordenacion de los Asentamientos Humanos	137
3 .- Fundacion, Conservacion, Mejoramiento y Crecimiento de los centros de poblacion	138
4 .- Declaratoria de Provisiones, Usos, Reservas y Destinos de Areas y Predios	140
5 .- Vigencia e Inscripcion de las Declaratorias	143

	Pag.
6 .- Sanciones por Incumplimiento	144
7 .- Preferencias	145

CUARTA PARTE

LA ASOCIACION FORZOSA

1 .- La Asociacion Forzosa	147
2 .- Condiciones para su existencia	148
CONCLUSIONES	154

I N T R O D U C C I O N

El crecimiento vertiginoso de las ciudades; el aumento constante de su poblacion y la influencia de recursos con que dotar a esa poblacion de medios y servicios suficientes - para satisfacer las necesidades existentes y por crearse, ha hecho crecer la conciencia de que es necesario regular el crecimiento urbano y evitar la formacion o deformacion de grandes urbes, donde el hombre, que ha creado un ambiente comodo y atractivo de ciudad, se ve amenazado de asfixia por los problemas de sobrepoblacion, contaminacion atmosferica, escasez de servicios publicos, y en general de oportunidades para elevar su nivel de vida.

La comoda vida de ciudad que fue el espejo deslumbrante que atraia visitantes y nuevos pobladores, ha terminado -- siendo privilegio de solamente una parte de sus habitantes -- que han agotado su capacidad de prevision ante el crecimiento explosivo de la poblacion, asentada generalmente a sus afueras, formando barrios y cinturones de miseria, siendo para -- las ciudades, independientemente de su aspecto desagradable -- y triste una gran preocupacion por lo irregular de sus construcciones que originan costos elevados en la urbanizacion; asentamientos localizados en terrenos abruptos y lejanos al -- centro de la poblacion y aun distantes unos de otros, impidiendo que la ciudad les otorgue sus beneficios y servicios, -- pero amenazando su seguridad con problemas de exigencias por servicios publicos, legalidad en la tenencia de la tierra, escuelas, comunicaciones, etc., o sea todo aquello que la ciudad

dad ofrece a los habitantes de zonas residenciales y que los de la periferia, que no tienen acceso a ellos se ven en la obligación de exigir.

El ensanchamiento de estos cinturones de miseria, es un problema cada vez creciente, el exodo de campesinos que no tienen ya esperanza en el campo y llegan a la ciudad buscando nuevas oportunidades de empleo y de vida, van acrecentando el volumen de poblacion de la periferia, que aunada a su propia capacidad reproductiva, crece mas aceleradamente - que cualquier otra parte de la ciudad.

Las grandes capitales: Guadalajara, Monterrey y sobre todo el Distrito Federal, reciben gran cantidad de personas diariamente provenientes de las areas rurales o de zonas urbanas de otro lugar de la republica mexicana, en busca de -- nuevos horizontes y oportunidades de vida, que agravan los - problemas existentes en estos centros urbanos, para los cuales la accion del poder publico es ya insuficiente para solucionar. La elevada densidad de la poblacion en esta zona genera la carestia de servicios publicos, empleos, viviendas, - originando para sus habitantes graves problemas que el go-- bierno se ve incapacitado para resolver. Si no pueden solucionarse los problemas ya existentes a corto plazo, los que se estan generando con el aumento de la poblacion cada vez - constante, imposibilitan fisicamente el adecuado desarrollo urbano.

En vista a esto y a otros motivos, como son el economico, falta de alimentos, escasa produccion nacional, etc., y tratandose Mexico de un pais subdesarrollado que lucha por su libertad economica y politica, no podra lograr sus objetivos si su tasa de crecimiento demografico sigue siendo de --

las mas elevadas del mundo y si sus habitantes se concentran en escasos centros de poblacion acosando con asfixiarse unos a otros.

En vista de lo urgente de una solucion, el gobierno ha lanzado campañas de paternidad responsable con el objeto de que exista un control por parte de la poblacion en cuanto a la natalidad, pues de otra manera si no se logra disminuir la tasa demografica actual, nunca podremos salir adelante económicamente y no solo eso, sino que habra mayor escasez de medios y servicios, o sea la situacion se tornara mas grave cada momento.

De las campañas desplegadas se espera la respuesta del publico, se ha hecho propaganda en cuanto al control de la natalidad, a la programacion de la familia de acuerdo a las condiciones economicas que priven en el hogar, y pugnando por el numero de miembros sea cada vez menor. Sin embargo no basta este tipo de campañas y en ocasiones la accion del estado debe ser mas directa y llegar a todos los lugares del territorio, asi como ser mas accesible para que pueda alcanzar a todos los niveles de la poblacion. La ignorancia y el analfabetismo reinante en la mayor parte de nuestra poblacion representa obstaculos casi insuperables para el logro de los resultados deseados.

Respecto al problema que el crecimiento desorganizado y la ilegal posesion de la tierra, el estado atraves de leyes administrativas ha desplegado su accion, para tratar de aligerar el problema y prever futuras consecuencias, con la reforma constitucional del 6 de Febrero de 1976, a los articulos 27 tercer parrafo, 73 xxix-c, 115 fracciones IV y V, abrio el camino para la regulacion de los asentamientos -

humanos, tendientes a evitar el crecimiento desorganizado e irregular de los centros de poblacion y de desahogar aquellos que se encuentran densamente poblados, hacia regiones mas apropiadas para recibirlos y otorgarles facilidades de vida.

La politica en cuanto a Asentamientos Humanos se refleja se extiende a traves de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, otorgando facultades a cada uno de ellos para que cooperen en la realizacion de las funciones que el gobierno tiene propuestas; con la ayuda de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, los Estados y Municipios pueden conocer las características de sus regiones y las cualidades propicias para la realizacion de sus futuros asentamientos humanos.

En cuanto a la tenencia de la tierra, se creo para regularla a nivel Estatal El Programa de Desarrollo Urbano, que tiene como finalidad primordial dar un caracter legal a la posesion de la tierra por parte de familias proletarias asentadas generalmente en la periferia de la ciudad, y despues de la reforma alCodigo Administrativo con motivos del movimiento nacional sobre Asentamientos Humanos este organismo se convirtio en representante del ejecutivo local en todo lo relacionado con la ordenacion y regulacion de los Asentamientos Humanos.

En el planteamiento del crecimiento urbano desorganizado, sus causas y de la actividad legislativa que se ha propiciado para regularlo, se forma en material del siguiente trabajo.

PRIMER PARTE

ANTECEDENTES GENERALES DEL CRECIMIENTO URBANO

(ESTUDIO SOBRE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS)

P R I M E R A P A R T E

ANTECEDENTES GENERALES DEL CRECIMIENTO URBANO (ESTUDIO SOBRE LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS)

CAPITULO I

GENESIS DEL PROBLEMA

1.- Formacion de las ciudades. 2.- Crecimiento Urbano. 3.- Consecuencias de la urbanizacion. 4.- Problemas Economicos 5.- Problemas Humanos. 6.- Problemas de Organizacion Social. 7.- Problemas de Gobierno.

CAPITULO II

FACTORES DEMOGRAFICOS

1.- Importancia de la Demografia. a).- Antecedentes, b).- Interes actual en el problema. 2.- El Control de la Natalidad. a).- Fertilidad y Normas Sociales, b).- Metodos Anticonceptivos, --- c).- Datos Historicos sobre las medidas Anticonceptivas, d).- - Modernas Tendencias sobre el Control de la Natalidad. 3.- El - Control de la Mortalidad. a).- Antecedentes, b).- Control de enfermedades, c).- Consecuencias. 4.- Control de la Migracion, -- a).- Causas de la Migracion, b).- Consecuencias del Movimiento Migratorio, c).- Politicas sobre Migracion, d).- Influencia de la Migracion como variable demografica, e).- La Migracion como remedio al problema demografico.

CAPITULO III

ESTRUCTURA DE LA POBLACION

- 1.- Movimiento y Estructura de la Poblacion. 2.- Tendencias actuales en el mundo respecto a la estructura de la poblacion. --
- 3.- Consecuencias.

CAPITULO IV
LAS POLITICAS NACIONALES

- 1.- Tendencias Actuales. 2.- Medidas Adecuadas en vista a las variables demograficas. 3.- Medidas para controlar la Natalidad. 4.- Principales Politicas Nacionales. 5.- Soluciones en Mexico. 6.- Estructura de la Poblacion. 7.- Medidas para su -- Control.

CAPITULO I

GENESIS DEL PROBLEMA

1.- FORMACION DE LAS CIUDADES.

A partir de que el hombre se hizo sedentario y practica - la domesticacion de plantas y animales, empieza la importancia - del asentamiento humano permanente y su ensanchamiento hasta la formacion de ciudades. Las ciudades con cien mil habitantes no - surgieron, salvo probablemente en China hasta la civilizacion -- grecoromana y para que se completara un cumulo de un millon o -- mas de habitantes hubo que esperarse hasta la revolucion indus- trial de comienzos del siglo pasado. 1

Es hasta el siglo XIX que la humanidad alcanzo el nivel - de desarrollo tecnologico y la organizacion social que permitie- ron la relativa profusion de ciudades muy grandes. El desarrollo tecnologico se manifesto en el uso de las tecnicas que aumenta- ron sobre manera la productividad de la agricultura asi como la de productos basicos no agricolas. La organizacion social se ca- racterizo por fuertes gobiernos centrales que garantizaron en es- pacios cada vez mayores la paz y tranquilidad.

La poblacion urbana de Mexico se incremento de tres millo- nes ciento noventa mil personas, en mil novecientos cuarenta, a 22 millones en 1970 y a 30 en 1975. 2 Las personas que viven en localidades de quince mil o mas habitantes han aumentado, hacien- do de Mexico, desde 1940 a la fecha uno de los paises del mundo con mayor tasa de crecimiento urbano, esto se ha manifestado en la multiplicacion espectacular del numero de centros urbanos par- ticularmente los de mayor tamaño.

En 1940, Mexico contaba con 55 localidades urbanas, en --

en 1970 la cifra se elevó a 178 y en 1975 superó las 200. La --- concentración de población en las ciudades de cien mil y más habitantes fue mucho más acelerada aún. Las seis ciudades que había en México en 1940 se sextuplicaron en número en 1970. Actualmente se calcula que la cifra sea mayor a las cincuenta ciudades de más de cien mil habitantes.

Este proceso se ha dado en un marco de fuertes desigualdades regionales, la población y las actividades se han concentrado en muy pocos centros y particularmente en la Ciudad de México, se ha generado una zona metropolitana que es una de las que más crece -- rápidamente en el mundo, concentrando una población cercana a los dieciséis millones de habitantes.2

Es el urbanismo un fenómeno relativamente reciente, producto de la actividad humana para construir culturas, El hombre no solo se adapta al ambiente, sino que también crea el medio al que ha de adaptarse. Ahora se encuentra en proceso de adaptación humana y metropolitana como medio de vida.

2.- CRECIMIENTO URBANO.

El crecimiento de las ciudades supone lógicamente el aumento de su población, la tasa de crecimiento demográfico del hombre se ha acelerado de manera notable a través del tiempo, así dentro de los tres siglos de la edad moderna, la población mundial es el quintuplo de la que se generó y vivió simultáneamente durante toda la vida anterior del hombre en el globo. 3

El acelerado crecimiento demográfico mundial, estuvo acompañado del aumento todavía más rápido de la población urbana. Entre los años 1800 a 1950, la población en lugares de cinco mil habitantes aumentó 26 veces; la de sitios con veinte mil o más 23 veces y

la de lugares con cien mil o mas 20 veces. A mediados del siglo XX, casi el 30% de los habitantes del mundo vivian en lugares urbanos con cinco mil o mas habitantes; el 21% aproximadamente, en localidades con veinte mil o mas y el 13% en lugares de cien mil o mas habitantes. En 1960, el 30% de la gente del mundo vivian en lugares con veinte mil o mas habitantes y el 20% en lugares de cien mil o mas. El proceso de urbanizacion sigue su marcha en el mundo y se espera para el año 2000 que la poblacion total de seis mil trecientos millones de habitantes, el 21% vivira en lugares de un millon o mas de habitantes, el 42% en centros de cien mil o mas y el 5.5% en sitios con dos mil o mas habitantes. 4

De la situacion del Mexico de 1930, con una ciudad de un millon de habitantes y once poblaciones de mas de cincuenta mil personas, en las que vivian el 12% de la poblacion total, se paso en 1970 a una radical modificacion de estructura demografica. En ese año se contaba ya con tres ciudades de mas de un millon de habitantes y cincuenta y nueve centros de poblacion de mas de cincuenta mil cada uno. El 28% de la poblacion vivia en centros urbanos y se estima que en los proximos años sera el 80% de la poblacion la que se alojara en comunidades urbanas. 5

3.- CONSECUENCIAS DE LA URBANIZACION.

La ciudad crea indudablemente una diferencia en el modo de vida y este esta influido por otros factores determinantes en cuanto a dimension de la ciudad, numero de habitantes, aumento de la integracion humana, etc.

En la epoca preindustrial encontramos la ciudad amurallada, que fue un medio de proteccion para el grupo gobernante y el rasgo caracteristico de las ciudades de la mayoria de los paises hasta el

siglo XVIII, dentro de la muralla de la ciudad, tendia a estar aun -
mas dividida en barrios aislados unos de otros por muros, fozas, etc

La zona central de la ciudad preindustrial contenia tipicamen-
te las prominentes estructuras del gobierno, religiosas y el mercado
municipal y junto a estos edificios, las moradas relativamente lujo-
sas de la elite, con vista hacia el interior. La distribucion de la -
poblacion dentro de la ciudad estaba asociada de un modo directo al
poder y la riqueza, con los pobres viviendo muy alejados del centro
o extramuros. La ciudad preindustrial sin medios adecuados de circu-
lacion de personas y mercancias estaba por demas congestionada y ca-
recia de seguridad en cuanto a higiene y salubridad. 6

La revolucion industrial viene a transformar se estructura, -
caen los muros y se convierten en arterias para el transporte, a me-
dida que perdian su funcion de defensa y que los avances de la tecnolo-
gia permitian que las aglomeraciones de poblacion se extendieran -
mas alla de los limites establecidos. La ciudad industrial de la ma-
quina de vapor correa de transmision y polea, carro tirado por caba-
llos, estaba influida por fuerza centripeta que tendia a aglomerar -
la poblacion en torno a los centros fabriles. Con la mejora de los -
medios de comunicacion, esta actitud centripeta se fue perdiendo, los
nuevos edificios a las afueras de la ciudad, su separacion de los de-
mas y su libre acceso por los cuatro costados fue haciendose cada vez
mas atractivo para la elite. En contraste con la ciudad preindustrial
la pauta dominante fue una relacion directa entre la posicion o cate-
goria social y la distancia del centro de la ciudad.

Las novedades del siglo XX, energia electrica, el complejo del
automovil, el telefono, generaron fuerzas centrifugas que dispersaron
a la ciudad en un radio mucho mayor de accion, la tecnologia del siglo
XX hizo factibles aglomeraciones de mucho mayor numero de personas y -
las actividades economicas rompieron los limites de la ciudad.

A mediados del siglo XX la ciudad se ha convertido en una enti-

dad fisica gigantesca, que se extiende sobre el suelo y debajo de el. Los problemas materiales de la ciudad del siglo XX han adquirido tremendas proporciones. En las regiones del mundo en vias de desarrollo; Asia, America Latina y Africa, la consecuencia de una rapida urbanizacion es la decadencia del medio urbano. La ciudad material se caracteriza por una elevada proporcion de de aglomeraciones de barrancos y tugurios destinados a viviendas, condiciones urbanas inadecuadas respecto a viviendas, abastecimiento de agua, alcantarillado, servicios publicos y transportes, que hace mas critico en aquellos lugares en que el conglomerado tiene mas bajos recursos, -- pues los programas de construccion de viviendas tienden a beneficiar forzosamente a familias con ingresos mas moderados o elevados. l

Ha nacido la necesidad de la planificacion urbana y regional y de planificacion en general, aunque en estos lugares subdesarrollados estas planificaciones se enfrentan a dificultades insuperables, nacidas de los bajos niveles de ingresos, el rapido crecimiento demografico aumentado por las ordas de inmigrantes rurales mal adaptados a la zona urbana, desarrollo inadecuado de la infraestructura urbana, etc. En esta clase de ciudades las comodidades de la vivienda urbana, son accesibles solamente a muy reducidas fracciones de la poblacion total, el ritmo apresurado de urbanizacion produce algunas de sus mas graves consecuencias, por los efectos que surgen en la ya inadecuada disposicion urbana.

4.- PROBLEMAS ECONOMICOS.

Con la agricultura y la domesticacion de animales, la proliferacion de oficios y en general el auge economico que esto representa, hacen nacer la ciudad. Empleza la necesidad de una mayor productividad agricola, un mayor sobrante, la creacion de formas de organizacion social, etc. La vida o el asentamiento humano permanente

ejercicio profunda influencia en la actividad economica, la necesidad de mas sobrante hizo posible una mayor especializacion del trabajo y un mayor numero de especialistas ajenos a la agricultura, la proliferacion de oficios dio nacimiento a los gremios que se fueron concentrando en barrios o calles especificas, la moneda, el credito el auge del comercio, el acelerado crecimiento y progreso tecnologico y la revolucion industrial modificaron la estructura economica y social de la poblacion urbana.

Los precios de las mercancías se dejaron al libre juego de la oferta y la demanda, sin embargo la mayor complejidad de la organizacion economica, con mas organizacion e interdependencia estuvo acompañada de graves fricciones, tales como excesivos impuestos a la mano de obra, distribucion injusta de la riqueza, adulteracion de productos, funcionamiento de empresas puramente de especulacion y fraudes lizos y llanos. A pesar de la defensa de los economistas, se hizo necesario que el gobierno interviniese en el funcionamiento de la economia.

Esta nueva situacion fue en gran medida resultado de una mayor magnitud y densidad de la poblacion que creó nuevas necesidades colectivas y debido a que estas necesidades no quedaban atendidas por medio del mecanismo del mercado, fueron siendo cada vez mas campo de accion del gobierno. Esta accion se vio cada vez mas estimulada con el aumento de la urbanizacion y la industrializacion.

La ciudad, producto del adelanto economico, se convirtió tambien en fuerza capital para el desarrollo economico, dando lugar de esta manera a la aspiracion de nuestra formacion contemporanea de organizacion economica.

Las regiones subdesarrolladas han acelerado su proceso de urbanizacion, de tal manera que actualmente estan sobre urbanizadas por cuanto a las proporciones de su poblacion que viven en lugares

urbanizados, son mas grandes de lo que puede justificarlos el desarrollo economico, la tasa de urbanizacion de estas regiones ha seguido avanzando con mas rapidez que la tasa de desarrollo economico.

Esto significa para estas regiones y entre ellas, nuestro pais, un problema capital, actualmente no se cuenta con una base economica que de sustento a las actuales poblaciones y tienen que luchar para alcanzar un grado mayor de desarrollo economico para mantener su actual problematica urbana y no digamos la futura; el objetivo fundamental de estas regiones es lograr una mayor productividad, y es este un objetivo que se encuentra actualmente con muchas dificultades y obstaculos que probablemente se exacerbén, en lugar de mejorar debido a las elevadas tasas presentes y futuras de crecimiento urbano.

5.- PROBLEMAS HUMANOS.

La comunidad pequeña se caracteriza por contactos de "grupos primarios", y este contacto tiende a ser frente a frente a un conocimiento relativamente total de la persona en cuanto a sentimientos y emociones. En contraste con ellos, los contactos que establecen personas que viven en comunidades con mas poblacion, tienden a ser "secundarios" con conocimientos parciales mas que integrales y unitarios, mas que sentimentales y heterogeneos en cuanto abarcan personas con mayor diversidad y variacion de antecedentes. Estos contactos secundarios y heterogeneos, modifican en gran manera el comportamiento humano. Pensamiento y accion tienden a hacerse racionales y las relaciones personales se basan en la utilidad, en lugar de basarse en sentimientos, decaen las tradiciones y costumbres, y el comportamiento se determina por la desicion voluntaria tomada por la persona y no por las normas del grupo. La actividad humana incluye campos que

antes se encontraban vedados por la tradicion, como la especie y grado de educacion, ocupacion o profesion, la afiliacion politica, religion, etc. El control sobre la conducta de las personas influa en este control informal, que cede su lugar al control formal, que lo constituye la ley, tribunales, carceles, reglamentos, etc., dando nacimiento a una mal-formacion de conducta y desorganizacion personal reflejada en la delincuencia juvenil, delitos, prostitucion, alcoholismo, drogadiccion, suicidios, enfermedades mentales, inquietud social y politica. Todo esto debe de ser controlado por los controles formales, que no tienen la eficacia de los controles informales para regular el comportamiento humano.

6.- PROBLEMAS DE ORGANIZACION SOCIAL.

La organizacion social ha resultado forzosamente de sobremodificada con motivo del aumento de magnitud y densidad de las aglomeraciones humanas, la mayor division del trabajo y la mayor especializacion, han afectado tanto la organizacion social como la economica.

Las relaciones de personas o grupos cambiaron, de ser mecanicas pasaron a ser basadas en contactos, en deberes y obligaciones reciprocas y derechos y facultades por otra; las relaciones se basan en la utilidad, mas que en el sentimiento.

La familia, que es la unidad social primaria y que en civilizaciones coloniales fue la piedra angular de la organizacion social, a cambiado. Anteriormente era la unidad basica y en gran medida autosuficiente, tenia a su cargo la educacion y socializacion de jovenes, fue punto focal para la ensenanza religiosa y para cuidar de la seguridad y proteccion de sus miembros y fue el centro de la vida afectiva y recreativa.

La familia moderna urbana, es mas reducida, es mucho mas movil, no - esta arraigada al suelo, ni siquiera a un hogar, tiene poca unidad - social o economica, se desmorona mas facilmente con separacion o divorcio y a perdido o compartido gran parte de sus funciones historicas.

Las nuevas instituciones especializadas, han ido asumiendo -- funciones que correspondieron a la familia antigua, tiendas de ropa, comestibles, restaurantes, escuelas, bibliotecas, seguro social, etc

Estos cambios han ido acompañados de redefiniciones del papel de cada uno de sus miembros, destaca el nuevo papel que se le atribuye a la mujer en la familia y en la sociedad en general; de las relaciones entre conyuges y de las relaciones entre padres e hijos, entre hermanos, etc. La institucion familiar esta en crisis y los problemas que antes se solucionaban en su seno, han pasado a formar parte de la actividad del gobierno.

7.- PROBLEMAS DE GOBIERNO.

La creciente magnitud y densidad de la poblacion en la organizacion social, se refleja en el diferente caracter de gobierno. - El papel del gobierno se ha visto afectado por los cambios tecnologicos, economicos y sociales que antecedieron y dieron como consecuencia la creciente urbanizacion. El gobierno ha tenido que solucionar infinidad de nuevos problemas, lo que ha cambiado sus relaciones intergubernamentales: Entre el gobierno Estatal y el Federal, entre el gobierno Estatal y el Municipal y entre este ultimo y la Federacion.

De su liberalismo y de una actitud de estado policia, vigilante de la actividad humana que se desarrollaba de acuerdo al interes particular, el gobierno cada vez multiplica sus poderes y funciones

en vista a un intervencionismo mas amplio en cada rama del comercio e industria, tendiente a lograr la satisfaccion colectiva.

Esta actividad se ha visto aumentada con el desarrollo del urbanismo y sus consecuencias, en cuanto mas las instituciones sociales heredadas y los controles sociales tradicionales son incapaces para resolver los nuevos problemas de la vida urbana, mas se siente la necesidad de nuevos programas gubernamentales de seguro social, planeacion familiar, desarrollo urbano, contaminacion ambiental, etc.

La actividad legislativa se ha orientado tambien a resolver estas necesidades, y se han expedido leyes tendientes a organizar el crecimiento urbanistico y a evitar la formacion del metropolitano, asi como para disminuir el alto indice de natalidad, para lograr una mejor distribucion demografica dentro del territorio, evitar la contaminacion ambiental, etc.

Muchos de los problemas hay que verlos como consecuencia de un periodo de transicion entre el agrarismo, el urbanismo y el metropolitano. El hombre ha creado ciudades de un millon o mas de habitantes y solamente en el curso del ultimo siglo mas de la mitad de la poblacion a ido a residir a estos lugares. El medio urbano ha sido creacion humana y asi como el hombre se adapta al medio circundante, todavia le falta adaptarse al medio que ha creado. No debe olvidarse tampoco que la actividad creadora del hombre tiene limites que le impone la naturaleza y que debe de respetarlos en bien de su vida y de su salud, querer traspasarlos seria romper el equilibrio natural, que podria ser de fatales consecuencias.

CAPITULO II

FACTORES DEMOGRAFICOS

1.- IMPORTANCIA DE LA DEMOGRAFIA.

El crecimiento urbano se debe logicamente al aumento de la poblacion; La poblacion se modifica por tres factores o variables demograficas: Fecundidad, Mortalidad y Migracion. 8

El numero de habitantes de una region o zona se modifica cada vez que nace un nuevo habitante, muere una persona o llega un nuevo inmigrante.

A) .- ANTECEDENTES.

Desde 1826 que se publica el libro "Ensayo sobre Poblacion" de Thomas Robert Malthus, se pone de manifiesto la importancia de la demografia, como ciencia especializada para el estudio de la poblacion, con las ideas de Malthus empieza la corriente de opiniones sobre los fenomenos demograficos girando en torno a las proposiciones Malthusianas, decia Malthus que la poblacion esta forzosamente limitada -- por los medios de subsistencia, la poblacion aumenta invariablemente donde aumentan esos medios de subsistencia, a menos que ello se evite con restricciones muy poderosas y tangibles. 9 Para este autor -- las restricciones opuestas al crecimiento de la poblacion tienden a eliminar a los peor dotados.

De este modo Malthus previa que un aumento mayor de la poblacion en relacion con los medios de subsistencia, no podia efectuarse y de hacerse seria la causa de innumerables problemas.

Actualmente las Naciones Unidas y los paises del mundo en general, estan pendientes de lo que se resuelva con respecto al proble

ma demografico y ya se considera a la explosion demografica mas importante despues de la paz mundial.

B) .- INTERES ACTUAL DEL PROBLEMA.

La atencion se fija en los paises subdesarrollados, que tienen los mas altos porcentajes de la natalidad y se ven gravemente entorpecidos en su cambio hacia un desarrollo economico e industrial, dentro de estos paises se encuentra Mexico, que posee uno de los mas altos indices de natalidad del mundo (3.5%) y de no lograr aminorarlo, sera aun mas critica su situacion politica y economica.

La razon primordial de estos aumentos en el mundo, es facil encontrarla: A habido un descenso de mortalidad historicamente sin precedentes en los paises del mundo, resultado de las nuevas tecnicas y avances cientificos, mejoría en transportes y tecnicas de agricultura. 8 En cambio la fertilidad no ha experimentado un decremento y en zonas al contrario a ido al aumento y el resultado a sido logicamente el aumento de la poblacion. En cuanto a la mortalidad se trata de reducirla aun mas, quedando como factor problematico, numero uno la fecundidad.

La migracion en nuestro pais hacia Estados Unidos, lleva un promedio aproximado de cuarenta mil emigrantes mexicanos al año, - sin contar los braseros de temporada e ilegales de los cuales es dificil poder llevar un control, sin embargo este exodo no ha influido en el importante problema demografico que confronta Mexico. Su futuro demografico depende, segun los demografos estado-unidenses de lo que acontezca con la fertilidad de la poblacion; lo probable es que decline tal como lo preven los programas oficiales de planeacion familiar, pero no hay seguridad en la rapidez de ese decrecimiento. De no producirse un pronunciado descenso de la natalidad, -

2.- EL CONTROL DE LA NATALIDAD.

Es este el tema mas oportuno y el mas polemico en el campo de la demografia. La manipulacion deliberada de la fecundidad ha suscitado una oposicion vociferante y en ocasiones violenta, aunque no parece que existan objeciones al ejercicio de algo semejante sobre las demas variables demograficas que influyen en la cantidad total de seres humanos.

A) .- FERTILIDAD Y NORMAS SOCIALES.

El control de la natalidad es combatido porque se opone a las costumbres establecidas y aun cuando estas costumbres y normas son cada vez mas elasticas, el cambio se produce gradualmente, sobre todo la oposicion mas cerrada ha sido la de la iglesia catolica que se niega a admitir el control de natalidad estricto, condenando el uso de anticonceptivos y demas medios tendientes a lograr la anticoncepcion.

El sistema de la pequeña familia recientemente introducido en nuestro pais, indica la preferencia que modernamente se manifiesta por cuatro o menos hijos. El pais que primeramente adopto el sistema fue Francia, pais eminentemente catolico, la proporcion de natalidad francesa empezo a declinar alla por 1770, como mucho antes de que se presentaran tendencias similares en otros paises, como resultado de la difundida adopcion de medios anticonceptivos, 10

Actualmente los residentes de la mayor parte de los paises industriales han aceptado la pequeña familia, cosa que no ocurre en los paises subdesarrollados, aunque hay signos favorables a la anticoncepcion, aborto y esterilizacion, hasta donde estos metodos han sido juzgados tradicionalmente con simpatia.

El promedio de niños por mujer a lo largo de su edad reproductiva se calcula que es de cerca de cinco punto cuatro en las regiones subdesarrolladas y en vías de desarrollo, frente al 2.9 en los países desarrollados. Las variaciones continentales son aun mayores: Africa 6.1 ; America Latina 5.7 ; Asia (sin URSS) 5.3 ; URSS 1.9 y Europa (sin URSS) 2.7. 11

La estadística muestra que el problema se agrava en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo que cuentan con los más altos índices de fertilidad. Además de luchar por su desarrollo económico total, se enfrentan con otras barreras que les impiden progresar y mejorar su nivel de vida existente. El principal objetivo de estos países será detener el número de nacimientos y reducir el índice de fertilidad.

B) .- METODOS ANTICONCEPTIVOS.

Dada una motivación suficiente y una ideología que lo permita, cada individuo se enfrenta al problema de las técnicas de control natal, que las hay en abundancia; desde las prácticas del ritmo, único medio aceptado por la iglesia católica y que es usado ampliamente a pesar de su escasa eficacia, aun y cuando no es recomendable en países donde su población sea analfabeta y de pocos ingresos, donde la gente no está preparada para llevar a cabo los necesarios cálculos y donde unas técnicas más eficientes, pero más onerosas no son financieramente viables.

Una técnica permanente es la esterilización, práctica que tiene ya larga historia y que todavía se recomienda ocasionalmente, como medida punitiva para delincuentes sexuales o con deficiencia congénita. Actualmente la esterilización se practica por razón de preferencia personal, a fin de evitar una descendencia no deseada. Lo más frecuente -

es de que se practiquen en la mujer por ligadura de trompas y a los hombres la vasectomia.

Aparte de estos metodos se requieren intervenciones quirurgicas y que pueden ser no reversibles, existen los preservativos, los dispositivos intrauterinos de varias clases, sustancias espermaticidas, etc.

Larga es la historia del aborto y quiza por su difucion sea el segundo entre los metodos hoy usados en el mercado.

La Ley castiga y sigue considerando como delito el aborto, - salvo en algunos casos que por causas terapeuticas graves o por violacion, si se permite su practica legalmente.

A pesar de eso, los abortos se practican y en condiciones -- que la mayoria de las veces ponen en peligro la vida de la mujer -- por falta de atencion adecuada y de asepsia.

El aborto ha sido propuesto como medida de solucion en caso de fallar el metodo anticonceptivo utilizado para lograr la realidad del control de la natalidad. La aceptacion del aborto por la -- Ley, ha empezado en paises desarrollados y quiza logre infundirse -- en las Legislaciones de todos los paises del mundo, hasta hoy seguiria siendo tema de polemica teorica y practicandose a la sombra de -- la Ley, poniendo en peligro la vida de miles de mujeres.

Otros metodos modernos, como la antigestacion: Evitar el desarrollo del ovulo fecundado, que se logra simplemente con tomar -- una pildora si hay sospecha de embarazo, han sido igualmente criticados y los que se oponen a estas practicas y al aborto lo llaman -- asesinato, otros hacen distinciones basados en lo que decia Santo Tomas de Aquino, que el alma del nuevo ser no aparecia, sino hasta -- los cuarenta dias del embarazo si era hombre y a los noventa si era del sexo femenino, segun razonan estas personas, puesto que el feto no ha nacido todavia, de modo alguno cabe considerarlo como ser hu-

mano y su destruccion puede ser discrecional.

La "pildora" introduce una nueva era de control natal. Los compuestos esteroides progestativos, recientemente sintetizados - han dado lugar a varios productos que se administran por via oral que son clinicamente eficaces y pueden conseguirse facilmente en el mercado.

Aunque la anticoncepcion oral proporciona un grado mayor - de proteccion que la mayoria de otros metodos limitativos de la - fecundidad, tiene el defecto de requerir una constante motivacion y disciplina, lo que contrasta por ejemplo con la anticoncepcion intrauterina, que no requiere mas que la desicion por una sola -- vez de insertar un dispositivo y que puede por tanto tener una ma yor influencia demografica entre la gente menos instruida. Los -- criterios religiosos acerca de estas pildoras varian: Hay cleri- gos que las aceptan, mientras que otros las prohíben.

El uso y popularidad de los metodos de control natal varia considerablemente segun las culturas y subculturas, Las encuestas mundiales actuales que para estudiar las medidas preventivas de - la concepcion se han llevado a cabo en los diez ultimos años indi can que los metodos masculinos son mas usados que los femeninos y que los procedimientos mixtos y cuando estos metodos fallan es -- frecuente recurrir al aborto.

La mayoria de los paises han adoptado sistemas de divulga- cion del control de la natalidad, para crear en la conciencia de los individuos la necesidad de cooperacion y aprobacion de medi- das anticonceptivas, respetando el libre albedrio de la pareja en la planificacion y cuantificacion de su familia, pero formando -- conciencia de la necesidad de que esta planificacion exista.

C) .- DATOS HISTORICOS SOBRE LAS MEDIDAS ANTICONCEPTIVAS.

Desde la prehistoria se hizo uso de medidas tendientes a evitar la natalidad, como reducir la frecuencia del trato carnal castracion, aborto e infanticidio. En los antiguos textos religiosos y medicos se encuentran mas referencias de las que se podrian pensar sobre la planificacion familiar.

El libro chino de medicina mas antigua data mas alla de 2500 a.c. contiene una prescripcion para el aborto; dos papiros de la era cristiana, el de Petri del año 1850 a.c. y el de Ebers de 1550, insertan consejos anticonceptivos. En el siglo IV a.c. Platon y Aristoteles preconizaban la reduccion del crecimiento de la poblacion mediante el aborto y el infanticidio.

Los escritores romanos Lucrecio (95-55 a.c.) y Pliniu --- (23-79a.c.) recomendaban tecnicas de control natal. La biblia ha ce referencia al periodo de seguridad y al de privacion. El medico griego del siglo segundo Sorano de Efeso describia al metodo del ritmo y proclamaba la ventaja de la anticoncepcion sobre el aborto. En el siglo III el hebreo Tosehta Niddah analiza medidas contraceptivas. Vatsya Yana en Kama Sutra, libro indu del siglo IV, describe la anticoncepcion aclusiva y quimica. Y asi sucesivamente a traves de la literatura de muchas culturas y diversos tiempos. 8

Hubo tambien contracorrientes. Los primitivos padres del cristianismo sacaban del contexto la frase biblica "Creced y Multiplicaos". San Agustin empleo el razonamiento en obras que le perpetuaron como "El principal artifice de la magnitud incorporal de la tradicion occidental". La procreacion no solo era la finalidad del matrimonio, sino el proposito de cada acto conyugal. 12 Si se busca cualquier otro fin, decia el insigne obispo del siglo V, se comete un pecado (aunque solo venial, si la pareja esta casada y con tal "que no se intente evitar tal propagaci

on por torpe deseo o medios perniciosos").13 La Iglesia católica ha mantenido poco más o menos esta posición hasta nuestros días.

Las iglesias protestantes de muchos países y denominaciones, han emitido declaraciones formales e informales durante los últimos años, la posición habitualmente es la defensa de todos los medios anticonceptivos y el rechazo del aborto.

D) .- MODERNAS TENDENCIAS SOBRE EL CONTROL DE LA NATALIDAD.

El entusiasmo actual por hacer que cunda la información sobre el control natal, se remonta a la Inglaterra y Estados Unidos del siglo XIX. Desde entonces, escritores, médicos y estudiosos de la materia han propagado el control de la natalidad, que ahora ha tomado dimensiones mundiales de problema número uno. Las corrientes en pro del uso de la anticoncepción se extienden y cobran cada vez más adeptos en los individuos de todas las nacionalidades.

Los sistemas de valor integrantes de todas las culturas ejercen, en este aspecto, influencia considerable sobre el rigor con que los seres humanos se acercan a sus límites de fecundidad biológica. Las costumbres de los países occidentales han estimulado, en los últimos siglos, un decrecimiento en la natalidad hacia el sistema de la pequeña familia hoy tan en boga en Europa Occidental y Estados Unidos, aunque no haya sido aceptado por todos los sub-grupos o individuos dentro de esas regiones. Sin embargo en general, casi todos los grupos muestran alguna simpatía por la limitación familiar, puesto que es "casi universalmente aceptado y se practica en forma amplia y eficaz". 14

En los países de América Latina han empezado a propagarse las ideas de pequeña familia y control de la natalidad. La nove-

dad de estas actividades es de esperarse que de resultados favorables en los proximos años; Por ahora, su desarrollo economico y social se ve gravemente afectado por sus altos indices de natalidad y su baja calidad de vida urbana y rural.

3 .- CONTROL DE LA MORTALIDAD.

La explosion demografica fue causada principalmente por el descenso de la mortalidad; o dichos en terminos mas completos, por el desfase entre un indice natal lentamente en ascenso y un indice de mortalidad que decrece, aceleradamente. 8

Hoy el indice de defunciones se ha reducido a un nivel tal, que el problema ya no es el de, Como llegar a una vejez grata? Sino de, Que haremos durante la ancianidad?

Enfrentados a un numero cada vez creciente de ancianos, los geriatras y los trabajadores sociales tratan de hacer que las personas de edad avanzada se sientan mejor fisica y emotivamente. Los patronos empiezan a reconocer que muchas personas son todavia empleables despues de los 65 años de edad.

a) .- ANTECEDENTES.

Desde el primitivo indice probable de mortalidad del -- hombre, de alrededor de 50 por millar de poblacion y por año y una expectativa de vida al nacer que raramente parece haber excedido de veinte años, los paises mas adelantados han rebajado sus indices de mortalidad hasta menos de diez y acrecentado la expectativa de vida hasta alrededor de setenta y cinco --- años, este mejoramiento tuvo lugar muy lentamente durante la - historia humana hasta la revolucion industrial, que hizo posible el nivel de vida mas elevado, esencial para situar el indi

ce de mortalidad en menos de 25 y la expectativa de vivir en mas de cuarenta. Los estudios sobre los antiguos griegos y romanos indican una probabilidad de vida entre 25 y 35 años y lo que se ha podido investigar acerca de los europeos antiguos o medievales, viene a demostrar la existencia de un poco de mejoramiento, pues el mas preciso de los calculos, es del astrologo Edmund Haley, fijaba la probabilidad de vida de los treinta y cinco para la ciudad de Breslau durante 1687-1691. 15

Faciles de ver son las razones de vida tan breve: las enfermedades contagiosas apenas se controlaban, en parte porque la sanidad publica y la personal eran deplorables y ademas porque el estado de los conocimientos medicos no permitia conocer las causas; la desnutricion era muy comun y cronica, el hambre constituia una amenaza siempre repetida. En 1348 la peste negra (probablemente la bubonica), se calculo que mato a la cuarta parte de los habitantes de Europa, alrededor de 25 millones de muertos en un solo año, hecho que amenazaba repetirse en varias ocasiones sucesivas..

El retraso de la cultura medica fue consecuencia, en parte considerable, de los usos y costumbres populares. La experimentacion con el cuerpo humano era inconcebible y no habia diseccion de cadaveres. Hasta repugnaba la idea de enfermedad como fenomeno natural, puesto que se admitia como manifestacion de disgusto divino. El resultado fue que los medicos medievales y de los primeros tiempos de la edad moderna, se preocuparan mas de los sintomas de los enfermos que de la enfermedad en si, aferrandose a los tradicionales y agotadores procedimientos de la sangria, purga y verigas.

A comienzos del siglo XVII, el descubrimiento de la circulacion de la sangre, iniciado en el siglo anterior por Miguel Ser--

vet y complementado por William Harvey, tropezó con fuerte oposición de los médicos contemporáneos. Harvey proclamó que ningún hombre mayor de cuarenta años había aceptado el nuevo hecho. La asepsia no se admitió durante siglos y terminó por ser aceptada hasta el siglo XIX. 16

La teoría de los gérmenes de Pasteur sobre la cual se fundaron las aportaciones de Lister a la antisepsia y a la asepsia, fue vigorosamente impugnada por médicos dedicados a la cátedra o al ejercicio profesional, y solo se adoptó tras decenios de luchas. La vacunación para inmunizarse contra enfermedades epidémicas tropezó con la oposición tenaz del cuerpo médico.

Radicales reformas iniciadas por nuevas ideas en los decenios de los diez y los veinte, aunadas al progreso general de la ciencia biológica, hicieron que la medicina pudiera ser preventiva y curativa, alcanzando un nivel respetable. Pero que la estadística de muchos médicos internistas en el ejercicio de su profesión es insuficiente para que se puedan evaluar adecuadamente en la experimentación centrada sobre nuevos métodos.

B) .- CONTROL DE ENFERMEDADES.

Hay en la actualidad tantos medicamentos, algunos de los cuales son extremadamente peligrosos para trastornar las funciones fisiológicas esenciales y muchos no bien comprendidos en virtud de la limitada experimentación antes de ofrecerlos al público, que a los médicos les es difícil familiarizarse con más de unos pocos; no es de extrañar que una reacción adversa a las medicinas, se este convirtiendo en uno de los mayores quebraderos de cabeza de los médicos. La proliferación de medicamentos anunciados de igual manera que un jabón o detergente, les ha hecho perder valor; la falta de

una informacion adecuada ha dejado a los medicos atentos a los vendedores quimico-farmaceuticos, para obtener una informacion - que deberia de proceder de fuentes menos parciales, o a la propia experimentacion en la sintomalia de sus enfermos.

La medicina preventiva ha permitido al hombre conseguir - un notable control sobre los padecimientos infecciosos agudos. - La peste, colera, viruela, difteria, fiebre amarilla han sido, en gran parte, proscritos de los paises occidentales, aun y cuando afectan todavia a el Asia y Africa; Las enfermedades epidemicas y endemicas han sido controlados con los nuevos adelantos en medicina y sanidad, contribuyendo a su control la penicilina y el DDT. Las enfermedades de la infancia han sido practicamente vencidas en los paises modernos, las proporciones de incidencia y - mortalidad de la difteria, saramplon, escarlatina, tosferina, -- son en terminos generales muy inferiores a las de tiempos pasados.

C) .- CONSECUENCIAS.

A medida que las enfermedades transmisibles son cada vez - mas controladas por el hombre, mientras los padecimientos mentales y degenerativos, el cancer y la muerte fetal o infantil, siguen siendo severas amenazas, el riesgo de morir es mayor de un extremo a otro de la vida: los meses subsiguientes al nacimiento y las edades muy avanzadas. En la actualidad el deficit de mortalidad de la mayoria de los paises es el mas bajo que se haya registrado. La proporcion de defunciones aumenta lentamente con el aumento de la edad entre adultos y decrece con rapidez entre los infantes a medida que van pasando las primeras peligrosas horas y semanas de vida.

Pese a los servicios y esfuerzos preventivos, la gente si

que enfermado y cuando esto ocurre es preciso pagar por los servicios medicos y hospitalarios. La mayoría de los países industrializados han adoptado una u otra variante de la medicina socializada; el seguro sanitario obligatorio está vigente en todos los países europeos salvo España, en todos los Latinoamericanos y en varios de otros continentes. Esto permite una mayor atención al enfermo en todo momento de la enfermedad y ayuda a lograr que la expectativa de mortalidad decline en personas que no podrían pagar en servicios medicos y hospitalarios.

Para todos los grupos de edad en general, las comparaciones de salud y supervivencia a largo plazo revelan un laudable mejoramiento, consecuencia principalmente del notorio éxito de control de las enfermedades transmisibles; en el futuro, los progresos dependerán fundamentalmente de la reducción de la mortalidad ocasionada por males crónicos y degenerativos. El promedio de vida aumenta y la lucha por liberar al hombre de estos males continúa, de tal manera que esta variable demográfica aumentará el problema demográfico.

4 .- CONTROL DE LA MIGRACION.

Así como el aumento natural comprende mortalidad y fecundidad, de igual manera la migración neta resulta de sustraer la emigración de la inmigración. En la migración es importante el factor volitivo, pero las razones y los efectos de este movimiento obedecen a varias causas: Atributos de la persona que emigra, que el movimiento entrañe o no el cruzamiento de una frontera o simplemente modifique la distribución rural o urbana; condiciones económicas, culturales y otros elementos mutables tanto correspondientes al individuo como al medio que deja y aquel a que se acoge.

a) .- CAUSAS DE LA MIGRACION.

Cualesquiera que pueda ser la finalidad y la eficiencia de las Leyes de inmigracion y emigracion ambas tendientes reveladoras de una creciente tendencia restrictiva en la mayoria de las naciones, el individuo que proyecta un traslado, bien sea entre paises o dentro de un pais, tiene para hacerlo sus razones peculiares. A veces las razones son objetivas y a veces subjetivas, a veces simples pero mas frecuentemente complejas; a veces conocidas, pero la mayoria de las veces parcialmente comprendidas.

Estos incentivos, pueden influir para impulsar a un individuo fuera de su region, en cuyo caso tiene que decidir a donde ir o atraerlo hacia nuevas tierras y entonces tiene que decidir si va o no. El individuo establece una comparacion informal y en ocasiones con mucha carga sentimental, entre su actual lugar de residencia y las varias otras posibles residencias, evaluacion que tiende a hacerse compleja. 17 .

Generalmente los emigrantes suelen ser adultos jovenes, varones y por encima del promedio en cuanto a condicion fisica, pericia profesional y aspiraciones. 8 Ademas los movimientos migratorios internacionales estan influidos por incentivos politicos y religiosos, pero el estimulo economico ha sido casi siempre la mayor motivacion. Hay emigrantes cuyas razones y finalidades son dificiles de clasificar y algunas parecen obedecer a una compulsion interna que los mantiene en movimiento migratorio, que se asemeja al movimiento browniano de minusculas particulas solidas suspendidas en el liquido impelidas aqui y alla por el bombardeo de las moleculas.

b) .- CONSECUENCIAS DEL MOVIMIENTO MIGRATORIO.

Esta amplitud del movimiento expone a tener graves repercusiones unas buenas y otras malas que afectarían tanto a los emigrantes como a las zonas de salida y destino. Por ejemplo, en donde existen desequilibrios de la mano de obra y la oferta de empleos, la migración puede ser un factor correctivo, al mejorar la suerte del trabajador y su familia y aliviar el desempleo en una región y subempleo en la otra.

Cuando un movimiento migratorio lleva a una persona de una cultura a otra, como suele suceder con los inmigrantes internacionales, el recién llegado puede experimentar hondas y prolongadas perturbaciones, inclusive, especialmente la pérdida de confianza en su discernimiento, al no sentirse todavía acomodado a las normas sociales del nuevo grupo. B

La migración interna suele plantear obstáculos más pequeños al ajuste de la migración internacional. Pero para ciertos grupos migratorios internos, la aceptación de la nueva residencia puede verse obstruida por diferencias culturales y prejuicios locales.

C) .- POLITICA SOBRE MIGRACION.

La mayoría de los países están promulgando leyes migratorias cada vez más restrictivas y las personas que esperan la eliminación o atenuación de tales limitaciones parecen sentirse más y más contrariadas. Saliendo al paso de semejante tendencia, hay abogados -- que abogan por la instauración de una poderosa autoridad internacional que se encargue de fomentar los movimientos migratorios; aunque hay que acreditar algunos esfuerzos al respecto a la OIT (Organización Internacional del Trabajo), que dada su capacidad legal y económica no puede cumplir con las dos tareas que podría realizar un organismo migratorio internacional: suministrar una información precisa y detallada de empleo y los niveles de vida en diversas zonas,

para beneficio de los posibles emigrantes sin costo alguno y tratar de liberalizar las restricciones a la emigracion y a la inmigracion

D) .- INFLUENCIA DE LA MIGRACION COMO VARIABLE DEMOGRAFICA.

Salvo el movimiento europeo hacia America y Oceanía, la migracion interracial ha ejercido hasta la fecha poca influencia sobre la distribucion de las personas en el mundo, por razon de que el crecimiento natural de poblacion es normalmente mucho mayor que el numero de personas que participan en los movimientos migratorios

No es probable que cambie este hecho en el futuro inmediato, los paises que confrontan un apremiante crecimiento de poblacion en relacion con la disponibilidad de recursos, poco alivio pueden esperar de la emigracion. Que otros paises aceptarían el incremento --- anual de la India de diez millones de personas, por no hablar de --trece millones de China?. 8 De suerte que salvo en el caso de paises muy pequeños, la emigracion no puede servir ni siquiera como un paliativo eficaz de los males crecientes y la unica solucion permanente parece residir en el desarrollo economico y el control del -- crecimiento natural, ayudado en varios paises con la distribucion -- interna de la poblacion, ya que la migracion interna repercute en -- la produccion, el desempleo y la educacion.

Sin embargo las corrientes migratorias estan sujetas a grandes fluctuaciones y aun reversiones solo parcialmente previsibles, lo que hace de la migracion la mas dificil de pronosticar de las -- tres variables demograficas esenciales.

E) .- LA MIGRACION COMO REMEDIO AL PROBLEMA DEMOGRAFICO.

Acontecimientos economicos, politicos y legislativos imprevisibles, pueden provocar bruscas alteraciones en los movimientos mi-

gratorios o internacionales. Por otra parte, las modificaciones de la mortalidad pueden preverse con mas precision, puesto que hay un minimo fundamental de mortalidad que hace que sea estable el indice de fallecimientos y puesto que lo corriente es que todas las sociedades se esfuercen constantemente en minimizar la frecuencia de la enfermedad y la muerte, las proporciones de fallecimientos dependen relativamente poco de las vicisitudes de la suerte y los usos. Un lugar intermedio, en cuanto a facilidad de pronostico, corresponde a la fertilidad, que es mas susceptible que la mortalidad a la variacion de las actitudes y condiciones de vida, aunque no tanto como la migracion que es la mas cercana a ser voluntaria para la mayoria de las personas. Aunque las circunstancias puedan influir en la cantidad de nacimientos, las actitudes procreativas tienden a modificarse lentamente, de aqui que raras veces se produzcan cambios considerables en el indice de nacimientos en menos de una generacion, hecho que presta confianza a los calculos para natalidad de un decenio o dos. En todo pais tanto la fertilidad como la mortalidad y en grado menor la migracion, son poderosamente afectados por la edad, el sexo y otros atributos estables y hasta cierto punto previsibles de los habitantes. 8

CAPITULO III

ESTRUCTURA DE LA POBLACION

1 .- MOVIMIENTO Y ESTRUCTURA DE LA POBLACION.

Toda poblacion tiene a la vez movimiento y estructura, el movimiento o cambio proviene de los nacimientos, las defunciones y la migracion. La estructura se refiere a la composicion o caracteristicas: edad, sexo, raza, nacionalidad, religion, familia, alfabetizacion, instruccion escolar, ocupacion, ingresos, etc. 8 Las mas importantes de todas las caracteristicas demograficas, parcialmente - por diferencias fisiologicas y en parte tambien debido a las funciones capitales que cumplen para el mantenimiento de la cultura son: - la edad, y el sexo.

2 .- TENDENCIAS ACTUALES EN EL MUNDO RESPECTO A LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION.

Uno de los cambios mas sorprendentes habidos en la poblacion, tanto de los Estados Unidos como en el mundo entero es, el del progresismo indice de longevidad, en los Estados Unidos se espera que - la cifra de personas de mas de sesenta y cinco años aumente hasta al rededor de 6.6% para el año 2000, en los paises industriales a mas - de 1.1% y en los paises en desarrollo se prevee un aumento tambien.8

Este aumento y el que se registra en los nacimientos provoca una alteracion en el numero de personas mayores y de muy jovenes creando una proporcion cada vez mas grande de personas con dependencia economica, lo que significa que las edades de trabajo tienen un nume

ro mayor de ciudadanos ancianos y niños que mantener. El acrecentado número de jóvenes representa un suministro potencial mayor de escuelas, centros de recreo, delinquentes juveniles, etc., y la creciente cantidad de personas de avanzada edad agrava otros problemas, sobre todo lo del empleo, del ocio entre los retirados, el seguro y la atención médica y cuanto atañe a la salud mental.

3 .- CONSECUENCIAS.

La inscripción en escuelas ha aumentado notablemente en todos los niveles: primaria, secundaria, preparatoria y profesional. Existe una creciente propensión a completar una educación mas alta y llegar a escuelas especiales, lo que hace necesario levantar nuevos edificios escolares, contratar mas maestros, duplicar los turnos de clase, tolerar sobre carga de alumnos en las aulas y en consecuencia elevar las cuotas y en mas de los casos, rechazar alumnos por no tener capacidad para admitirlos.

La poblacion de trabajadores aumenta tambien cada vez mas y el número de empleos no parece alcanzar gran incremento y esto continuara mientras siga el alto indice de fecundidad y cada vez mayor cantidad de jóvenes lleguen a la edad laboral. Tambien respecto al mercado de trabajo, se destaca el papel de la mujer y la tendencia a que se integre a la vida productiva en volúmenes que no se veían en otras épocas.

El ingreso familiar y la oportunidad de trabajo es cada vez mas reducido, por lo tanto la pobreza aumenta y con esto la problemática de la ciudad.

CAPITULO IV

LAS POLITICAS NACIONALES

1 .- TENDENCIAS ACTUALES.

El aumento de la poblacion urbana ha traído la necesidad de planificar y regular la forma en que debe distribuirse esa poblacion dentro de las zonas urbanas y de preveer la localizacion adecuada de regiones destinadas a absorber los futuros asentamientos humanos.

La ya critica situacion de las ciudades que se han manifestado insuficientes para surtir de servicios publicos adecuados y aun de los minimos indispensables a sus habitantes, se ve aumentado por el acelerado ritmo de crecimiento de su poblacion. La urgencia de medidas para controlar la explosion demografica se refleja en las politicas gubernamentales sobre todo tendientes a lograr un indice mas bajo en su tasa de fecundida.

El enemigo verdadero no es la cantidad en si de nacimientos, sino la proporcion de crecimiento y de los simples datos que arroja la operacion matematica de deducir las muertes de los nacimientos, resulta que la culpa de tan explosiva poblacion, no recae en la mayor fecundida, sino sobre la reducida mortalidad. 8

Se trata de un culpable, ademas, que hay que acoger con beneplacito, porque con la disminucion de la mortalidad viene un alivio en la expectativa diaria de muerte para uno mismo y para sus semejantes. Una mortalidad reducida es esencial para un mayor nivel de vida, por lo que no puede prescindirse de ella para acabar con la amenaza de un crecimiento sobreacelerado de la poblacion.

2 .- MEDIDAS ADECUADAS EN VISTA A LAS VARIABLES DEMOGRAFICAS.

Asi pues, de las variables demograficas, la fertilidad y la migracion tienen que ser objeto de manipulacion nacional. Estimular la migracion hacia el exterior es mas humano y politico, que elevar el indice de mortalidad, pero ambas soluciones son igualmente impro**pr**ables, porque a donde iran los emigrantes?, los paises de destino en perspectiva no son acogedores, puesto que muchos de ellos no pue**de**n absorber grandes corrientes migratorias.

La migracion no soluciona el problema aun y cuando tenga pro**po**rciones como en nuestro pais, muy elevada, sobre todo de peones y braceros hacia los Estados Unidos, resulta infima comparada con el incremento anual de nuevos mexicanos. En consecuencia la unica solu**ci**on demografica que queda es el decrecimiento de la fertilidad, -- que es precisamente el punto de mira de la mayoría de las politicas nacionales contemporaneas.

3 .- MEDIDAS PARA CONTROLAR LA NATALIDAD.

De entre los diversos medios de control de la natalidad se ha empezado por campañas tendientes a demostrar las ventajas de la pequeña familia y a poner propaganda y los medios necesarios para lograr el control, en disposicion de las personas que deseen hacer uso de ellos u obtener informacion.

Actualmente es relativamente facil en nuestro pais, que una familia controle el numero de miembros que desea tener, existen cli**ni**cas y lugares a los cuales acudir y hasta se obsequian pildoras anticonceptivas y se aplican aparatos intrauterinos, para aquellas mujeres que deseen controlar su fertilidad. La concientizacion de -

que se debe acudir a esos lugares en busca de informacion es una de las partes mas dificiles del programa, el alto grado de analfabetismo de los habitantes de la mayoria de las ciudades del pais, y no se diga de los habitantes de las zonas rurales, aunada a una actitud acentrada de tradicionalismo y malformacion de valores, hacen que las campañas desplegadas por el gobierno sean conocidas en el peor de los casos, o que se rechacen por ser contrarias a sus tradicionales creencias.

Los habitantes de las ciudades, que cuentan ademas con un grado regular de instruccion, han acogido con optimismo las campañas nacionales de planificacion familiar, pero no es exagerar decir que los habitantes con menos educacion e ingresos, que son los de mayor cuidado representan para la ciudad y los habitantes de zonas rurales, poco o nada han sabido de tales campañas. El pais sin embargo necesita urgentemente frenar la natalidad.

Los mas vigorosos esfuerzos antinatales se dirigen hacia los paises de mayores carencias; entre los subdesarrollados los de mayor suerte tratan de elevar su nivel de vida, desde el de simple subsistencia hasta algo que se aproxima a verse libre de la necesidad y hasta el lujo. Los menos afortunados de entre paises procuran asegurar a sus pueblos: la vida, la salud, una razonable felicidad y la liberacion de la constantemente asechante amenaza del hombre o la destruccion.

4 .- PRINCIPALES POLITICAS NACIONALES.

De tres importantes politicas puede echarse mano y practicar las en regiones donde el aumento de la poblacion amenaza con acabar la escaza fauna y el creciente nivel de vida. El acrecentamiento de la productividad agricola, la industrializacion y el crecimiento de

la fertilidad.

Algunos países intentan las tres, realmente no es viable que una sola baste. Elevar el nivel de vida de los países a las alturas del mundo occidental, siendo probable a la vez la adopción de la -- planificación familiar y el acrecentamiento de la actual producción de productos alimenticios e industriales. El programa triple requiere capital, dirección y cooperación ciudadana, cosa difícil de alcanzar. 8

El crecimiento de la población amenaza con invalidar los esfuerzos por elevar el nivel de vida en los países pobres y aun esos niveles existentes pueden derrumbarse si continúa multiplicándose -- la población en tales circunstancias un desarrollo económico e industrial es una esperanza cada vez más lejana.

Los esfuerzos demográficos encaminados al mejoramiento, se -- llevan a cabo a diversos niveles y por diversas especies de organismos especializados, siendo los más importantes, las Naciones Unidas y sus organismos, así como varios gobiernos nacionales y ciertas -- instituciones privadas. Convencidos hasta hace poco que sus países estaban sobrepoblados, los Latinoamericanos abandonan su apatía hacia la planificación familiar y dan señales de estar instrumentando políticas nacionales para modificar ese crecimiento. Un nuevo interés se manifestó primeramente en Chile, donde la preocupación causada por los "males gemelos" de los altos índices de natalidad y de abortos, movió al gobierno a instalar clínicas de control natal, también en Perú, cuyo gobierno fundó en 1965 un centro de población y desarrollo. 8 Como en otras partes la mayor oposición a los programas de paternidad planificada, parte de la iglesia católica, aunque muchos médicos y sacerdotes católicos parecen dispuestos a aceptar un programa de control de nacimientos, siempre que se den garantías de que solo se mencionaran los métodos aprobados por la iglesia.

Actualmente el criterio de la iglesia y de algunos feligres--

ses y sacerdotes más liberales tienden a ser más elásticos y ante la situación demográfica de países como México la oposición de la iglesia es cada vez más débil y si termina por aceptar abiertamente las técnicas de control natal, aun cuando no en su totalidad, tampoco desplaza campañas directamente en su contra.

SOLUCIONES EN MÉXICO.

La reciente política nacional se inclina por un amplio programa de orientación en torno al control de la fertilidad con la tendencia marcada por la ley de población en la que se deja a las parejas en libertad de elegir el número de hijos que deseen tener y que puedan cuidar y mantener, además con los programas tendientes a lograr la aceptación de la pequeña familia y a la ayuda de centros de asistencia pública y privada en la difusión de información sobre técnica anticonceptiva; se espera detener en el país el elevado índice natal para aliviar un poco el peso que está impidiendo mejorar el nivel de vida del mexicano y obtener un mayor rendimiento del medio ambiente circundante.

La población de México actualmente excede a 70 millones de habitantes y con movimiento de tres y medio por ciento anual, o sea a duplicarse cada veinte años, muy pocos países tienen un incremento de los más acelerados del mundo, muy pocos países tienen un incremento de población tan rápido como México y ninguno de la misma dimensión.

6.- ESTRUCTURA DE LA POBLACION.

La estructura de la población está determinada, por un 55% - aproximadamente de personas menores de veinte años, lo que sumado al número creciente de ancianos, consecuencia de la baja mortalidad

representa que la mayoría de los mexicanos, son niños o ancianos de pendientes que necesitan asistencia medica, escuelas, etc.

La fuerza de trabajo total en 1970 se estimo en trece millones en su parte de edad mayor de veinte años. El problema de Mexico es que el empleo aumenta a un ritmo menor que el de la poblacion en edad de trabajar, la poblacion activa aumenta al 2.3% al año, mientras que la poblacion total aumenta 3.5% de modo que estan quedando fuera de empleo a la medida que llega la gente a la edad de trabajar crecientes cantidades de personas. La poblacion en edad de trabajar de quince a sesenta y cuatro años, aumenta mas o menos al mismo ritmo que la poblacion total: 3.5 % al año. Así, se estan acumulando cada año un creciente desempleo y subempleo, tanto que se puede considerar en dos millones la cifra o sea el 15 % de la fuerza de trabajo.

El desempleo y subempleo se agudiza en ciertos sectores como la agricultura, construccion y servicios pero se siente en general en mas o menor grado en todos los sectores productivos, el incremento demografico de Mexico ha excedido las posibilidades de empleo de la economia mexicana y si se toma en cuenta el calculo de 40 millones de seres en edad productiva para finales de siglo, el futuro de Mexico pasa de incierta a critica certeza.

Esto ocasiona logicamente pobreza y un bajo nivel de vida que la economia mexicana no esta en posibilidades de superar; las oportunidades en el campo son menores, ocasionando un exodo de migracion interna hacia las areas de la region que consideran con mas oportunidades para subsistir, así la poblacion se concentra principalmente en el area central del país y de nada sirve tener mucho territorio al cual no va la poblacion, donde no hay centros de poblacion ni tierras laborales. 1

La corriente migratoria se concentra alderredor de la Ciudad de Mexico con nueve millones de habitantes que sumados a la poblacion

on del Valle nos dan catorce millones, cifras que tienden a multiplicarse por el rapido crecimiento demografico y por las corrientes migratorias rurales y de otras poblaciones urbanas de la republica.

19

Las ciudades de Mexico, Guadalajara, Monterrey, Cd. Juarez, Puebla, etc., son las que reciben la mayor concentracion de poblacion del pais y estan ya sobrepobladas, con todas las dificultades que eso acarrea. Economicamente son insuficientes para proporcionar a todos los habitantes y a los que llegan diariamente a residir a ellas, posibilidades de empleo y mejor nivel de vida, lo que sucede es que estos nuevos habitantes forman por lo general en las afueras de las ciudades cinturones de miseria y barrios mal ubicados, desorganizados y carentes de servicios publicos que hacen a las ciudades perder su nivel urbano por la falta de un adecuado programa de desarrollo.

7.- MEDIDAS PARA SU CONTROL.

El limite de las ciudades se rompe y amenaza con abarcar el de otras jurisdicciones que pudieron haber crecido normalmente y estar en posibilidades de absorber nuevos asentamientos que no se han realizado. Las ciudades de dimensiones medias ofrecen mejores oportunidades de vida o estan en mejores condiciones de hacerlo que las grandes metropolis que se encuentran sobre saturadas.

La situacion ya se encuentra prevista, las metas nacionales se resumen en: Programas de paternidad responsable y medidas tendientes a regular el crecimiento de las ciudades y a encaminar las corrientes migratorias hacia otras ciudades con mas posibilidades de espacio y proyeccion; en particular y en general con medidas tendientes a lograr una mayor productividad agricola e industrial, pro

gramas de construccion de viviendas, mejoramiento ambiental, etc., y elevar las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana.

SEGUNDA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA.

SEGUNDA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA

CAPITULO I

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION

- 1 .- Introduccion.
- 2 .- Antecedentes Legislativos de la reforma.
- 3 .- Contenido general de la reforma del 6 de Febrero de 1976.

CAPITULO II

ANALISIS DE LOS PRECEPTOS REFORMADOS

- 1 .- Texto del articulo 27.
- 2 .- Importancia.
- 3 .- El derecho de propiedad.
- 4 .- Limitaciones.
- 5 .- Expropiacion.
- 6 .- Incapacidades.
- 7 .- Reflexion.
- 8 .- Que autoridades pueden imponer medidas sobre asentamientos humanos?
- 9 .- Opinion del Licenciado Ignacio Burgoa.
- 10 .- Opinion del Licenciado Gabino Fraga.

CAPITULO III

LA FRACCION XXIX-C DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

- 1 .- Antecedentes.
- 2 .- Contenido de la nueva fraccion XXIX-C del articulo 73 Constitucional.
- 3 .- Objetivo de la reforma.
- 4 .- Analisis de las facultades que otorga esta fraccion.
- 5 .- Opinion del Licenciado Gabino Fraga.
- 6 .- Principio Juridico fundamental.
- 7 .- Excepciones a este principio.
- 8 .- Facultades concurrentes.
- 9 .- Opinion del Licenciado Ignacio Burgoa.
- 10 .- Conclusion.

CAPITULO IV

ARTICULO 115 FRACCIONES IV Y V.

1 .- Nuevas facultades positivas de los estados. 2 .- Texto de las fracciones adicionadas al articulo 115 Constitucional. 3 .- Objeto de la adicion. 4 .- Analisis del contenido de la fraccion IV. 5 .- Opinion del Licenciado Gabino Fraga. 6 .- El Municipio. 7 .- Conclusion. 8 .- Fraccion V del articulo 115 Constitucional.

CONCLUSIONES.

REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION.

1.- INTRODUCCION.

Atendiendo a los problemas derivados del acelerado crecimiento urbano, consecuencia de la explosion demografica y del exodo de personas pertenecientes al medio rural, principio recientemente en Mexico un movimiento legislativo tendiente a estructurar sistemas normativos que permitan planear adecuadamente el crecimiento - ordenado de las ciudades a fin de propiciar mejores condiciones de vida dentro del area urbana.

La magnitud del fenomeno ameritaba desde hacia tiempo una politica en vista a su regulacion y estudio, sin embargo por lo contrario se pensaba que el crecimiento urbano desorbitado del centro del pais, era reflejo de un desarrollo economico ascendente, comparandose orgullosamente a la Ciudad de Mexico, con las grandes urbes del mundo en cuanto al numero de habitantes y dimensiones de urbanizacion, sin detenerse a pensar que las condiciones economicas de la capital de la republica y del pais en general, eran muy diferentes de las reinantes en las grandes metropolis y que el mayor crecimiento demografico nuestro se registraba en las zonas proletarias donde el medio ambiente urbano era decadente y que la escases de servicios publicos se sentiria muy pronto en todos los sectores de la poblacion.

La actividad legislativa empezo por las reformas y adiciones a los articulos 27, 73 y 115 de la Ley Fundamental, presentados para su discucion el dia 12 de Noviembre de 1975. La reforma Constitucional tenia por objeto dar facultad al estado para determinar por medio de leyes los usos del suelo urbano y hacer coincidir funcionalmente las acciones de los tres niveles de gobierno pa

ra planear y regular la fundacion, conservacion y crecimiento de los centros de poblacion.

2 .- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

En la Constitucion de 1917 no existia facultad alguna para el Estado en cuanto a legislar sobre desarrollo urbano, de tal manera que de acuerdo al espiritu del articulo 124 se entendia como una materia reservada a los Estados de la Federacion y de hecho -- existian leyes a nivel estatal para regular el crecimiento en sus jurisdicciones, este conjunto de leyes sin uniformidad y sin un -- principio comun entre ellas no eran suficientes para resolver un -- problema que aumentaba constantemente, ademas de requerir una ayuda conjunta de todos los niveles de gobierno, para afrontar sus -- multiples efectos.

3 .- CONTENIDO GENERAL DE LA REFORMA DEL 6 DE FEBRERO DE 1976.

Para lograr facultades al Congreso de la Union a fin de expedir leyes tendientes a uniformar los esfuerzos de la Federacion, Entidades Federativas y Municipios, en materia de asentamientos humanos, se propuso adicionar el articulo 73 con la fraccion XXIX-C, de esta manera se abria la posibilidad de expedir una Ley general que marcara el principio rector a nivel nacional en materia de regulacion urbana.

El articulo 27 asi mismo, cuyo texto contiene el derecho de propiedad, se reformaba para darle a la propiedad la posibilidad de aprovecharse en beneficio social, para lograr el desarrollo --- equilibrado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana.

Por ultimo la iniciativa de reformas abarcaba la adicion al

artículo 115 para reafirmar la intervención de cada nivel gubernamental en la acción nacional para controlar los asentamientos desorganizados. La fracción IV establecía que, en el ámbito de su competencia cada orden podría expedir leyes tendientes al fin expresado por el artículo 27 en cuanto a centros urbanos. La fracción V - previa que al existir un problema de conurbación entre dos o más - Entidades Federativas, tanto la Federación, Estados y Municipios - podrían intervenir en la regulación y planeación del crecimiento - de la zona.

CAPITULO II

ANALISIS DE LOS PRECEPTOS REFORMADOS

1 .- TEXTO DEL ARTICULO 27.

El proyecto de reformas constitucionales, a los articulos - 27, 73 y 115 fue aprobado integralmente por el Congreso de la Union y publicado en el Diario Oficial de la Federacion, el dia 6 de Febrero de 1976.

Se adiciono el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional, cuyo contenido final quedo al tenor literal siguiente:

"La Nacion tendra en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interes publico, asi como el de regular, EN BENEFICIO SOCIAL, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiacion, con objeto de hacer una distribucion equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservacion, LOGRAR EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAIS Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACION RURAL Y URBANA. En consecuencia, 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 PUBLICAS Y DE PLANEAR Y REGULAR LA FUNDACION, CONSERVACION, MEJORAMIENTO Y CHECIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACION...".

2 .- IMPORTANCIA.

La adicion al parrafo tercero del articulo 27 constituye la parte mas interesante de la reforma constitucional, en el texto --

del artículo mencionado, se encuentra contenida la garantía de propiedad o la garantía de respeto a la propiedad privada, de tal manera que cualquier cambio en el contenido de este precepto absorbe la inmediata atención y estudio de los defensores de este derecho, parte angular de la base jurídica del sistema político mexicano.

3 .- EL DERECHO DE PROPIEDAD.

El derecho de propiedad se consagra en la Constitución dentro del capítulo concerniente a las garantías individuales y se -- considera un derecho del gobernado frente al estado y sus autoridades, para exigirles el respeto a sus derechos de usar, disfrutar y disponer de una cosa, sobre la que es titular de esos derechos basados en los principios de la Constitución.

Las facultades que caracterizan al moderno concepto de propiedad, distan del antiguo concepto romanista que abarca la facultad de abusar en favor del titular de este derecho; con la nueva concepción de la propiedad, como función social y no como derecho absoluto o como lo llama la reforma del 6 de Febrero de 1976 en beneficio social; los atributos característicos de este derecho seran:

- 1 .- Usar.- El titular del derecho publico subjetivo puede servirse del bien conforme a su naturaleza.
- 2 .- Disfrutar.- Aprovecharse de los frutos de la cosa, sean estos de naturaleza civil, industrial o natural.
- 3 .- Disponer.- Realizar en relacion con el bien actos de dominio o sea enajenarlo, gravarlo, etc.

Estas facultades se otorgan al titular del derecho de propiedad, este derecho sin embargo no es absoluto, y como todos los derechos publicos subjetivos tienen limitaciones establecidas en la propia Constitución, en aras a proteger los derechos de los de-

mas gobernados y los intereses estatales para beneficio social. 20

4 .- LIMITACIONES.

Las limitaciones a la propiedad privada son de tres clases: Modalidades, Expropiacion e Incapacidades. Las modalidades estan contenidas en el parrafo tercero del articulo 27, mismo que fuera objeto principal de la reforma para dar sustento constitucional a la facultad de legislar en materia de asentamientos humanos.

Las modalidades a que se refiere la primera parte del parrafo tercero del articulo 27, se define como: Aquellas restricciones prohibiciones o establecimientos de prohibiciones negativas en relacion con los derechos de usar, disfrutar y disponer. 20

La modalidad no termina, no extingue el derecho de propiedad, adecua este derecho al interes publico cumplimentando con --- ello la funcion social de la nueva concepcion de propiedad.

Segun el texto constitucional señalado, solo la Nacion es titular del derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y debe hacerlo a traves de un representante que es el Congreso de la Union por medio de normas generales abstractas e impersonales.

5 .- EXPROPIACION.

Otra limitacion Constitucional, es la expropiacion por causa de utilidad publica, o sea, aquel acto de autoridad que se produce en el cesamiento del derecho de propiedad por una causa de -- utilidad publica y mediante indemnizacion. 21

Este acto de autoridad transfiere un bien propiedad de un particular a la propiedad del estado, cuando existe una causa de -- utilidad publica o sea, existe una necesidad colectiva estatal, --

que debe ser satisfecha por el estado y el bien que puede satisfacerla pertenece a un particular. Las causas de utilidad publica se encuentran determinadas expresamente a nivel federal por la Ley de Expropiacion de Noviembre de 1936 y a nivel local por el Codigo Administrativo del Estado de Chihuahua del 21 de Septiembre de 1974.

Parte muy importante de esta figura, la constituye el mandato de que solo podra llevarse a cabo mediante indemnizacion -- que es la compensacion que el particular afectado recibe del estado en virtud del cesamiento del derecho de propiedad y en cumplimiento al principio de la igualdad de las cargas publicas. La indemnizacion debe de consistir en una cantidad de dinero y su monto sera el valor catastral del bien que figure en las Oficinas Recaudadoras y en caso de que exista controversia sobre el precio, se dejara la solucion a la autoridad judicial.

El procedimiento que se lleva a cabo para la declaratoria de expropiacion se inicia en el Poder Legislativo, que mediante -- una ley determina la forma de hacerse, recursos que admite, plazos etc., iniciandose en la dependencia a que el asunto corresponda, -- se estudia la necesidad colectiva, se busca el bien satisfactorio, se redacta la declaratoria de expropiacion que firma el C. Presidente de la Republica y el Secretario del Despacho y por ultimo se publica en el Diario Oficial de la Federacion; se inscribe en el -- Registro Publico de la Propiedad y se comunica al afectado. 21

Por su especial procedimiento, la expropiacion por causas -- de utilidad publica constituye a la vez que una limitacion a la ga rantia del gobernado consagrada en el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional, una excepcion a la garantia de audiencia que -- contiene el articulo 14 Constitucional en su segundo parrafo, pues no se oye previamente al afectado para expedir la declaratoria. A Partir de que se notifica al particular el auto de autoridad este

tiene quince dias habiles para interponer ante la autoridad el recurso de revocacion y contra su resolucio*n*, sino le es favorable, procede el Amparo. Para exigir el pago la indemnizacion se concede hasta un plazo de diez anos y cuando el bien no es afectado a la satisfaccion de la necesidad colectiva origen de la expropiacion, cabe pedir por el interesado la reversion del bien a su patrimonio el plazo que se concede a la autoridad es de cinco años por la Ley Federal y tres años por la Ley Local.

6 .- INCAPACIDADES.

Incapacidad en general, es la carencia de facultades para ser titular de derechos y contraer obligaciones y en cuanto a la incapacidad particular como limitacion al derecho de propiedad con sagrado en la Constitucion, sera la ausencia de facultades para ser titular de los derechos de propiedad privada.

Las incapacidades se encuentran contenidas en el mismo articulo 27 Constitucional y se refieren:

- I .- No podran adquirir los extranjeros el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de cien kilometros a lo largo de las fronteras y cincuenta kilometros en las playas.
- II .- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias no podran adquirir, poseer o administrar bienes raices ni capitales impuestos sobre ellos.
- III .- Las instituciones de beneficencia privada, no adquiriran mas bienes que los directamente destinados a su objeto.
- IV .- Las sociedades comerciales por acciones no podran adquirir, poseer o administrar fincas rusticas.
- V .- Los bancos solo podran tener en propiedad o adminis---

trar los bienes raíces enteramente necesarios para su objeto directo.

VI .- Las corporaciones civiles, no pueden tener en propiedad o administrar por si mas bienes que los destinados directamente al objeto de su institucion.

7 .- REFLEXION.

La reforma de 1976 al parrafo tercero del articulo 27 Constitucional, establece una limitacion al derecho de propiedad del - gobernado tendiente a lograr un beneficio social: El desarrollo equilibrado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida - de la poblacion rural y urbana.

La forma en que se restringe el derecho del gobernado es -- dictando 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 publicas y de planear y regular la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion.

Que clase de limitaciones se establecen con la reforma?

De las limitaciones existentes a la propiedad que son: Modalidades, Expropiacion e Incapacidades, las medidas para ordenar -- los asentamientos humanos deben consistir en una modalidad.

Estas medidas se encuentran contenidas en el articulo 27 -- Constitucional, tercer parrafo, que establece las modalidades que en beneficio social puede imponer la Nacion a la propiedad privada estas modalidades deben consistir en medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras publicas y de planear y regular la fundacion, conservacion, -

mejoramiento y y crecimiento de los centros de poblacion.

La reforma no termina con la propiedad privada no constituye una expropiacion, solo la regula, pero sin terminar con el derecho del titular, no existe una causa de utilidad publica, ni los bienes afectados saldrán del patrimonio individual, no hay tampoco indemnizacion.

La incapacidad se determina expresamente y no se encuentra entre ellas las medidas de asentamientos humanos. Entonces aunque la Constitucion no sea totalmente precisa la restriccion impuesta a la propiedad particular, consistira en una modalidad que no termine con el derecho de propiedad, solo restringe al titular sus derechos de uso, disfrute y disposicion.

8 .- QUE AUTORIDADES PUEDEN IMPONER LAS MEDIDAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS?

De acuerdo con el texto constitucional en estudio es la Nacion Mexicana la unica titular del derecho de imponer modalidades.

El concepto Nacion se entiende como sinonimo de Federacion.

9 .- OPINION DEL LICENCIADO IGNACIO BURGOA.

Las modalidades deben constituir en las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos o establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos, etc. Estas modalidades deben ser implantadas por la Nacion unicamente o sea el Estado Mexicano. Este derecho lo ejerce a nombre del Estado el Congreso de la Union por medio de leyes. 22

10 .- OPINION DEL LICENCIADO GABINO FRAGA.

Debe precisarse en cada caso si las medidas para ordenar -- los asentamientos humanos constituyen modalidades o corresponde a otro tipo legal.

Si se estima que la facultad de imponer modalidades a la -- propiedad privada deriva de la propiedad originaria de la Nacion, entonces solo la Federacion que es la unica que para el caso representa a la Nacion es la que puede imponer dicha modalidad. Los estados no podran imponerla, ya que ellos no son titulares de la propiedad originaria, ni esta se les puede ceder, ni mucho menos transmitir a los Municipios. 23

11 .- OPINION DEL LICENCIADO JORGE HAZPULEZ PEREZ.

La Nacion es un sustrato de dos esferas de competencia: - Federal y Estatal. La Federacion representa a la Nacion, pero no es la Nacion. 20

Concluyendo, el organo que representa a la Nacion es el Congreso de la Union y asi las modalidades deberan ser expresadas por normas generales, abstractas e impersonales, o sea a traves de Leyes Federales.

Para cumplir con el fin de la reforma y ordenar los asentamientos humanos, el Congreso debe dictar una Ley ordenando las modalidades que consisten en provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

LA FRACCION XXIX-C DEL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL

1 .- ANTECEDENTES.

De acuerdo con la exposicion de motivos de la reforma del 6 de Febrero de 1976 "al no contener la Constitucion de 1917 norma alguna que estableciera regulaciones en materia urbana, por tanto, en los terminos del articulo 124 se entiende en principio una materia reservada a los Estados". 24 La facultad pues de legislar en materia de asentamientos humanos y crecimiento urbano, era ejercida por los Estados de la Federacion en particular, y algunos de ellos, tenian en vigor leyes tendientes a resolver los problemas que sobre regulacion urbana, tenencia irregular de la tierra, etc., localizaban en su territorio; no existia en el pais un principio como un rector en tanto a la regulacion urbana.

La alta tasa de crecimiento del pais y la forma desorganizada del crecimiento de la poblacion, tendiente a concentrarse en ciertas regiones del territorio formando problemas de sobrepoblacion escasos de servicios publicos, bajo nivel de vida, etc., origina la necesidad de unificar y coordinar esfuerzos de los Estados, Federacion y Municipios, interesando a los tres niveles de gobierno de acuerdo con su competencia en la resolucion de esta problematica.

Con la reforma al articulo 27 Constitucional tercer parrafo se faculta a la Nacion para imponer modalidades tendientes a establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destino de tierras y aguas para ordenar los asentamientos humanos urbanos. La facultad para expedir una ley Federal de aplicacion general, que unificara la accion de los estados y la federacion ya estaba contenida

en el artículo 27 Constitucional, tercer párrafo.

2 .- CONTENIDO.

La adición del artículo 73 Constitucional, precepto que contiene la enumeración de las facultades del Congreso de la Unión, - en su nueva fracción XXIX-C se le agrega una nueva facultad:

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

3 .- OBJETO DE LA REFORMA.

Facultar al Congreso para expedir una Ley que estableciera la adecuada concurrencia de los tres niveles de gobierno en sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos para cumplir con los fines del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, o sea lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Ordenar los asentamientos humanos, planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

4 .- ANALISIS DE LAS FACULTADES QUE OTORGA ESTA FRACCION.

Si el tercer párrafo del artículo 27 Constitucional faculta solo a la Nación para imponer modalidades en materia de asentamientos

Los humanos, la fraccion XXIX-C del articulo 73 faculta al Congreso de la Union para expedir una Ley que regulara la concurrencia de los tres niveles Gobierno Federal, Estados y Municipios en materia de regulacion urbana.

Despues de la reforma la facultad de legislar en materia urbana seguia siendo materia reservada a los Estados, el parrafo tercero del articulo 27 de la Constitucion, solo otorga en exclusiva competencia a la Nacion para imponer modalidades a la propiedad -- privada, como medidas para lograr la regulacion de los asentamientos humanos, con la fraccion adicionada al articulo 73 seria una Ley Federal la que estableciera la concurrencia de las facultades existentes en esta materia a cada nivel gubernamental. El principio comun rector en politica urbana lo daria esta Ley Federal a efecto de coordinar y unificar los esfuerzos Nacionales en esta problematica y la Ley Estatal correspondiente complementaria la Legislacion urbana.

5 .- OPINION DEL LICENCIADO GABINO PRAGA.

La adiccion de la fraccion XXIX-C al articulo 73 Constitucional, solo autoriza al Congreso a expedir Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, pero no faculta para someter a los Estados a todas las prescripciones de dichas Leyes Federales, ni a las instrucciones que diere el Ejecutivo Federal por conducto de las Secretarias de Estado o de otras dependencias. 23

6 .- PRINCIPIO JURIDICO FUNDAMENTAL.

La reforma del articulo 73 fraccion XXIX-C habla de una Ley

que expedira el Congreso para establecer la concurrencia entre Estados, Federacion y Municipios en materia de asentamientos humanos esta Ley regulara las facultades de cada uno de ellos.

Partiendo del principio juridico fundamental contenido en el articulo 124 Constitucional:

"Los organos Federales estan dotados por el Constituyente - por un conjunto de facultades, entendiendose el resto reservado a los Estados".

Las facultades de la Federacion se consagran expresamente en la norma fundamental y entre ellas tenemos las facultades que otorga en esta materia el articulo 27 parrafo tercero, exclusivamente a la Nacion, en cuanto a la imposicion de modalidades de la propiedad privada, Esta materia sera facultad explicita de la Federacion.

Dentro del texto del articulo 73 fraccion XXIX-C se establece que una reclamara la concurrencia de los tres niveles en la regulacion de la propiedad urbana. Establece esta fraccion una excepcion a la facultad exclusiva del estado?

7.- EXCEPCIONES A ESTE PRINCIPIO.

Este principio regulador de nuestro Federalismo tiene algunas excepciones:

- a) .- FACULTADES IMPLICITAS. Que son aquellas que el Congreso de la Union se otorga asi mismo o a los otros Poderes Federales, como un medio necesario e indispensable para poder realizar las funciones explicitas.
- B) .- FACULTADES CONCURRENTES. Las facultades concurrentes, son aquellas que se encuentran otorgadas por el Constituyente en favor de los organos Federales, pero pue

den ejercitarse supletoriamente por los Estados mientras no la ejerzan los Poderes Centrales.

- C) .- FACULTADES COINCIDENTES. Son aquellas que la Constitución expresamente establecen en favor de los Organos Federales y de los Locales. Tanto los Organos Federales como locales tienen la misma facultad.
- D) .- FACULTADES APARENTEMENTES COINCIDENTES. Son aquellas facultades cuyo reparto corresponde realizar con autorización del Congreso de la Unión, entre los Organos Federales y los Locales. 25

8 .- FACULTADES CONCURRENTES.

La facultad de la Federación está otorgada expresamente por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, sin embargo en la fracción XXIX-C del artículo 73 se establece que una ley regula la "conurrencia" de los Estados, Federación y Municipios. De tratarse de una excepción al principio del artículo 124 las facultades que se otorgan serán facultades concurrentes y así de acuerdo a la definición expuesta anteriormente, serán facultades expresas de la Federación, pero podrán ejercitarse supletoriamente por los Estados y Municipios en su respectiva competencia y de acuerdo con los lineamientos que le concediera la Ley correspondiente en este aspecto, la Ley de Asentamientos Humanos.

De esta manera la adición del artículo 73, sería acorde con la reforma del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, la facultad de imponer modalidades sería expresa de la Federación, en el grado que la Ley expedida por el Congreso de la Unión determinara las materias que ejercería el Estado Federal y aquellas que por no ejercerse supletoriamente corresponderían llevarse a cabo por -

las Entidades Federativas y Municipales.

No habria pues delegacion de facultades como tanto se ha -- criticado, seria una facultad concurrente que al no ejercerse directamente por el estado, se hace por las Entidades Federativas y Municipios, pero sin que expresamente se les otorgue tal derecho o exista renuncia por la Federacion.

9 .- OPINION DEL LICENCIADO IGNACIO BURGOA.

"El Congreso de la Union no puede sin abdicar a sus condiciones de representante legitimo de la Nacion, autorizar a otros - organos del Estado, Federales, Locales o Municipales, la imposicion de las referidas modalidades. Dentro de nuestro orden Constitucional no esta permitido a ningun organo del Estado renunciar a -- las facultades y obligaciones que prevee la Constitucion en su favor para desplazarlas hacia otros organos Estatales, ya que en la hipotesis inversa se destruiria toda la estructura en que la Ley - Suprema organiza el sistema gubernativo del Estado Mexicano. Este desplazamiento no puede justificarse en los terminos de la fraccion XXIX-C Constitucional adicionada a nuestra Ley Suprema" 22

CONCLUSION.

La intencion de la reforma no fue reservar la regulacion urbana en exclusiva para la Federacion, sino al contrario en el texto de la iniciativa se reconoce "La problematica urbana, se encuadra dentro de un conjunto de acciones que dificilmente podrian establecer en exclusiva a cualquiera de los niveles de gobierno por los multiples elementos, materia y atribuciones que concurren a la misma".

La multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenomeno urbano nos lleva al principio de que la estructura juridica que de regulacion al mismo, debera de establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno atraves de nuevas formas de colaboracion de las Entidades Federativas entre si y de estas con la Federacion, como unica forma de ser congruente al Federalismo; solo la accion compartida entre la Federacion y los Estados -- permitira una accion intergubernamental de amplia comunicacion que de atencion al problema de manera integral. 24

De aceptar la tesis del Licenciado Ignacio Burgoa, la Ley Federal que estableciera facultades a los Estados y Municipios en materia urbana seria anticonstitucional, asi mismo las de los Estados y Municipios, pues son Leyes que establecen modalidades. Estas modalidades se establecen en sentido abstracto o amplio por la Ley Federal, pero tambien se les atribuyen facultades a los Estados y Municipios en concreto dentro de su territorio.

Nos acorde con el espiritu de la reforma del 76, es pensar que las facultades otorgadas por el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional a la Nacion, en materia de regulacion urbana, se consagraran a traves de una Ley Federal de manera general y de acuerdo con el texto del articulo 73 fraccion XXIX-C seran facultades concurrentes que se realizaran supletoriamente por los Estados en que la Ley Federal no reserve exclusivamente a la Federacion, sino de la competencia Estatal o Municipal o sea tal y como actualmente sucede.

CAPITULO IV

ARTICULO 115 FRACCIONES IV Y V.

1 .- NUEVAS FACULTADES POSITIVAS DE LOS ESTADOS.

La ultima parte de la reforma abarca la adicion de dos fracciones, la IV y la V, que sufrio el articulo 115. Este articulo -- Constitucional consagra en su contenido una serie de facultades positivas para los Estados en cuanto a su regimen interno y forman parte de las normas complementarias del sistema Federal.

Conforme a la exposicion de motivos de la referida reforma del 76: "Las autoridades deberan dictar las medidas necesarias para reglamentar los Asentamientos Humanos en el amplio sentido del termino y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de aguas, tierras y bosques, con el objeto de planear y regular la -- fundacion de las ciudades y demas centros de poblacion, su conservacion y mejora".

"En consecuencia con lo anterior, se propone la adicion de dos fracciones al articulo 115, en el primero de ellos y para los efectos de la reforma del parrafo tercero del articulo 27 Constitucional, se reafirma la facultad de los Estados y Municipios para -- que en el ambito de sus competencias expidan las Leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas, que correspondan a la observancia de la Ley Federal, reglamentaria de la materia."

"En la segunda se prevee la posibilidad y se establecen los mecanismos de solucion para que en forma coordinada la Federacion, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de poblacion -- que estando situados en territorios Municipales de dos o mas Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geogra

fica". 24

La facultad de establecer modalidades consistentes en usos, destinos, provisiones, etc., corresponde a la Nacion por medio de la Ley Federal de la materia en sentido amplio, como dice la exposicion de motivos de la iniciativa o sea en sentido abstracto; por tratarse de facultades concurrentes como se deduce del articulo 73 se faculta a los Estados para que supletoriamente a la Nacion acudan a su ejercicio de acuerdo a los lineamientos que señala la Ley Federal, en este caso la Ley Federal de Asentamientos Humanos.

Las nuevas facultades positivas de los Estados y Municipios contenidas en las fracciones IV y V del articulo 115, tienen como fin reafirmar las facultades de los Estados en materia de regulaci_on urbana, para cumplir así las disposiciones de la Ley Federal de la materia.

2 .- TEXTO DE LAS FRACCIONES ADICIONADAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

IV .- Los Estados y Municipios en el ambito de sus competencias expediran las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el parrafo tercero del articulo 27 de esta Constitucion en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia.

V .- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas, formen o tiendan a formar una continuidad geografica la Federacion, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ambito de sus competencias,

planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros.

3 .- OBJETO.

En la fraccion IV se establece la facultad positiva a los Estados y Municipios de expedir Leyes, reglamentos y disposiciones Administrativas en lo que sean necesarias para lograr el desarrollo equilibrado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida de la poblacion urbana dentro de su competencia y de acuerdo a lo establecido por la Ley que expida el Congreso de la Union, -- conforme a la facultad que le otorga la nueva fraccion XXIX-C al articulo 73 Constitucional.

Las Leyes que expidan Estados y Municipios en cumplimiento a esta fraccion IV del articulo 115, seran de acuerdo a las facultades que la Ley Federal les otorgue o sea de esta manera se cumplira lo dispuesto por esta Ley en favor de los Estados y Municipios dentro de sus respectivas competencias.

4 .- ANALISIS.

Las facultades que se otorgan a Estados y Municipios son para que en el ambito de su competencia expidan Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para regular el crecimiento urbano.

Otorga la fraccion IV del articulo 115 facultades legislativas a los Municipios en materia de regulacion urbana?

La facultad de los Estados para legislar sobre asentamientos humanos como ha quedado asentado anteriormente, se registra sobre la base que da el articulo 73 en su fraccion XXIX-C, o sea, si se trata de modalidades a la propiedad privada, esta materia esta

concedida en exclusiva a la Nacion por el articulo 27 Constitucional en su reformado parrafo tercero, sera solo en lo supletorio -- que le conceda la Ley Federal y en su competencia territorial y en cuanto a los demas aspectos del desarrollo urbano que eran y siguen siendo materia Estatal.

El fin de la fraccion IV del articulo 115 es facultar a los Estados para que adecuen las legislaciones que de hecho estaban en vigor en casi todo el pais a los fines del parrafo tercero del articulo 27 Constitucional y a la Ley Federal de Asentamientos Humanos que dan el principio rector en cuanto al crecimiento urbano. -- Asi mismo, facultar a los Estados que no cuentan con una legislacion de la materia para que legislen de acuerdo a estos principios.

Los lineamientos del movimiento legislativo Estatal parecen quedar claros de acuerdo a lo expuesto anteriormente, ahora bien -- la reforma analizada alude tambien a facultades de los Municipios, lo que ha venido a acarrear una parte de las criticas mas severas a la reforma constitucional del 76.

Al hacer una interpretacion gramatical de la fraccion adicionada se entiende que concede facultades por igual a Estados y Municipios en la expedicion de Leyes y reglamentos para cumplir -- con los fines del parrafo del articulo 27 Constitucional, sin embargo los Municipios nunca han tenido esta facultad, pues son las Legislaturas de los Estados las que legislan en materia municipal.

5.- OPINION DEL LICENCIADO GABINO FRAGA.

Igualmente se quebranta el sistema de separacion de poderes al atribuirse a los Municipios en la nueva fraccion del articulo -- 115, las facultades de expedir Leyes necesarias para cumplir con -- los fines señalados en el parrafo tercero del articulo 27 Constitu

cional.

Una de las grandes conquistas que en bien de la libertad se llevo a obtener fue la de hacer la separacion de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; tal como ahora se previene en el articulo 49 Constitucional, segun el cual no podra reunirse esos poderes en una sola persona o corporacion. Por tanto al facultar a los Municipios para expedir Leyes se altera la organizacion de los Estados tal como lo consigna la Constitucion en el mismo articulo 115. Hasta ahora los Municipios solo venian organizando de la facultad de expedir los reglamentos de policia y buen gobierno a que se refiere el articulo 21 Constitucional. 23

6 .- EL MUNICIPIO.

Los principios basicos del Municipio se hayan contenidos en el articulo 115 Constitucional, de acuerdo a el: "Los Estados adoptaran para su regimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su division territorial y de su organizacion politica y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes":

La base de la organizacion territorial y administrativa --- Constitucionalmente se llevara a cabo por los Estados mediante el Municipio Libre. Esta es una forma de descentralizacion administrativa por region y sus caracteristicas las enumera el propio articulo 115 Constitucional:

- I .- El Municipio se administrara por un Ayuntamiento y no habra autoridad intermedia entre este y el gobierno -- del Estado.
- II .- Administrara libremente su hacienda formada por las -- contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados.

III .- Tendra personalidad jurídica propia.

En el contexto del artículo 21 Constitucional, encontramos otra facultad otorgada a los Municipios en el sentido de castigar las fracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, consistentes en multas o arresto hasta por treinta y seis horas.

Estos reglamentos gubernativos y de policía son los llamados reglamentos autónomos, porque guardan una relación directa e inmediata con la Constitución, la facultad para expedir estos documentos corresponde a la autoridad administrativa o sea al Presidente de la República en materia del Distrito Federal y Localmente la autoridad administrativa de Estados y Municipios.

Los reglamentos de policía son un conjunto de normas generales que restringiendo la libertad individual procuran el orden, tranquilidad y salubridad de los particulares; y los gubernativos son normas generales que organizan y encausan la actividad de los particulares que tienen relación directa e inmediata con los intereses colectivos. Aspectos por demás ajenos unos y otros a la materia urbana. 25

Solo esta facultad reglamentaria se concede a los Municipios en la Constitución General de la República; siendo obligación de los Estados reglamentar en cuestión Municipal, se debe de contener dentro de la legislación de los Estados en forma pormenorizada sus facultades.

EL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA.

Dentro de la figura legal-urbanística es necesario hablar de este instrumento. Del de tipo local se desprenden los siguientes lineamientos, y tienen fundamento en el Decreto 4631; toda construcción o modificación dentro del perímetro urbano, de insueblas, debe de ser autorizada, regulada y vigilada por la Autoridad

Municipal.

Para sostener lo anterior se tiene a la vista la siguiente -
disposicion legal: "Toda excavacion, construccion o demolicion"
(de cualquier genero agrega redundantemente la Ley). "Corresponde -
al Ayuntamiento de Guadalajara" autorizarla, asi como dictar este a
cuerdo:

- A) .- "Para que las construcciones, instalaciones, calles,--
servicios publicos, reunan las condiciones necesarias
de seguridad, higiene, comodidad y estetica".
- B) .- "Controlar el crecimiento urbano, las densidades de --
construccion y poblacion, de acuerdo con el interes -
publico" (primera vez que aparece el concepto "densi-
dad" en la Legislacion Urbana de Jalisco).

Pero lo que es realmente extraordinario, es que del texto --
del reglamento viene la adopcion de responsabilidades, en materia--
de inmuebles, en los siguientes ambitos: Construccion .- en donde -
puede efectuarse esta, procedimiento para obtener el permiso; quien
puede construir; limitacion de la obra por el lugar, por la fisono-
mia del barrio; reglamento del destino; linea de conducta para ase-
gurar la comodidad y seguridad en si de la obra. En cambio tiene o-
misiones legislativas, en materia de servidumbres, peritos, natura-
leza del permiso, consecuencias de su violacion.

Construccion y Modificacion de un inmueble .- Tal como se ex
preso con anterioridad, "toda excavacion, construccion o demolicion
que se ejecuta en propiedad (inmobiliaria, agregamos) debe registrse..
poe (este) reglamento" y corresponde al Ayuntamiento ... el autori-
zar las actividades".....

Para cumplir lo anterior corresponde a la Direccion de Obras
Publicas y Servicios Municipales: "dictaminar sobre el conceder o -
negar, de acuerdo con este Reglamento; permisos relacionados con la

construccion"; habiendo omision del permiso, o ejecucion de obras - con desvio de la autorizacion, ordenar la suspension de ellas.

Advertimos, que si es abundante su capitulado, y previsor en muchos renglones, habiendo nacido (1967), en una epoca en que las - directrices generales urbanas, o bien no afloraban, o lo hacian en forma desviada, sanas intenciones aparecieron por necesidad en un - documento, anticipandose a la Ley contra la Contaminacion.

En cambio no existia, la facultad municipal de regular el -- crecimiento urbano, que ahora se plasma en la Ley Organica de los - Municipios (76) dandose a estos potestad para elaborar su plan di-- rector.

Indiscutiblemente que asunto de tan capital importancia, no debe de estar en un reglamento, como es controlar el crecimiento ur bano. Eso es materia de la politica plasmada en el Plan Director, - cuyas características, estructura, efectos, debe de estar en la Ley de mas alta jerarquia, en unCodigo del Urbanismo, la Ley del Suelo o en nuestra Ley de Planeacion.

Sin embargo dentro de la jerarquia de las Leyes urbanas, los reglamentos de construccion ocupan los niveles inferiores porque -- tal como se expresa en apartado diverso, "se entiende por Plan Regu- lador, el conjunto de normas, principios y disposiciones que, con - base en estudios urbanisticos adecuados, coordina y dirige el desa- rrollo, el mejoramiento y la evolucion de la Ciudad de Guadalajara y de sus alrededores, expresandose mediante los planos y reglamenta ciones necesarios..."

El numeral 6o. de este Ordenamiento da a la Junta General de Planeacion y Urbanizacion de Jalisco la potestad de elaborar el -- Plan Regulador y en ausencia de este prevee, que la Direccion de -- Obras Publicas dictamine, apoyandose en el Reglamento, la Ley de -- Fraccionamientos y otros Ordenamientos.

Este dispositivo ya, a la luz de los nuevos preceptos legales va en manifiesta contradicción con el artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal que señala como de la competencia municipal la elaboración del Plan Maestro.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS ILÍCITOS DE SUS AGENTES.

Sin embargo de lo anterior, resulta que la existencia de ese capítulo V del Reglamento citado es insuficiente si tomamos en consideración, que la autoridad debe considerarse mayor de edad en todos sentidos, con plena capacidad jurídica y por consiguiente responsable jurídicamente de las acciones u omisiones ilícitas de sus subalternos, tal como desde hace muchísimos años lo prevé el Código Común, ya que existen dispositivos muy claros en el sentido de que el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, "está obligado a repararlo".

Por otra parte, tratándose de las personas morales (los Municipios) "tienen obligación de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad es subsidiaria y solo podrá hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado".

Desde luego que al asumir aquí responsabilidades, el Poder Público, tratándose de violación de normas urbanas que entrañen perjuicio a un particular, debe asumirse en forma directa, y no obligar al particular dañado a largos litigios a través de la responsabilidad subsidiaria, contra el particular. En todo caso, es más sano que el Estado se subroge en las acciones que tenía el particular y entable procedimientos contra el funcionario para resarcirse de -

los gastos erogados en la indemnización.

Si el funcionario actúa como agente del Estado realizando actos jurídicos, es prácticamente el mismo Estado en acción, y no hay que mandar al particular a la jurisdicción común para que lo demande cuando se trata de un representante del Estado que ha cometido un ilícito. Si ese funcionario actúa trascendiendo con su actuación al mundo del Derecho Público, el Estado, con franqueza, debe de afrontar su responsabilidad, directamente.

Todo lo anterior entrañaría una ampliación de los conceptos tradicionales en materia de medios para cumplir con el Reglamento y una derogación del artículo relativo del Código Civil del Estado.

No se trata ya, de que las causas de suspensión o clausura de obras, sean originadas únicamente por actos de particulares.

También, necesariamente, tenemos que incluir en el Reglamento, causas de suspensión de obra no obstante que estén autorizadas, si lo hicieron constituyendo una transgresión a los planes maestros u ordenanzas de construcción.

Si la construcción es una actividad regida en sus características, en materia de especificaciones, cargas, normas y coeficientes de seguridad, normas de calidad para materiales, etc., es de suponerse que previamente a la autorización de construcción se han cumplido con normas superiores en jerarquía.

La naturaleza del permiso de construcción no tiene que rebasar su propia estatuta y romper el orden jurídico establecido por normas de imperio más alto. Eso implicaría ir contra el orden jurídico al cual aspiramos.

7.- CONCLUSION.

No existen facultades legislativas que se otorguen a los Muni-

cipios ni en la Constitucion, ni en las Leyes internas del Estado de Jalisco, las facultades para expedir Leyes solo se contraen de acuerdo al articulo 21 Constitucional, a los Reglamentos de Policia y buen gobierno.

Concluyendo, la fraccion IV del articulo 115 no puede entenderse en el sentido de que faculte al Municipio para expedir Leyes en cumplimiento a lo planteado en el parrafo tercero del articulo 27, no tiene el Municipio facultades legislativas para expedirlo y aun la facultad de iniciar Leyes ante el Congreso del Estado, esta delimitada a negocios propios de su Administracion, las iniciativas que en este aspecto pudiera proponer el Municipio estarian basadas en facultades que se le otorgaran expresamente en lo concerniente en materia urbana, como asunto de su atencion.

En cuanto a la facultad de Reglamentar, el Municipio puede expedir Constitucionalmente, reglamentos de policia y buen gobierno, señalados por elCodigo Municipal mas ampliamente, pero sin contenerse la materia urbana, ahora existe facultad tambien para el Municipio de reglamentar en asentamientos humanos de acuerdo a esta fraccion.

Como lo manifestamos anteriormente, ya existe el Reglamento de Construcción del Municipio de Guadalajara y aunque su funcion solo estriba en autorizar, regular y vigilar.

Lo que vendria a delimitar materias o señalamientos en cuanto a las facultades que pueden otorgarse a los Municipios, seria la Ley Federal quien estableciera la concurrencia entre los tres niveles y la Ley del Estado expedida de acuerdo al articulo 115 en su fraccion IV.

8.- FRACCION V DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El objeto de esta fraccion fue solucionar el problema de competencias, que acarrearía el crecimiento de centros de poblacion que tendieran a formar una continuidad geografica, o que existiera invasion de un centro de poblacion urbano con respecto de otro que tienda a unirse, o sea -

el problema de la conurbacion.

Por tratarse de un problema que excede de las facultades de los Es tados y por ser problema conjunto de una o varias Entidades Federativas, se prevee una accion coordinada de cada nivel de Gobierno en su solucion, tanto de la Federacion, Estados y Municipios en sus respectivas competencias y con apego a a la Ley Federal.

Seria este ordenamiento reglamentario quien estableciera detallada mente la forma de solucion del problema de conurbacion que se presente y la manera en que concurririan a resolverlo los tres niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

1.- Como medio para resolver los problemas originados por el veloz crecimiento urbano desorganizado se presento ante la Camara de Diputados una iniciativa para reformar los articulos 27 en su parrafo tercero, 73 fraccion XXIX-C y el 115 fracciones IV y V Constitucionales, con objeto de otorgar facultades a la Nacion para intervenir en la accion para regular los asentamientos urbanos.

2.- Esta iniciativa fue aprobada en su totalidad y publicada en el Diario Oficial de la Federacion del dia 6 de Febrero de 1976. Los cambios -- que con estas reformas se produjeron en la politica legislativa sobre desarrollo urbano fueron las siguientes:

3.- Con respecto a la adicion que sufrio el articulo 27 en su parrafo -- tercero, se otorgan facultades a la Nacion para imponer modalidades a la Propiedad Privada en beneficio social, para lograr el desarrollo equili-- brado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida de la pobla-- cion rural y urbana, dictando medidas necesarias para ordenar los asenta-- mientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y des-- tinos de tierras, aguas y bosques.

4.- El articulo 73 encargado de enumerar las facultades del Congreso de la Union se adiciono con la fraccion XXIX-C para darle una facultad mas : La de expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Fede-- ral, Estados y Municipios en sus respectivas competencias en materia de -- Asentamientos Humanos con objeto de cumplir los fines del articulo 27 pa-- afo tercero.

5.- La facultad de establecer modalidades solo la otorga el tercer parra-- fo del articulo 27 a la Nacion, facultad esta que se ejercera por la Fede--

racion, o sea por el Congreso de la Union que es su representante; en este aspecto se establecen facultades concurrentes, o sea una Ley Federal determinara las modalidades impuestas a la propiedad privada -- consistentes en provisiones, usos, reservas y destinos de tierras y aguas de manera general o abstracta y en lo que no intervenga la Federacion seran ejercidos supletoriamente por los Estados y Municipios.

6.- Por tratarse de facultades concurrentes no existe relegacion o renuncia por parte de la Nacion o Federacion al ejercicio en el sentido que opinan los Licenciados Gabino Praga e Ignacio Burgoa, son facultades de la Nacion (en cuanto a modalidades a la propiedad privada se refiere) pero esta las ejerce hasta cierto punto determinado por la Ley Federal y en otra medida, las deja para que los Estados la suplan, pero no otorga sus facultades a los Estados.

7.- Los Estados tienen dentro de su competencia, facultades para legislar en desarrollo urbano, pues de acuerdo al articulo 124 por tratarse de una materia reservada en exclusiva a la Federacion se entiende que corresponde a los Estados y la reforma solo reserva en exclusiva a la Federacion la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada.

8.- Las Legislaciones de los Estados deben adecuarse a los fines del parrafo tercero del articulo 27 y cumplir con lo que la Ley Federal ordene en cuanto a las facultades concurrentes que deben ejercerse supletoriamente a la Federacion.

9.- Las nuevas fracciones IV y V del articulo 115 Constitucional establecen facultades positivas en favor de los Estados y tienen como fin reafirmar la intervencion de Estados y Municipios para regular el desarrollo urbano dentro de su competencia.

10 .- La fraccion IV faculta a los Estados a expedir Leyes, Reglamentos y Disposiciones Administrativas necesarias a cumplir con los fines que marca el parrafo tercero del articulo 27 en lo que respecta a centros urbanos y de acuerdo a la Ley Federal de la materia.

11 .- De esta manera los Estados que no contaban con una legislacion urbana deberan expedirla de acuerdo a los lineamientos de la Ley Federal y tendientes a lograr el desarrollo equilibrado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana. Los Estados que cuentan con disposiciones sobre la materia deberan adecuarla conforme a las directrices Constitucionales y Federales.

12 .- En lo que respecta a las facultades que otorga esta fraccion IV a Municipios, en cuanto a expedir Leyes, Reglamentos, etc., se interpreta en el sentido de que no confiere facultades legislativas al Municipio, pues eso seria romper de acuerdo a la tesis del Licenciado Gabino Fraga nuestro sistema de separacion de poderes. Por tanto no pueden expedir Leyes, solo podran presentar iniciativas de Ley al Congreso del Estado sobre esta materia, cuando se le faculte para ello y se limite como asunto propio de su administracion.

13 .- En cuanto a la facultad de reglamentar, el Municipio puede expedir de acuerdo al articulo 21 Constitucional los Reglamentos de policia y buen gobierno señalados por elCodigo Municipal, pero sin contenerse la materia urbana, sin embargo existe facultad para reglamentar sobre esta materia a los Municipios de acuerdo a la fraccion IV del articulo 115; en cuanto a la delimitacion de sus facultades tendria que estarse a lo establecido por la Ley Federal y Leyes internas de los Estados.

14 .- La defectuosa relacion de la fraccion IV del articulo 115 oca-

siono la parte ^{mas} debatida y criticada de la reforma de Febrero de 1976 y debio de haberse tomado en cuenta por parte de los legisladores al momento de aprobarla para hacer las correcciones necesarias a fin de esclarecer las facultades que otorga a Estados y Municipios.

15.- La ultima fraccion del articulo 115 establece la competencia a favor de la Federacion, Entidades Federativas y Municipios, cuando se presenta un problema de conurbacion entre dos o mas territorios Municipales de dos o mas Estados y de acuerdo a sus competencias para que planeen y regulen de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal; sera esta Ley la que determine la forma de hacer esta planeacion del crecimiento de dos zonas pertenecientes a Estados diferentes, cuando al extenderse tiendan a formar una continuidad geografica; estableciendo las facultades e intervencion de cada nivel gubernamental en la solucion y tratamiento del problema.

TERCERA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA.

(CONTINUACION)

TERCERA PARTE

LEGISLACION MEXICANA SOBRE REGULACION URBANA

(CONTINUACION)

CAPITULO I

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

(Proyecto y Modificaciones)

1 .- Antecedentes Legislativos. 2 .- Opiniones en torno al proyecto de Ley Reglamentaria. 3 .- Aprobacion del Proyecto 4 .- Enfoque general de la Ley (Iniciativa). 5 .- Exposicion de las Comisiones Unidas ante la Camara de Diputados. 6 .- Puntos sobresalientes del nuevo proyecto de la Ley General de Asentamientos Humanos. 7 .- Modificaciones al Dictamen de las Comisiones Unidas.

CAPITULO II

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1 .- Estructura de la Ley. 2 .- Disposiciones Generales. 3 .- Objeto de la Ley. 4 .- Conceptos Fundamentales. 5 .- Ordenacion y Regulacion de los Asentamientos Humanos. a) Contenido General. b) Aprovechamiento de los recursos naturales. c) Distribucion de los centros de poblacion. d) Interrelacion socio-economica de ciudades. e) Interaccion entre los sistemas de convivencia. f) Fomento a ciudades de dimensiones medias. Descongestion de grandes urbes. g) Mejoramiento de la calidad de vida. Mayor participacion ciudadana. h) Regulacion del mercado de terrenos. Obras para viviendas dignas. 6 .- Planes para la regulacion

y ordenacion de los Asentamientos Humanos. a) Descripcion de los -- planes. b) Plan Nacional de Desarrollo Urbano. c) Planes a nivel Es-- tatal y Municipal. d) Reflexion. e) Publicidad de los Planes de Desa-- rrollo Urbano. 7.- Obligaciones de las Autoridades.

CAPITULO III

DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES.

1.- Distribucion de Facultades. 2.- Facultades Concurrentes. 3.- Competencias y Jurisdiccion. 4.- Atribuciones Generales o Comunes. 5.- Contenido del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. 6.- Coordina-- cion de autoridades. 7.- Atribuciones de la Secretaria de la Presi-- dencia. a) Elaboracion del plan Nacional de desarrollo urbano. b) So-- bre conurbacion. c) Atribuciones del organo consultor sobre desarro-- llo urbano. d) Atribuciones para proponer convenios a autoridades Es-- tatales y Municipales. e) Otras atribuciones. 8.- Atribuciones de - la Secretaria de Hacienda y Credito Publico. 9.- Facultades especifi-- cas de los Poderes de las Entidades Federativas y Ayuntamientos. - 10.- Facultades correspondientes a las Legislaturas de los Estados. a) Expedicion y contenido de la Ley de Desarrollo Urbano. b) Fundaci-- on, limites y conurbacion de centros de poblacion. c) Procedimientos para la expedicion de decretos. d) Tribunales, Recursos, Responsabi-- lidad de funcionarios, delitos e infracciones. e) Control de Autori-- dades Municipales. f) Medidas Administrativas. 11.- Facultades coor-- respondientes a los Ejecutivos Locales. a) En cuanto a los planes - Estatales y Municipales. b) Regulacion de centros conurbanos. c) O-- tras atribuciones. 12.- Facultades correspondientes a los Ayuntami-- entos. a) Participacion en el plan Municipal. b) Publicidad y Ejecu-- cion de los planes y declaratorias. c) Fundacion de Centros de Pobia

cion y Conurbacion. d) Celebrar convenios y auxiliar en el cumplimiento de los planes Nacional y Estatal. e) Facultades en la Ley vigente y el Proyecto inicial.

CAPITULO IV

DE LAS CONURBACIONES.

1.- Relacion Constitucional. 2.- El fenomeno de Conurbacion. 3.- Declaratoria de Conurbacion. 4.- Planeacion y Regulacion de la zona conurbana. 5.- Zona de conurbacion perteneciente a dos o mas Estados. 6.- Presunciones de Conurbacion. 7.- Convocatoria del Ejecutivo Federal. 8.- Funciones de la Comision.

CAPITULO IV

DE LA REGULACION A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION.

1.- Relacion Constitucional. 2.- Ordenacion de los Asentamientos Humanos. 3.- Fundacion, Conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion. 4.- Declaratoria de previsiones, usos, reservas y destinos de areas y predios. 5.- Vigencia e inscripcion de las declaratorias. 6.- Sanciones por incumplimiento. 7.- Preferencias.

CONCLUSIONES.

CAPITULO I

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

(Proyecto y Modificaciones)

1 .- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

De acuerdo con las facultades otorgadas en materia de regulacion urbana por la reforma constitucional, el Congreso de la Union debera de expedir una Ley que se encargue de establecer la concurrencia -- del gobierno federal, de las Entidades Federativas y Municipales para lograr el desarrollo equilibrado del pais y el mejoramiento de las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana.

Esta Ley debera de contener ademas de las modalidades tendien-- tes a ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provi-- siones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras publicas y de planear y regular la fundacion, conser- vacion, mejora y crecimiento de los centros de poblacion.

La iniciativa de Ley Reglamentaria de la nueva fraccion XXIX-C del articulo 73 Constitucional, de acuerdo con los fines del parrafo -- tercero del articulo 27 del mismo Ordenamiento, fue presentada para su discusion a la Camara de Diputados el dia 15 de Diciembre de 1975, --- aproximadamente un mes despues de la iniciativa de su base constitucio-- nal fuera dirigida a ese mismo organo Legislativo, de esa manera se en- contraba en discusion en la Camara de Diputados al mismo tiempo las -- dos iniciativas; la de reforma constitucional y la Ley General de Asen- tamientos Humanos.

2 .- OPINIONES EN TORNO AL PROYECTO DE LA LEY REGLAMENTARIA.

La rapidez con que se pretendía Legislar sobre esta materia nueva a la luz de la Constitución y de la opinión pública y sobre todo los nuevos conceptos y modalidades que introducía en derredor del concepto de propiedad privada en beneficio social, atrajo la inmediata atención de los sectores de la población poseedores de grandes extensiones de terrenos, que veían en la futura Ley un obstáculo a su acostumbrado comercio y especulación con la venta de inmuebles.

La amenaza de restricción de libertades al derecho de propiedad, acarreo sobre las iniciativas una inquilada campaña de oposición, que logro unir a casi toda la opinión pública. La campaña destinada a provocar adversión por la futura Ley, tenía como argumento que el Estado despojaría de sus casas a los propietarios o los obligaría a compartir sus viviendas con otras personas, que habría prohibiciones de mudar de residencia, que los precios de casas y terrenos los fijaría el gobierno a su capricho y que al final la propiedad privada ingresaría al patrimonio Estatal.

Aun como iniciativa la Ley General de Asentamientos Humanos ya era conocida y discutida ampliamente y sobre su contenido se celebraban en todo el país reuniones de comerciantes, industriales y profesionales; las opiniones sobre la iniciativa eran contradictorias y la mayoría apartadas por completo del sentido y objetivos de la reforma Constitucional y de la propia Ley de Asentamientos Humanos.

Se pretendía que la Ley no fuera aprobada o que se cambiaran los términos de la misma en lo que concierne a las modalidades que se impondrían a la propiedad privada en beneficio social; estudios sobre las iniciativas de Ley en materia urbana aparecieron en la prensa, suscritos por los Licenciados Gabino Fraga, Ignacio Burgoa, Felipe Tenen Ramirez, Alvaro Uribe Salas, Manuel Velazquez Carmona entre los mas importantes, unos criticando los proyectos, otros defendiendo sus conceptos.

3.- APROBACION DEL PROYECTO.

En base a estos estudios juridicos la iniciativa fue estructurada de una manera mejor y cambiando algunos de sus aspectos en los que -- descansaba la mayoria de las criticas juridicas, asi la reforma constitucional se aprueba integralmente a pesar de la defectuosa redaccion del articulo 115 fraccion V y la Ley General de Asentamientos Humanos, es publicada en el Diario Oficial de la Federacion el dia 26 de Mayo de 1976 con sus conceptos mejorados y esclarecidos, pero conservando sus mismos objetivos; entro en vigor treinta dias despues, dejando atras la ola de opiniones y rumores que levanto la iniciativa, sobre Ley; la opinion publica no volvio a molestarse.

Sin embargo el proceso marcado por la Ley no se ha detenido desde entonces y la politica de desarrollo y regulacion urbana, se ha extendido a toda la Nacion y cada dia cobra mayor importancia.

4.- ENFOQUE GENERAL DE LA INICIATIVA DE LEY.

La iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos obedecia, - al proposito de regular por medio de una politica general, los problemas que el crecimiento urbano desorganizado ocasionaba en el pais. De acuerdo a la exposicion de motivos, esta Ley sentaria las bases juridicas para reorientar el proceso urbano en el territorio nacional, para esto se pretendia terminar con los Asentamientos Humanos no controlados, determinar el aumento de la superficie de la poblacion, reducir el deficit de viviendas, otorgar seguridad juridica a los titulares de la tenencia de la tierra y en general mejorar las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana. Como objetivos y medidas para lograr los anteriores propositos, se propone la evolucion hacia ciudades de dimensiones medias y evitar la macrocefali urbana, reduciendo el indice de crecimiento de las

grandes urbes, propiciar su descongestión y plantear una política que permita obtener mejores rendimientos de las inversiones que realizan en los centros urbanos.

Conforme a la fracción XXIX-C del artículo 73 Constitucional, el objeto de Ley sería establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en materia urbana fijar normas básicas que regulen la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población y definir los principios conforme a los cuales el Estado debiera ejercitar sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Esta forma sería el contenido de la política nacional sobre Asentamientos Humanos, por un lado las metas propuestas, por otro, el contenido de los medios para realizarlos. Se proponía por cada nivel gubernamental en su respectiva competencia y siguiendo una misma perspectiva - que era fijada por la Ley General, que el Estado regulara el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a la habitación popular, tomando medidas para evitar la especulación de dichos bienes; lo que obstaculiza que un mayor número de familias del país puedan adquirir predios por encontrarse fuera de sus posibilidades de compra.

La iniciativa establecía además un esquema de concurrencias y coordinación que se hacía necesario para armonizar las funciones que sobre esta materia se daban a cada nivel gubernamental, basadas en la multiplicidad de elementos que componen el fenómeno urbano; así, a la Federación, Estados y Municipios se les otorgaban una serie de facultades y obligaciones tendientes a lograr el cumplimiento de la Ley de Asentamientos Humanos y completar su objeto, que era precisamente fijar esta concurrencia de funciones.

De acuerdo a lo señalado por las nuevas fracciones IV y V del artículo 115 Constitucional, la iniciativa señalaba a los Estados la obli

gacion de elaborar su Ley Estatal sobre la materia y en cuanto a los Municipios otorgaba la facultad de expedir los reglamentos necesarios. El fenomeno de conurbacion se señalaba ampliamente, estableciendose su determinacion en un diametro de 60 Km. contados a partir del limite politico que separa a las Entidades y su forma o procedimiento para solucionarlo o preveerlo. 26

Dentro de la Ley Estatal se contendrian los recursos y defensas, procedimientos y Tribunales competentes, asi como los delitos y las penas para los infractores de las Leyes, Reglamentos, programas y planes ordenadores, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales del gobernado, ofreciendo la oportunidad de que sea oido en todo lo que pueda perjudicarlo, asi como que se castigue la inobservancia de los preceptos sobre regulacion urbana para garantizar su efectividad.

5.- EXPOSICION DE LAS COMISIONES UNIDAS ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Este era el programa general del contenido de la iniciativa de Ley General sobre Asentamientos Humanos, que fue presentada ante la Camara de Diputados el dia 15 de Diciembre de 1975, este organo Legislativo turno el proyecto de Ley a las Comisiones Unidas de Planeacion del Desarrollo Economico y Social, Estudios Legislativos y Puntos Constitucionales y Gobernacion.

Las Comisiones reconociendo la importancia del proyecto de Ley, lo novedoso de sus planteamientos y soluciones, que habian mantenido vivo el interes de todos los sectores sobre el dictamen que se produjera en definitiva, llegaron a la conclusion que "era imprescindible llevar a cabo un estudio, lo mas amplio posible, de todos los factores que se tuvieron en cuenta por el Ejecutivo para formular el Ordenamiento que nos ocupa; sobre todo, dar oportunidad a las Organizaciones que de alguna manera hicieron patente su deseo de ser escuchadas, para exponer puntos

de vista que en su opinion deberian de ser examinados y valorados al llevar a cabo la revision del articulo de la iniciativa" 27. La gran Comision de la H. Camara de Diputados abrio debate publico, en el que los diversos sectores economicos y sociales del pais tuvieron ocasion de manifestar su opinion, en todo aquello que en su concepto pudiera resultar contrario al espiritu que anima nuestra Ley fundamental. 27

Contando tambien con la participacion de las Comisiones correspondientes a la H. Camara de Senadores, se elaboro un dictamen con el criterio de ambas Camaras, asi como un nuevo proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos.

6.- PUNTOS SOBRESALIENTES DEL NUEVO PROYECTO DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Los aspectos fundamentales tomados en cuenta por las Comisiones fueron principalmente:

- 1.- Reconocer la necesidad de definir politicas y de estructurar sistemas normativos que permitan planear el crecimiento ordenado de los centros de poblacion, a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes.
- 2.- El proyecto mantiene integra la filosofia de la iniciativa que propugna la planeacion de la libertad, en la racionalidad y en el orden.
- 3.- El proyecto se ajusta a los objetivos expresados en el texto de la iniciativa; mejorar las condiciones de vida de la poblacion urbana y rural.
- 4.- El grado de concurrencia entre los Ayuntamientos, Entidades Federativas y Federacion, le dan funcionalidad al Federalismo y parten del principio fijado por la Constitucion.
- 5.- El proposito de la Ley es impedir el despojo de los predios rura-

les invadidos por las ciudades, lo que se propone regular es el -- crecimiento urbano, para evitar el incremento artificial en el precio del suelo y evitar la especulacion indebida con el valor de la tierra; mejorar la promocion de obras para que todos los habitantes del pais tengan una vivienda digna.

- 6 .- Suprimir la generacion de plusvalia en beneficio de unos cuantos, originados por las obras publicas que paga el pueblo.
- 7 .- Se conservaron las ideas directrices de la iniciativa pero se considero la conveniencia de introducir todas aquellas modificaciones mediante el planteamiento de hipotesis no previstas para atribuir a ellas las consecuencias juridicas que se han estimado procedentes. En cada capitulo de la iniciativa se procuro reordenar el articulado para establecer una secuencia logica entre los temas que abordaban y a fin de evitar dispersiones de conceptos, se definieron con la mayor claridad posible. 27

7 .- MODIFICACIONES DEL DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS.

El proyecto de las Comisiones fue objeto de modificaciones o cambios posteriores por los mismos organos Legislativos en base a que "habian tenido oportunidad de examinar algunos planteamientos encaminados a mejorar el articulado de la Ley y sometian a consideracion de la Asamblea algunas modificaciones". 28

Se modificaban algunos articulos de la Ley, el articulo 2o. fraccion II, el articulo 4, 8, 9 fracciones I y IV, 14 fraccion VII, 16 fraccion I, 17 fraccion V y 25 fraccion II. El dictamen de modificaciones al primer dictamen y a la Ley fue presentado el dia 13 de Mayo de 1976. La Ley General de Asentamientos Humanos conforme al proyecto y a las modificaciones que posteriormente hicieron las Comisiones, fue aprobado y publicado en el diario Oficial de la Federacion el dia 26 de Mayo 1976.

CAPITULO II

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1.- ESTRUCTURA DE LA LEY. (Materias que rige).

Terminados los estudios y discusiones sobre el proyecto de Ley, el texto final publicado y actualmente en vigor quedo estructurado en un total de cuarenta y siete articulos repartidos en cuatro capitulos: I.- Disposiciones Generales. II.- De la concurrencia y coordinacion de autoridades. III.- De las Conurbaciones y IV.- De las regulaciones a la propiedad en los centros de poblacion. Con estas materias quedo integrado el contenido y estructura de la Ley.

2.- DISPOSICIONES GENERALES.

La Ley empieza determinado en su capitulo I, que las disposiciones que la contienen son de orden publico e interes social. En la iniciativa de Ley del Ejecutivo estas consideraciones estaban contenidas en el articulo tercero y fueron cambiadas en el proyecto pasando a formar parte del articulo primero, quedando la Ley mejor estructurada.

La Ley General de Asentamientos Humanos, forma parte del Derecho Publico y en particular del Derecho Administrativo, que es aquel conjunto de normas y principios de Derecho Publico que regulan y estudian detalladamente la estructura del Estado, especialmente la del Poder Ejecutivo y las de otros entes dotados de Poder publico, asi como las relaciones que se generan entre estos o con los particulares en virtud de la actividad creadora de situaciones juridicas individuales para satisfacer de manera directa e inmediata necesidades colectivas.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La regulacion de los Asentamientos Humanos forma parte de la --
funcion administrativa y se lleva a efecto por medio de la creacion de
situaciones juridicas individuales que tiendan a satisfacer las necesi-
dades comunes de toda la colectividad.

3 .- OBJETO DE LA LEY.

El objeto de la Ley se precisa en las fracciones siguientes del
articulo primero:

- I .- Establecer la Concurrencia de los Municipios, de las Entidades Fe-
derativas y de la Federacion, para la ordenacion y regulacion de
los Asentamientos Humanos en el territorio nacional.
- II .- Fijar las normas basicas para planear la fundacion, conservacion,
mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion y
- III .- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercera -
sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones
usos, reservas y destinos de area y predios.

En la enumeracion de los objetivos de la Ley se encuentran los
principios constitucionales de la reforma del 6 de Febrero de 1976, co-
rrespondiente a los articulos 73 fraccion XXI A-C y 27 en su tercer pa-
rrafo; de acuerdo a estos preceptos que constituyen la base constitu-
cional que la Ley en cuestion reglamenta, el Congreso expedira una Ley
que estableciera la concurrencia del Gobierno Federal, Gobierno Estatal
y Ayuntamientos, en materia de Asentamientos Humanos y cumpliera los fi-
nes del articulo 27 parrafo tercero, mismos fines que se reproducen en
las fracciones I y II del Alfa Reglamentario.

El objeto de la Ley esta formado por las materias que regula a
traves de su articulado, asi la ordenacion y regulacion de los Asenta-
mientos forman parte del capitulo de Disposiciones Generales, la concu-

trancia y coordinacion de autoridades del capitulo II, la fijacion de normas basicas en la planeacion, fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion, asi como la definicion de principios sobre provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios, corresponden al articulo IV encargado de la regulacion de la propiedad en los centros de poblacion.

Concerniente al capitulo III denominado "De las Conurbaciones" obedece a lo ordenado por la fraccion V del articulo 115 que establece que la resolution de estos conflictos que atañen a dos o mas Estados, se regularan de manera conjunta por la Federacion y las Entidades respectivas con apego a la Ley Federal de la materia o sea la Ley General de Asentamientos Humanos.

4 .- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Antes de iniciar el analisis del contenido de las materias de la Ley, es necesario conocer los conceptos que fueron introducidos en el proyecto de las Comisiones de la H. Camara de Diputados con el objeto de hacer mas clara y explicita la comprension de la Ley.

A .- ASENTAMIENTOS HUMANOS .- Es la radicacion de un determinado conglomerado demografico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un area fisicamente localizada considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

El concepto que da la Ley de Asentamientos Humanos, es bastante amplio, comprende fundamentalmente al hombre, sus sistemas de convivencia, el area fisica en que se localiza abarcando sus elementos naturales y materiales.

B .- CENTROS DE POBLACION .- Son las areas urbanas ocupadas -- por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reservan para su expansion futura; las constituidas por los elementos -

naturales que cumplen una funcion de preservacion de las condiciones ecologicas de dichos centros; y las que por resolucion de la autoridad competente se dediquen a la fundacion de los mismos; y

Este concepto se refiere exclusivamente al marco geografico en que se localiza el asentamiento humano, comprendiendo las zonas destinadas a satisfacer su crecimiento futuro, los destinados a preservar las condiciones ecologicas y las dedicadas a la fundacion de nuevos centros de poblacion.

C .- POR SECTOR PUBLICO FEDERAL .- Las Secretarias y Departamentos de Estado, organismos descentralizados federales y empresas de participacion estatal con capital mayoritario del Gobierno Federal.

Se comprende tanto la Administracion Publica centralizada como la descentralizada perteneciente al Gobierno Federal.

5 .- ORDENACION Y REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

A .- CONTENIDO GENERAL.

Uno de los objetivos primordiales de la Ley en estudio, es establecer la concurrencia de los diferentes niveles gubernamentales, como ya se dijo anteriormente, para la ordenacion y regulacion de los asentamientos humanos en el territorio nacional, la politica a seguir tendra como meta principal elevar el nivel de vida de la poblacion rural y urbana, para ello el articulo tercero enumera una serie de medidas tendientes a hacer efectivo este proposito.

En la fraccion primera reproduce los terminos del parrafo tercero del articulo 27, destacando el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiacion en beneficio social para lograr la --distribucion equitativa de la riqueza publica.

I .- El desarrollo equilibrado del pais, armonizando la interre-

lacion de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del desarrollo urbano;

- II .- La distribucion equilibrada de los centros de poblacion en el territorio nacional, integrandolos en el marco del desarrollo nacional;
- III.- La adecuada interrelacion socio-economico de ciudades en el sistema nacional;
- IV .- La mas eficiente interrelacion entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de poblacion, particularmente la creacion y mejoramiento de condiciones favorables para la relacion adecuada entre zonas industriales y de viviendas de trabajadores, el transporte entre ambos y las justas posibilidades de trabajo y descanso;
- V .- El fomento de ciudades de dimensiones medias y al fin de evitar las que por su desproporcion producen impactos economicos negativos y graves deterioros sociales y humanos;
- VI .- La descongestion de las grandes urbes;
- VII .- El mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad;
- VIII .- Mayor participacion ciudadana en la solucion de los problemas -- que genera la convivencia en los Asentamientos Humanos;
- IX .- La regulacion del mercado de los terrenos, ademas el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y
- X .- La promocion de obras para que todos los habitantes del pais tengan una vivienda digna.

En terminos generales estos propositos no fueron cambiados de -- de los presentados en la iniciativa del Ejecutivo, aunque si fueron resumidos a diez fracciones, de las trece que eran originalmente, en el proyecto final. Las fracciones resumen las directrices de la politica nacional sobre Asentamientos Humanos, la reforma constitucional abrio camino para que sean aprovechados en beneficio social las riquezas naturales su

ceptibles de apropiación privada; solo con un régimen que regule la utilización del suelo urbano es posible ordenar el crecimiento de las ciudades.

B .- APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES.

Es necesario un efectivo control sobre la tierra urbana y la toma de medidas por el gobierno para realizarlo, la reforma constitucional y la Ley otorgan amplio margen para la toma de las soluciones que se consideren más adecuadas acordes con el régimen existente actualmente en el país.

El desarrollo económico constituye la preocupación más grave -- por la que atraviesa actualmente el gobierno de México que ha basado su desarrollo en la explotación de recursos naturales; sin embargo a partir de 1970 ha sido víctima de una de sus más graves crisis económicas; los precios de los productos y comestibles se elevaban en proporciones alarmantes, la devaluación de la moneda, etc., sometieron al país a una lucha sin tregua por su recuperación, aunque aunado esto a la cantidad cada vez más creciente de habitantes, el avance económico se realiza lentamente. Este desarrollo aunque en grados inferiores alcanzado por el país no se refleja uniformemente, es clara la distinción que existe entre la manera y calidad de vida que se observa en el campo y que existe en la ciudad, el abandono de que el medio rural ha sido objeto en cuanto a medidas para elevar su desarrollo, a provocado uno de los fenómenos demográficos que más preocupa en el tema de la regulación y ordenación urbana; La migración en masa de los habitantes del medio rural a las ciudades en busca de nuevas oportunidades de vida, abandonando sus tierras por carecer de medios para cultivarlas, acrecentando doblemente el problema económico del país por insuficiencia de viveres, que merman la producción de por sí escasa de productos

agricolas nacionales y aumentan los problemas urbanos en las ciudades donde van a radicar.

Se ha dicho cantidad de veces que se debe volver la vista al campo, que se debe poner atencion especial al medio rural, que debe desaparecer el contraste brusco que existe entre este medio y el urbano, la politica economica tiene como base elevar la produccion de alimentos, pero esto no podra lograrse si no se elevan las condiciones de vida en el medio rural, si no se ofrecen mejores expectativas al campesino para evitar su migracion, distribuir las cargas y beneficios del proceso urbano equitativamente y aun mas, con vista proteccionista hacia el mas necesitado, es de las mas adecuadas medidas para resolver la problematica urbano-economica nacional.

C.- DISTRIBUCION DE LOS CENTROS DE POBLACION.

La distribucion de la poblacion se ha ido concentrando en ciertas areas ocasionando sobrepoblacion. De nada sirve tener mucho territorio al cual no va la poblacion, donde no hay ciudades, donde no hay cultivos. La poblacion se concentra en la parte central del pais sobre todo alrededor de la Ciudad de Mexico, que tiene catorce millones de habitantes y contando todo el Valle de Mexico la suma se eleva a dieciocho millones. Esta concentracion tiende a continuar porque la poblacion de las ciudades crece mas de prisa que las del campo, por su migracion constante a las ciudades pequenas, de las ciudades pequenas a las ciudades medianas y a las ciudades grandes como Mexico, Guadalajara, Monterrey, Puebla y a las zonas fronterizas.

Estas ciudades crecen cada vez mas, ocasionando el correspondiente bajo nivel de vida y problemas de escasez en los servicios, viviendas, oportunidades de empleo, etc., su medio urbano decae en el ensanchamiento de sus cinturones de miseria, se desbordan sus li-

mites y empieza a extenderse descontroladamente sus nuevos Asentamientos Humanos.

Los problemas inherentes a las grandes urbes pueden evitarse con una distribución adecuada de los centros de población en el territorio nacional, con el fomento a ciudades pequeñas que puedan absorber fácilmente mas habitantes, con la creación de nuevos centros de población en los lugares donde sean necesarios, dotados con servicios públicos y fuentes de trabajo que constituyan un atractivo a sus nuevos habitantes, etc., y ofrezcan los beneficios de las grandes ciudades al total de sus miembros y no solo a una clase privilegiada.

D.- INTERRELACION SOCIO-ECONOMICA DE CIUDADES.

Es importante para ayudar a cumplir los fines de desarrollo urbano y de la Ley la cooperación y ayuda entre las ciudades que forman el territorio nacional, el problema urbano atañe al país en general, sobre todo se refleja en las ciudades que deben afrontar sus soluciones, una interrelación en todos los aspectos, entre ellos, beneficiaria considerablemente la regulación urbana.

E.- INTERACCION ENTRE SISTEMAS DE CONVIVENCIA.

Es preciso fomentar el desarrollo de las ciudades que se destinaran a absolver nuevos Asentamientos Humanos y además de contarse con la ayuda exterior por parte del Gobierno Federal y de las Ciudades, se debe lograr localmente el mejoramiento de los sistemas de convivencia destacandose, como fundamental por la Ley, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de viviendas de trabajadores, el transporte

entre ambos, y las justas posibilidades de trabajo y descanso. La acción hacia el mejoramiento o crecimiento de servicios debe de ser con -- vista a lograr las mejores posibilidades para relacionar al trabajador con su centro de trabajo o con otros lugares a los cuales debe visitar proporcionar pues, a los servicios un matiz de aceleradores del desarrollo económico y social del país.

F .- FOMENTO A CIUDADES DE DIMENSIONES MEDIAS. DESCONGESTION DE GRANDES URBES.

La distribución equilibrada de los centros de población, su mayor capacidad de servicios y en general el mejor nivel de vida se obtiene en las ciudades de dimensiones medias; esta es una de las soluciones que mejor resuelven el problema ya existente de la sobrepoblación urbana. La descongestión solo se lograra cuando sus habitantes emigren hacia otras ciudades que les proporcionen mas comodidad y oportunidades; hay pues que escoger las ciudades que requieran de ayuda y estén en posibilidades de albergar estos nuevos habitantes que ya no caben en las grandes ciudades, para fomentar su desarrollo y sobre todo, planear y regular sus nuevos asentamientos.

G .- MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA. MAYOR PARTICIPACION CIUDADANA

Mejorar el nivel de vida es el objetivo central de la planeación urbana, el mejoramiento abarca todos los aspectos de la vida cotidiana, mejores escuelas, viviendas dignas, servicios públicos para todos, etc.. El cumplimiento de este objetivo sera largo y pausado, pero cada ayuda, por pequeña que sea hara mas viable lo que ahora que se lucha porque decaiga el nivel existente en si bajo, parece una ilusión lejana.

La participacion ciudadana en este problema se ha destacado --- grandemente, si el problema forma parte de la colectividad, y abarca a todos y cada uno de sus componentes, las dimensiones del mismo son con siderables y por sus particularidades propias, la cooperacion de la po blacion se vuelve vital, si la explosion demografica amenaza gravemen te al pais, solo los ciudadanos de acuerdo a la libertad sobre planea cion familiar adoptado en Mexico puede bajar la tasa de crecimiento -- conscientizandose de su necesidad, solo la poblacion puede por si sola seguir trabajando el campo y ayudar a las construcciones de sus vivien das y medios de transporte para elevar el nivel de desarrollo economi co y detener la inflacion. La participacion ciudadana se destaca a ni vel internacional como una medida muy importante en la solucion de la planeacion y ordenacion urbana.

II .- REGULACION DEL MERCADO DE TERRENOS. OBRAS PARA VIVIENDAS DIGNAS.

Dentro del regimen del uso del suelo urbano, deben establecerse las medidas necesarias para regular el precio de los terrenos y de los inmuebles destinados a la habitacion popular para evitar la especulaci on de dichos bienes, "la que el dia de hoy cierra la oportunidad para que el mayor numero de familias del pais pueda adquirir predios que se encuentran fuera de sus posibilidades de compra, y que en muchos casos solo con motivo de una ilimitada maquinacion especulativa que deterio ra su pobre economia". 26

Se deben tomar en cuenta politicas fiscales tendientes a una re cuperacion publica de las plusvalias sufridas en terrenos particulares Promover obras para edificar viviendas, a los sectores de la poblacion que no gozan o no tienen siquiera la posibilidad de alcanzar los bene ficios de los programas existentes sobre construccion de viviendas pa ra habitacion. Actualmente dedicados a esta labor se encuentran: INFO-

NAVIT, para trabajadores dependientes del patron; FONAVISTE, para trabajadores al servicio del Gobierno Federal; Pensiones Civiles del Estado, para servidores del Gobierno Estatal; El Fondo Nacional de la - Vivienda, etc.

Sin embargo gran parte de la poblacion queda fuera de estos organismos y generalmente es la gente de mas escasos recursos economi--cos, que no cuentan con posibilidades de adquirir una vivienda, asi, viven en vecindades antihienicas y de aspecto deprimente o en vivien--das diseñadas por ellos mismos, en lugares agrestes, sin servicios publicos, mal construidas con toda clase de materiales y ofreciendo pe--ligro a sus habitantes.

6 .- PLANES PARA LA REGULACION Y ORDENACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMA NOS.

A .- DESCRIPCION DE LOS PLANES.

Para llevar a cabo la ordenacion y regulacion de los Asentami--entos Humanos y de acuerdo al principio constitucional [de que debe hacerse de manera concurrente por todos los niveles de Gobierno, la Ley de Asentamientos Humanos establece un sistema basado en la expedicion de los planes sobre el desarrollo urbano, primero el articulo 4o. nos habla de la elaboracion de :

- I .- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
- II .- Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operaran en el ambito interno de las Entidades Federativas y se regula--ran por las Leyes que los correspondientes Gobiernos expidan al respecto.
- III .- Los planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboracion y ejecucion sera prevista en la Legislacion de los -

Estados.

IV .- Los planes de ordenacion de las zonas conurbanas previstos en la fraccion V del articulo 115 Constitucional.

Este articulo fue cambiado por las Comisiones Unidas en el proyecto que estas elaboraron. En su texto final el articulo 4o. contiene la descripcion de los diversos planes a traves de los cuales se dara cumplimiento a los propositos y medios especificos establecidos y analizados anteriormente, se resumen, pues, claramente los lineamientos generales marcados por la Ley.

Anteriormente la iniciativa del Ejecutivo contenia en este precepto, primero, que la ordenacion de los Asentamientos Humanos se regularia en el ambito de las Entidades Federativas por sus Leyes Locales respectivas, de acuerdo a la Ley Federal y a la Constitucion y en cuanto a los Municipios por los decretos y las disposiciones administrativas en observancia a la Ley General y la de sus respectivos Estados.

B .- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

En cuanto a los planes reguladores, materia basica de la Ley en la iniciativa, se hablaba de ellos de manera aislada, cuando se hacia la enumeracion de las funciones propias de cada nivel gubernamental en lo concerniente a ordenacion y regulacion urbana, y en cuanto al Plan Nacional de Desarrollo Urbano que habla la Ley, en la iniciativa se llama Plan Federal.

Asi en el articulo 12 que establecia las obligaciones de la Federacion, hablaba en su fraccion I de: Elaborar los planes Federales otorgando a la Secretaria de la Presidencia la facultad de coordinar la elaboracion y ejecucion de los Planes Federales de Desarrollo Urbano a corto, mediano y largo plazo. La iniciativa proponia la creacion

de tres planes federales distintos, en cambio la Ley vigente contiene uno solo. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano que sera el plan directriz de las medidas tomadas por la Federacion en cumplimiento de sus facultades de establecer las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; mas preciso y claro es el concepto de Nacional que logicamente abarca a toda la Nacion, a todo el territorio utilizado por las Comisiones Unidas, al concepto "Federales" que contenian originalmente y que se prestaba a discusiones, sobre todo, es de alabar que se redujeran a uno solo, pues si es difisil y -- costoso la elaboracion de un Plan Nacional como el propuesto, que pudiera estarse renovando, mas lo es el que se expedieran tres diferentes en los cuales los datos a ultima instancia pudieran coincidir o abarcar en uno solo.

C.- PLANES A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL.

En las facultades correspondientes a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la iniciativa contenia la obligacion de elaborar y ejecutar el Plan Local de Desarrollo Urbano condicionandolo a ajustes a los Planes Estatales de desarrollo socio-economico; mas acorde a la realidad de las Entidades que forman el pais, el texto final ya no -- menciona estos planes de desarrollo socio-economico que, dificilmente podian existir en las poblaciones locales y solo contiene la mencion de que los planes seran de acuerdo a las Leyes que los correspondientes gobiernos otorguen.

Sobre el Plan Municipal, la iniciativa lo regula en el articulo correspondiente a las facultades de los Ayuntamientos y la dejaba en manos del Municipio, se le daba la facultad pues de expedir el -- Plan Municipal y aplicarlo. Tomando en consideracion el estado actual de muchos Municipios del pais o el de la mayoria de ellos, contar con

los medios necesarios para la elaboracion de este plan era dificil, superior fue el pensamiento de la Ley vigente que incluye el Plan Municipal en las facultades correspondientes a las Legislaturas Locales fijar las normas para la elaboracion, revision y ejecucion de estos planes, en los que se hace participar a los Ayuntamientos en su elaboracion y revision, y se otorga en exclusiva solo la facultad de darle publicidad y ejecutarlo dentro de su competencia y de acuerdo a la Ley local correspondiente.

Se enumera por ultimo en el articulo 4o. el Plan de Ordenacion de las zonas conurbanas que la iniciativa contenia en el capitulo correspondiente a esta materia.

D .- REFLEXION.

Estos planes: El Nacional de Desarrollo Urbano, los estatales, los pertenecientes a cada Municipio y los de zonas conurbanas, tendran por objeto realizar la ordenacion y regulacion de los Asentamientos Humanos en el pais, son los medios con los que la Ley vigente se vale para cumplir sus propositos, por ello la expedicion de los mismos es vital en el proceso de cumplimiento de la Ley General y de las Locales respectivas. En cuanto mas pronto se termine la elaboracion de ellos y en cuanto mas cuidado y conocimiento se les aplique, mas pronto se empezara a dar solucion al conflicto de la desorganizacion urbana y a cumplir los cometidos de la politica general sobre asentamientos humanos enunciada en la Ley.

E .- PUBLICIDAD DE LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO.

Los planes una vez terminados seran: "Publicados en forma abreviada en los periodicos oficiales y en los de mayor circulacion. Asi

mismo se mantendran a consulta del publico en las oficinas en que se lleve su registro".

Estas previsiones, en cuanto a la divulgacion de los Planes de Desarrollo Urbano y el que se mantengan a disposicion de las personas interesadas en tener acceso a ellos, "tiende a garantizar principios de seguridad juridica, cuya vigilancia resulta indispensable para una convivencia armonica entre todos los mexicanos." 27

Esta publicidad fue una innovacion introducida a la Ley en los Dictamenes de las Comisiones Unidas, con el objeto de que todos los habitantes o interesados se enteren y conozcan el contenido de los planes sobre desarrollo urbano y acudan en caso de conflicto o de que se afecte a sus intereses ante la autoridad correspondiente a defender sus derechos.

Las consultas se llevaran a efecto en las oficinas de los Registros Publicos de la Propiedad, que es a las dependencias que les corresponde tramitar su registro y cuidar que no se inscriban actos que vayan en contra de los planes reguladores.

La publicacion a que se refiere el articulo 4o. en su penultimo parrafo fue objeto de una observacion en el Dictamen de Modificaciones al Primer Dictamen y a la Ley de fecha 13 de Mayo de 1976. Las Comisiones consideraron apropiado agregar al texto del parrafo penultimo del articulo 4o. la consideracion de la publicacion de los Diarios Oficiales y de mayor circulacion; seria en forma abreviada, teniendo en cuenta que dichos planes son sumamente extensos y que para su conocimiento total podia acudirse a las Oficinas de los Registros Publicos de la Propiedad de los lugares en que se publicaran.

7.- OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES.

En el articulo quinto establece la obligacion que tienen las -

autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federacion para proveer lo conducente, en la esfera de sus competencias, para llegar al objetivo esencial de que se cumplan los planes correspondientes y de que se observen en sus pormenores la Ley General y las demas que tiendan a complementarla.

Ademas establece que dichas autoridades deberan informar a los superiores responsables de la ejecucion de los planes cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, falte al cumplimiento de la Ley

La Ley vigente utiliza el termino "Dependencia" para hacer referencia a cualquier organo de autoridad que al ejercer funciones sea responsable de alguna lesion a la Ley; este termino fue preferido por las Comisiones Unidas a la descripcion que contenia la iniciativa, -- del Ejecutivo que hablaba de : Organismos Publicos Descentralizados, - Empresas de Participacion Estatal y demas Instituciones Publicas; esta descripcion era por demas inutil e innecesaria, solo precisaba o dividia los sectores de la Administracion Publica: la Descentralizada y la Centralizada, que en ultima cosa forman parte del concepto Administracion Publica y que son perfectamente abarcadas por el termino dependencia, que es mas amplio y de mucho mas contenido.

No era necesaria pues la descripcion que contenia el articulo sexto de la iniciativa y en la Ley vigente fue suprimida.

Existe otra obligacion a las autoridades Municipales, Locales y Federales en lo relativo a la elaboracion de los planes respectivos Promover la participacion de los distintos grupos sociales que integran la comunidad a traves de sus organismos legalmente constituidos en la elaboracion de los planes que tengan por objeto la ordenacion de los Asentamientos Humanos.

Asi podra promoverse, invitando a los diversos organismos a -- participar en la elaboracion del plan, admitiendo a los que voluntariamente acudan a expresar sus ideas.

Se ha sentido sobre todo interes en este tema, de organismos de profesionistas, abogados, ingenieros, arquitectos, etc., de comerciantes e industriales. Esta participacion promueve el interes de los ciudadanos en la solucion de los problemas que genera la convivencia de los Asentamientos Humanos que es uno de los objetivos de la Ley y representa un valioso auxiliar para las autoridades en el cumplimiento de sus nuevas funciones urbanas, ademas del beneficio que se obtiene al expedir un plan que reuna las directrices urbanas que revelan la conformidad y el sentir de su comunidad.

Debe tomarse en cuenta igualmente, al hacer la ordenacion de lo Asentamientos Humanos lo establecido por la Ley General de Poblacion, en materia politica demografica; El problema demografico tiene estrecha relacion con el problema urbano y abarcando este a los habitantes debe de coordinarse la accion para que se cumplan conjuntamente los objetivos de los dos ordenamientos en lo que tiendan al mismo fin.

DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES.

1 .- DISTRIBUCION DE FACULTADES.

En el capitulo II de la Ley se contiene la distribucion de facultades sobre regulacion urbana; siguiendo el espiritu de la reforma Constitucional del 6 de Febrero de 1976 que manda al Congreso "expedir Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ambito de sus respectivas competencias" y desarrollando el primer objetivo de la Ley que se iguala al principio de nuestra Ley Suprema, la Ley determina expresamente la division de facultades a cada nivel gubernamental y a ciertas dependencias del sector Publico Federal.

2 .- FACULTADES CONCURRENTES. ARTICULO 8o.

"Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, seran ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federales y de la Federacion, en el ambito de su jurisdiccion y competencia".

El precepto señala claramente que las atribuciones del Estado en materia de Asentamientos Humanos seran ejercidas de manera concurrente, al examinar la nueva fraccion XXIX-C del articulo 73 Constitucional se concluyo que las facultades otorgadas en exclusiva a la Nacion por el parrfo tercero del articulo 27 de la Ley Suprema se comprenderian dentro de esta clase de facultades o sea "aquellas que se otorgan por el Constituyente en la Constitucion a los organos federales para que pue-

dan ser ejercidas supletoriamente por los Estados mientras no lo ejerzan los poderes centrales". 25

Estas facultades otorgadas por el Constituyente a los organos - Federales son en lo relativo a imponer modalidades a la propiedad privada, dictados en interes publico y consistentes en ordenar los Asentamientos Humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques para ejecutar obras publicas, planear y regular la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion.

Estas mismas atribuciones que se otorgan en exclusiva a la Nacion por el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional son las que se ejerceran de manera concurrente por los tres niveles de gobierno, de acuerdo al sentir del mismo ordenamiento, en la fraccion XXIX-C del articulo 73 y son las atribuciones a que se refiere el articulo octavo de la Ley General de Asentamientos Humanos como propios del Estado y objeto de la misma Ley; esta ultima adiccion del precepto federal analizado fue introducida por las Comisiones Unidas en su primer dictamen para reafirmar a que clase de atribuciones se referia y que eran las enumeradas por el articulo primero como objeto de la Ley.

3 .- COMPETENCIA Y JURISDICCION.

Las autoridades Municipales, Locales y Federales ejerceran las facultades concurrentes sobre Asentamientos Humanos en el ambito de su jurisdiccion y competencia. En la iniciativa de Ley reglamentaria se hacia referencia exclusivamente al concepto competencia, pero en las consideraciones que modificaran al primer dictamen de las Comisiones Unidas de Planeacion del Desarrollo Economico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernacion, "se determino que era preferible hacer referencia al ambito tanto de la jurisdiccion como al

de la competencia, si se tiene en cuenta en que de esta forma quedan establecidos con mayor propiedad los conceptos que en el texto se manejan, sobre todo si se advierte que la jurisdiccion como facultad de decision se encuentra limitada por la competencia". 28

Jurisdiccion es la potestad de aplicar las Leyes en los Juicios - Civiles, Penales o Administrativos para administrar justicia, competencia es la porcion de jurisdiccion que la Ley atribuye a los organos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios o negocios. La competencia presupone la jurisdiccion, donde no hay esta no puede haber aquella, ya que una no es sino porcion de la otra, al hablar de competencia se sobre entiende que existe jurisdiccion. 29

Las autoridades Municipales, Locales y Federales, tienen jurisdiccion en cuanto al tiempo, mientras subsista la soberania de la cual emana, en cuanto al territorio sobre la cual se ejerce, sea Federal, Local o Municipal y en cuanto a las personas en las que se limita por inviolabilidad o inmunidad diplomatica.

Respecto a la competencia en materia de Asentamientos Humanos, esta se va a determinar por la Ley Reglamentaria al cambiar el primer dictamen este concepto por el de jurisdiccion, dio motivo para que el texto al ser revisado finalmente pueda considerarse repetitivo, pues el enunciamiento del ambito de su competencia era suficiente para englobar ambos conceptos.

4 .- ATRIBUCIONES GENERALES O COMUNES.

La Ley en su articulo noveno establece una serie de obligaciones a ejercerse igualmente por los Municipios, Entidades Federativas y Federacion en el ambito de su jurisdiccion respectiva.

Correctamente la Ley emplea el termino jurisdiccion, ya que la -- competencia se fija en las fracciones subsiguientes al articulo en los -

siguientes terminos:

I .- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, segun su aptitud, aguas y bosques sean utilizadas conforme a la funcion que se le haya señalado en los planes respectivos;

II .- Elaborar y llevar a ejecucion los planes de Desarrollo Urbano que deberan prever las acciones e inversiones publicas necesarias;

III .- Realizar las obras y servicios publicos que sean necesarios para el Desarrollo Urbano;

IV .- Regular el mercado de los terrenos y ademas el de los inmuebles destinados a vivienda popular, los que podran realizarse mediante Leyes o disposiciones administrativas conducentes; y

V .- En general, prever a la exacta observancia de la planeacion urbana.

La ordenacion y regulacion de los Asentamientos Humanos se prevee por medio de los planes respectivos; en el ambito Municipal y el Estatal de desarrollo urbano, regulado por las Leyes Estatales correspondientes a nivel Federal, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, regulado en la propia Ley General de Asentamientos Humanos. La Ley General establece la elaboracion de los planes, las Leyes Locales regulan detalladamente la elaboracion y ejecucion dentro de sus competencias y para dar mayor efectividad y vigencia a las disposiciones que contienen los planes señalados, se ordena a las autoridades dictar las medidas correspondientes para cumplir los fines señalados a tierras, aguas y bosques en los mencionados trabajos.

La Ley no señala la naturaleza juridica que tendran esas disposiciones, por lo que es apropiado pensar que se trate de disposiciones tanto generales como administrativas de acuerdo a lo requerido en el caso concreto.

Por ultimo cabe mencionar que el contenido final de esta fracci

on, en lo que se refiere a la relacion de las disposiciones que deben dictarse por las autoridades, en los "planes respectivos", fue una -- consideracion tomada en cuenta, en el ultimo analisis de las Comisiones Unidas, realizado a la Ley.

En estrecha relacion con la fraccion I del articulo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, tenemos la fraccion II, que reg firma la obligacion de elaborar y ejecutar los planes de desarrollo urbano respectivos a las autoridades competentes, agregando todas las acciones e inversiones necesarias. Los planes, principal preocupacion y esperanza de la Ley deben de contener todas las consideraciones y ser lo mas completo posible, pues de su elaboracion y ejecucion depen den el futuro urbano del pais.

La realizacion de obras y servicios publicos indispensables, - ha sido la maxima preocupacion urbana; se necesitara tanto en las ciu dades ya establecidas como en las que se establezcan o se consideren para observar nuevos asentamientos, su demanda aumenta constantemente y debe de tenerse como una de las metas mas importantes a realizar -- por los gobiernos.

La regulacion del mercado de terrenos e inmuebles para viviendas populares puede hacerse por medio de Leyes o disposiciones administrativas, aqui la Ley si distingue expresamente la naturaleza de - las medidas que deben tomarse para cumplir esta obligacion, finalmente se ordena prever en general a la exacta observancia de la planea cion urbana.

5 .- CONTENIDO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

A la Ley Federal corresponde fijar las bases sobre las que se expedira el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, entre otras las consi deraciones que deben de tomarse en cuenta son : (articulo 10)

I .- Las necesidades que planteen el volumen, estructura, -
dinamica y distribucion de la poblacion;

II .- El diagnostico de la situacion del desarrollo urbano -
en todo el pais;

III .- La problematica de los Asentamientos Humanos, estable-
ciendo sus causas y consecuencias;

IV .- Las proyecciones de la demanda global previsible para
todos los sectores en las areas urbanas;

V .- Las metas posibles para alcanzar en cuanto a calidad -
de la vida en los Asentamientos Humanos; y

VI .- La estrategia general para alcanzar estas metas de acu-
erdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones --
del pais y bajo las condiciones de que tales metas sean compatibles
con los recursos y medios disponibles para lograrlos.

Los temas que deben de abordar en el Plan Nacional son amplios
y variados, primeramente la Ley destaca el estudio demografico, sien-
do el problema demografico la causa primordial del crecimiento urbano
es aceptable que se prefiera como el primer paso a seguir en la elabo-
racion de tan importante plan o trabajo.

Debe de analizarse o conocerse el numero de habitantes en el -
pais, la forma en que esa poblacion esta distribuida en las zonas ur-
banas y rurales del territorio, que cifra de habitantes constituyen -
la parte activa y cual la parte dependiente de la poblacion, sus --
tendencias de distribucion y asentamiento en todo el territorio, etc
con esos datos se tendra una vision de las necesidades y de las caren-
cias globales de la poblacion.

Complementario al estudio de la poblacion, se encuentra el del
suelo en que se asienta esa poblacion, determinando el grado de desa-
rrollo urbano existente en general en el territorio nacional y en par-
ticular, en cada una de las zonas en que se divide el pais. Al hacer

este estudio, al conocer las necesidades requeridas por el conglomerado y el grado en que son satisfechas de acuerdo a la medida del desarrollo urbano, se complementara la problematica de los asentamientos humanos en el pais, estableciendo sus causas y consecuencias.

El plan preveera la demanda global del area urbana realizada por los sectores economicos, las metas a seguir para mejorar la calidad de vida, la forma de hacer efectivas esas metas, teniendo en cuenta la situacion de realidad de las regiones del pais y los recursos y medios que se tienen para lograrlos.

Este trabajo sera la norma directriz en cuanto al desarrollo urbano se refiera y senalara diversas opciones para que cada situacion diferente pueda adecuarse en el cumplimiento de los fines de la -- Ley General. Para esto se establece o crea un sistema permanente de analisis a corto, mediano y largo plazo de las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento optimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnologicos del pais.

Si se hace necesaria una modificacion al plan nacional de desarrollo urbano resultante de este proceso de analisis, permanente, vol-- veran a publicarse las modificaciones abreviadamente en los Periodi-- cos Oficiales y de mayor circulacion correspondientes, asi como se -- pondra a consulta del publico en las oficinas de los Registros Publicos de la Propiedad.

6 .- COORDINACION DE AUTORIDADES.

Regulada dentro del capitulo de la concurrencia de facultades, la Ley establece un sistema de coordinacion entre las dependencias -- del Sector Publico Federal que tienen atribuciones relacionadas con -- el Desarrollo Urbano, las que establece, ejerceran:

"De modo congruente con las bases y objetivos nacionales de la

planeacion economica y social, y con el fin de elaborar los planes previstos en esta Ley, dichas atribuciones las ejerceran de manera conjunta".

El Ejecutivo Federal por medio de la Secretaria de la Presidencia celebrara convenios para acciones e inversiones de desarrollo urbano con los Municipios, Entidades Federativas y con la participacion de las dependencias del Sector Publico Federal correspondiente.

La coordinacion de autoridades se establece en los articulos 12 y 13 de la Ley Reglamentaria, de dos maneras :

- a) .- Coordinacion entre las dependencias del Sector Publico Federal que cuentan con atribuciones en materia de Desarrollo Urbano, en la elaboracion de los planes.
- b) .- Coordinacion entre el Ejecutivo Federal representado por la Secretaria de la Presidencia y los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas y de las dependencias del Sector Publico Federal, correspondiente en la elaboracion de convenios sobre desarrollo urbano y sobre construcciones.

La coordinacion establecida por la Ley en lo tocante a las dependencias del Sector Publico Federal, se refiere a la elaboracion de los planes previstos en la Ley y con respecto a autoridades que cuentan con facultades sobre materia urbana.

Estas facultades se otorgan sobre todo a la Secretaria de la Presidencia y de Hacienda, a la primera corresponde representar al Ejecutivo en la celebracion de convenios con los gobiernos locales o municipales y ademas las facultades que el articulo 14 le atribuye especificamente.

La coordinacion establecida por la Ley en cuanto a las dependencias del Sector Publico Federal, cuando estas autoridades deban colaborar en la elaboracion de los planes, sera conjunta, pero cuando tengan

otro objeto podran ejercer sus actividades individualmente y de acuerdo a los objetivos y bases nacionales. La coordinacion puede ejercerse tambien por los Gobiernos de los Estados y Municipios en la elaboracion de los convenios que presente la Secretaria de la Presidencia en representacion del Gobierno Federal.

7 .- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.

A) .- ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

La Ley establece una serie de atribuciones especificas a diferentes dependencias sobre todo a la Secretaria de la Presidencia a la que le concede importantes facultades tales como :

- I .- Coordinar la elaboracion y revision del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Para tales efectos se establece la Comision Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, la que debera integrarse por las dependencias que determine el titular -- del Poder Ejecutivo y sera presidida por el secretario de -- la presidencia.
- II .- Promover la presentacion de proposiciones, captar informacion, realizar investigaciones y establecer amplia intercomunicacion con toda clase de instituciones publicas y privadas y con los particulares para la mejor elaboracion del -- Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- III .- Proponer a las dependencias del Sector Publico Federal ante proyectos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y recibir de las mismas sus proposiciones que atiendan a lo prevenido en el articulo 12 de esta Ley.
- IV .- Satisfechas las prevenciones de las tres fracciones anteriores, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que de-

bera ser sometido a la aprobacion del Presidente de la Republica.
V...-La ejecucion del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Se recomienda a esta Comision la promocion de toda clase de investigaciones y estudios para mejor elaboracion de proyectos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, fomentar la coordinacion entre las autoridades que cooperen en la tarea de elaboracion del Plan, proponer los -- proyectos y aceptar los de ellos y por ultimo elaborar el Plan de Desarrollo Urbano, presentarlo al Ejecutivo para su aprobacion y ejecutarlo

B) .- SOBRE CONURBACION.

Aparte de estas tareas referentes a la elaboracion y ejecucion - del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se le encargan las referentes a la solucion de los problemas sobre conurbacion.

VI .- Someter a la consideracion del Presidente de la Republica los Decretos relativos a las Declaratorias de Conurbacion, a que se refiere el articulo 19 y representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbacion que regula el capitulo III de esta Ley.

La fraccion contiene dos facultades a favor de la Secretaria Presidencial :

I .- Elaborar y presentar al Ejecutivo los decretos de conurbacion que son de su competencia, expedir cuando dos o mas centros de poblacion tiendan a formar una unidad geografica y se localicen en zonas pertenecientes a diferentes Entidades Federativas; este fenomeno debe de ser reconocido mediante declaratorias, que en este caso, expide el Ejecutivo y se publica en el Diario Oficial y en otro Nacional de mayor circulacion.

II .- Representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbacion. De acuerdo a esta facultad, podra convenir con los Gobiernos de los Municipios o Entidades Federativas, que zonas se consideren de conurbacion, -

precidir las Comisiones que se formen para regular el desarrollo de la zona, etc., en general sera el representante del gobierno en todos los casos sobre conurbacion que se regulan en el capitulo III de la Ley, que se estudiara mas adelante.

C) .- ATRIBUCIONES DE ORGANO CONSULTOR SOBRE DESARROLLO URBANO.

VII .- Practicar investigaciones cientificas y recabar amplia informacion sobre desarrollo urbano, a fin de ser eficiente Organó de consulta para el Sector Publico Federal y para los Gobiernos de Estados y Municipios.

VIII .- Asesorar a los Municipios y a las Entidades Federativas -- que lo soliciten en la elaboracion de sus respectivos Planes y en sus programas de capacitacion tecnica de personal para la ejecucion de los mismos.

Debido a que se trata el Desarrollo Urbano, de un tema de reciente novedad, sobre todo en Mexico, surge la necesidad de contar con personal y dependencias que orienten y realicen investigaciones, para que sirvan como consultores en los problemas que surgen en la aplicacion de Leyes y Planes sobre Desarrollo Urbano.

D) .- ATRIBUCIONES PARA PROPONER CONVENIOS A AUTORIDADES ESTATALES Y MUNICIPALES.

La fraccion IX del articulo 16 de la Ley en estudio, reafirma la representacion que ejerce la Secretaria de la Presidencia de algunas de las funciones encomendadas al Ejecutivo Federal para celebrar convenios en materia de acciones e inversiones de Desarrollo Urbano, con los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas, - en particular la de proponer a estas autoridades la celebracion de es

tos convenios completando así sus funciones en la coordinación de autoridades establecida por la Ley.

IX .- Proponer a los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas, por los conductos debidos, los convenios de que habla el artículo 13 de esta Ley.

E) .- OTRAS ATRIBUCIONES.

X .- Proponer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, por los conductos debidos, la fundacion de centros de poblacion que deban originarse por la realizacion de obras publicas federales.

XI .- Evaluar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

XII .- Realizar con la frecuencia y amplitud que estime necesarios, visitas de inspeccion a los trabajos relacionados con el Desarrollo Urbano, en que participe el Gobierno Federal.

XIII .- Las demas atribuciones que le otorgan las Leyes y sus reglamentos.

Puede, por ultimo, esta Secretaria proponer a los gobiernos de los Estados la creacion de nuevos centros de poblacion, cuando sean necesarios para la realizacion de obras publicas federales, y debe realizar frecuentemente visitas de inspeccion a los trabajos que realiza la Federacion sobre Desarrollo Urbano.

8 .- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Artículo 15 :

"En materia de Desarrollo Urbano, la Secretaria de Hacienda y

Credito Publico tomara las medidas necesarias para que las Instituciones de Credito solo autoricen operaciones acordadas con los Planes Municipales, Estatales y Nacionales a que se refiere el articulo 4o. de esta Ley".

El control que ejercera la Secretaria de Hacienda y Credito Publico se refiere a las Instituciones de Credito y en materia de Desarrollo Urbano, las operaciones que realizan en estas Instituciones, - sobre todo, en lo referente a inmuebles, deben de estar de acuerdo -- con los planes existentes previstos en la Ley Reglamentaria.

El texto del articulo 16 de la iniciativa de Ley correlativo - del articulo 15 de la Ley vigente, restringia la facultad de control de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico a las Instituciones Nacionales de Credito y en operaciones sobre Desarrollo Urbano que participan entidades del Sector Publico, las que deberian de estar de acuerdo, segun decia el proyecto de Ley "con los programas y planes de la Federacion, Entidades y Municipios",

La Ley vigente amplio el control de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico hacia todas las Instituciones de Credito, no solamente las Instituciones Nacionales y en general establece que sobre - las operaciones que autoricen, pero no señalo que deben ser operaciones que se efectuen por Entidades pertenecientes a la administracion publica; de esta manera, el control de la Secretaria se extiende a toda operacion sobre Desarrollo Urbano que se realice, la que debe ir a corde a los planes, no se habla ya de programas : Nacional (que quedo como unico), Estatales y Municipales.

9 .- FACULTADES ESPECIFICAS DE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y AYUNTAMIENTOS.

Despues de que la Ley Federal establecio las facultades genera

les para Federacion, Entidades Federativas y Municipios en materia de Desarrollo Urbano, contiene dentro del mismo capitulo III, las atribuciones especificas para los Gobiernos Estatales y Municipales; con lo cual complementa el objetivo de establecer la concurrencia de las facultades de los sectores de gobierno, en la regulacion y ordenacion de los Asentamientos Humanos.

El articulo 16 es el encargado de establecer las facultades que corresponden a los poderes de las Entidades Federativas en el ambito de sus competencias; el precepto contiene dos apartados, separando las facultades que corresponden a las Legislaturas y a los Ejecutivos Locales. Anteriormente estas obligaciones se encontraban enunciadas en el precepto numero 17 de la iniciativa y otorgaban estas mismas facultades indistintamente a los "gobiernos" de las Entidades Federativas.

10 .- FACULTADES CORRESPONDIENTES A LAS LEGISLATURAS LOCALES.

A) .- EXPEDICION Y CONTENIDO DE LA LEY DE DESARROLLO URBANO.

I .- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional en materia de Asentamientos Humanos y en esta Ley.

Del texto de la fraccion anotada anteriormente se desprende -- que correspondera a las Legislaturas Locales, expedir la Ley de Desarrollo Urbano, que atienda al cumplimiento de los fines señalados en el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional, fines que son los que enumera la Ley General de Asentamientos Humanos en las fracciones que integran su articulo primero y que deben ser contenidos en la Ley de Desarrollo Urbano Local, que debe de expedir el Congreso del Esta-

do.

De lo anterior se concluye que en esta tarea, como en otras analogas que interesan tanto a la Federacion como a los Estados y a los Municipios, lo unico que ha hecho la Ley es distribuir competencias y -- asignar deberes especificos a los distintos organismos del Sector Publico 27; o sea cumplir con la finalidad de establecer la adecuada concurrencia de funciones o facultades, de los Estados, Federacion y Municipios, para planear y ordenar el Desarrollo Urbano, ordenado en la Constitucion y contenido en la Ley General.

La Ley fija ademas en cuatro incisos las normas minimas que la expresada Ley Estatal de Desarrollo Urbano debe tomar en cuenta, para ser acorde a la Constitucion y Ley Federal.

Logicamente el inciso a) señala la obligacion mas importante a nivel local en esta materia : Fijar las normas pertinentes para la elaboracion, revision y ejecucion del Plan Estatal. Si la politica nacional se dirigiera por los Planes de Desarrollo Urbano que prevee la Ley Federal reglamentaria y en el texto de la misma se regula todo lo referente al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley Local primeramente debe prever la expedicion de su plan correspondiente, para ir de acuerdo a las directrices que señala la Ley Federal que debe respetar.

Igualmente la Ley Local debe de regular la elaboracion, revision y ejecucion de los planes Municipales de Desarrollo Urbano, en los que necesariamente deberan participar los Ayuntamientos correspondientes.

Este inciso introducido por las Comisiones Unidas en el primer dictamen, en el cual estructuraron cuidadosamente el articulo 16, establece que sera la Ley Local de Desarrollo Urbano la que incluya y se ocupe de la elaboracion, revision y ejecucion de los planes Municipales otorgando a los Municipios la necesaria participacion en los mismos, pero reservando su expedicion al Congreso Local. Anteriormente la iniciativa de Ley reglamentaria reservaba a los Ayuntamientos la facultad de:

Artículo 18 :

III .- Establecer los planes Municipales que prevean acciones e inversiones que tiendan a regular el mejoramiento, conservación y el crecimiento de los centros urbanos;

Aparte de la defectuosa e imprecisa redacción de esta fracción del artículo 17, volvía el proyecto a dar pie a las críticas basadas en el otorgamiento por parte de la Constitución y de la Ley Federal de facultades Legislativas a los Ayuntamientos, crítica nacida de la confusa redacción de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, que forma parte de la reforma sobre Asentamientos Humanos introducida el 6 de Febrero de 1976 a la Constitución; de una mejor visión de nuestro sistema de división de Poderes y Facultades, es el hecho de que el Plan Municipal se prevea en la Legislación Local, y que la participación de los Ayuntamientos sea obligatoria, pero de la manera determinada por la Ley Estatal.

Lógicamente que los Ayuntamientos no tienen, ni jamás se les ha concedido facultades legislativas y aun y cuando se les concediesen indebidamente, no cuentan con los órganos especiales para la labor legislativa, la imprecisión de conceptos dejó pie a fuertes críticas a las reformas Constitucionales y Ley Federal; gracias a la más correcta redacción del artículo 16 de la Ley en vigor, las facultades que corresponden tanto a los Ayuntamientos como a los Estados, se han determinado claramente, así como las otorgadas en el ámbito local a la Legislatura y Poder Ejecutivo Locales.

Las Legislaturas de las Entidades Federativas igualmente, preverán en los planes Estatales y Municipales, que exista una coordinación entre ellas para que cumplan mejor sus fines.

Para terminar, el inciso d) ordena a la Ley de Desarrollo Urbano incluir normas para fijar la competencia a favor del Gobernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjunto para la aprobación de los planes

Municipales y para la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Respecto a este inciso, el Dictamen de las Comisiones Unidas - expresaba : "Dentro de las facultades concedidas a las Legislaturas - de los Estados, merece especial consideración aquella que se encuentre referida en el inciso d) fracción I, apartado A) del artículo 16, a la posibilidad de fijar la competencia a favor del gobernador del - Estado, de los Ayuntamientos o conjuntamente, para la aprobación de - los planes municipales y para la expedición de declaratorias de provi- siones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. De lo anterior se concluye que la Ley no establece un solo criterio acerca de la au- toridad competente para aprobar los planes Municipales y expedir las declaratorias a que se ha hecho referencia, sino que dejó a las Legi- laturas Locales la facultad de fijar esa competencia a favor del Go- bernador del Estado, de los Ayuntamientos o conjuntamente, respecto - invariablemente la soberanía de los Estados miembros de la Federación que libremente se han dado o se pueden dar los mecanismos para sus re- laciones políticas o sociales dentro de su territorio". 27

El inciso d) de la fracción I del apartado A) del artículo 16, deja a la Legislación Local en libertad para fijar la competencia ya sea en favor del Ejecutivo Local o Ayuntamientos o conjuntamente, ya sea; A) .- Para aprobación de los Planes Municipales y B) .- Expedir declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. El criterio de los Legisladores Locales, escogerá la mejor - forma para aprobación de los planes Municipales, en los que sería muy conveniente reservar participación al Ayuntamiento y en lo tocante a la expedición de los Decretos que prevé este inciso, Decretos que -- contendrán las restricciones a la Propiedad Privada o sea la modali- dad de que habla la Constitución, donde actúa legalmente el reparto - de facultades concurrentes, sería siempre preferente la participación

del Ejecutivo Local. Una participacion conjunta en ambos casos podria ser una buena solucion.

B) .- FUNDACION, LIMITES Y CONURBACION DE CENTROS DE POBLACION.

Como facultades de Legislaturas Locales, continua enumerando el apartado A).

II .- Dictar los Decretos que procedan sobre fundacion de centros de poblacion;

III .- Determinar los limites de los centros de poblacion;

IV .- Establecer el regimen aplicable a los procesos de conurbaci on entre Municipios de la propia entidad.

Segun lo establecido en la fraccion I del articulo 16 en estudio, la Ley de Desarrollo Urbano Local, debe cumplir con los fines señalados en el parrafo tercero del articulo 27 Constitucional y uno de esos fines sera planear la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion, la fraccion II del precepto anteriormente señalado de la Ley vigente determina, que en lo referente a la fundacion de centros de poblacion, se reserva la competencia expresamente para la Legislatura de los Estados, la fundacion de un nuevo centro de poblacion se hara por medio de un Decreto y conforme a lo establecido por los planes correspondientes, asi mismo contendra las siguientes declaratorias sobre provisiones de tierras, usos, reservas y destinos; estas declaratorias se expediran por las autoridades señaladas en las Leyes Locales.

La determinacion de limites de los centros de poblacion se hara por la autoridad Legislativa Estatal correspondiente y cuando se localice dentro del area de un Estado un problema de conurbacion, porque dos o mas Municipios tiendan a juntarse y formar una unidad geografica, economica y social, la conurbacion de una zona debe de ser formalmente reconocida por

medio de una declaratoria, que en este caso correspondera al Ejecutivo Local expedir. El regimen de planeacion y regulacion de la zona se establecera por medio de una disposicion legislativa local y podran participar en su regulacion, los Gobiernos de los Municipios y de la Entidad Federativa correspondiente.

C) .- PROCEDIMIENTO PARA LA EXPEDICION DE DECRETOS.

A) .- A las Legislaturas Locales :

- V .- Establecer los procedimientos para la expedicion de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenacion del Desarrollo Urbano; en la inteligencia de que contendran como minimo, un estudio previo del caso considerado y comparativo de otras soluciones posibles, la obtencion de criterios tecnicos sobre el particular y las formulas de consulta popular.

El Congreso del Estado debe de establecer el procedimiento segun el cual se expediran los Decretos y Resoluciones Administrativas referentes a la ordenacion del Desarrollo Urbano, respecto a los Decretos, la Ley establece que seran necesarios para determinar la fundacion de un -- centro de poblacion, respecto a las resoluciones administrativas, que -- pueden considerarse como tales, los convenios que celebren autoridades y propietarios para el mejoramiento de los centros de poblacion o la expropiacion de predios por causa de utilidad publica para este mismo fin, las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios.

Estas medidas deben tener senalado un procedimiento en la Ley Local y contener como minimo, de acuerdo a la Ley Federal : 1.- Un estudio del caso particular, 2.- Comparativo de otras soluciones posibles, 3.- Obtencion de criterio tecnicos sobre el particular, y 4.- Formulas de --

consulta popular. La Ley Federal abunda en cuanto a los requisitos mínimos que deben contener los decretos o resoluciones administrativas sobre Desarrollo Urbano, las Comisiones Unidas, agregaron el segundo requisito del estudio comparativo que no contenía el texto original del Ejecutivo, de esta manera se trata de proteger en lo máximo el interés particular que pudiera resultar afectado con el cumplimiento de la Ley en cuanto a la ordenación del Desarrollo Urbano.

Esta fracción del artículo 16 del apartado A) amplía la garantía de legalidad, ya que según el artículo 16 primer párrafo, todos los actos de autoridad deberán ser fundados y motivados; fundar es basar el acto de autoridad en una norma jurídica general expedida por el legislador, en este caso la Ley General de Asentamientos Humanos; motivar el acto implica la adecuación de las circunstancias, concretas, particulares y personales del caso, la hipótesis general, abstracta e impersonal prevista en la norma. 20 Para que el acto de autoridad sea legal, estos dos requisitos deben cumplirse previamente. En materia de Desarrollo Urbano, además de estos requisitos que el acto debe contener por mandato Constitucional, se agregan: el estudio de otras soluciones y las consultas técnicas y populares, el cuidado y requisitos que se ordenan para esta clase de actos se entiende en el sentido de la afectación que pueden tener en los intereses particulares sobre todo al derecho de propiedad privada.

D) .- TRIBUNALES, RECURSOS, RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS, DELITOS E INFRACCIONES.

En las cuatro subsiguientes y últimas fracciones del apartado A) del artículo 16 de la Ley en estudio se configuran otras obligaciones que el Congreso Local debe tener en cuenta para reglamentarlas.

VI .- Señalar o instituir los tribunales o autoridades adminis--

trativas competentes para ventilar inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al Desarrollo Urbano y fijar las defensas y recursos procedentes como los terminos para imponerlos.

Cuando exista una inconformidad por la expedición de decretos o resoluciones administrativas, los particulares afectados pueden acudir a los tribunales que deben señalar las Leyes Locales para que se solucionen. Estas autoridades pueden ser de dos clases : Tribunales Judiciales (acepción formal) o Autoridades Administrativas, y ya sea que se establezcan especialmente para tener competencia sobre esta materia, o -- que en las Leyes Estatales solo se señale autoridades ya establecidas.

Para cumplir con las garantías de audiencia, consagradas en el artículo 14 segundo párrafo de nuestra Ley fundamental, las Leyes Locales deben regular el procedimiento que debe seguirse ante las autoridades competentes para terminar controversias nacidas por la aplicación de las Leyes urbanas, en cuanto a la expedición de decretos o resoluciones administrativas, este procedimiento debe de contener las defensas y recursos procedentes, así como los terminos para interponerlos, o sea, debe proteger a favor del particular las fases que integran la garantía de audiencia :

- a) .- Oportunidad de defensa y
- b) .- Oportunidad probatoria.

La primera es el periodo en un procedimiento en el cual, el sujeto que se refuta afectado por un acto, conoce el iniciamiento y tiene la oportunidad de oponer las defensas que considere oportunas, de impugnar el procedimiento, se forma de dos elementos :

- 1 .- Notificación, el principio del acto de privación.
- 2 .- Facultad de oposición al procedimiento que se ha iniciado por medio de acciones y excepciones.

En la oportunidad probatoria, debe de tener la posibilidad de --

probar sus acciones y tiene tres elementos :

- a) .- Ofrecimiento de los elementos de demostracion.
- b) .- Desahogo de los elementos de conviccion.
- c) .- Posibilidad de alegar (secundario y no necesario, su ausen
cia no implica que se viole la garantia de audiencia). 20

Es importante que las Leyes Locales tengan cuidado en lo referente a garantizar este derecho del gobernado y proteger en su favor los derechos y prerrogativas que consigna, ya que se trata junto con la garantia del articulo 16 primer parrafo Constitucional, de las garantias mas defendidas y a la que mas se acude en demanda de amparo en sus violaciones por las autoridades.

E) .- CONTROL DE AUTORIDADES MUNICIPALES.

La fraccion VII establece un sistema de control bastante rigido - respecto a las autoridades Municipales y ordena a las Legislaturas Locales.

VII .- Establecer los sistemas de control del correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, mas vias de reparacion de daños y señalacion de sanciones;

El sistema de control al ejercicio de atribuciones de las autoridades Municipales debe :

- 1 .- Fijar las responsabilidades.
- 2 .- Señalar vias de reoperacion de daños.
- 3 .- Señalar sanciones.

Las Comisiones Unidas de la H. Camara de Diputados, en el primer Dictamen, no abundan en los motivos que consideraron para introducir es-

ta fraccion de responsabilidad de funcionarios municipales en la Ley General, la inclusion de un sistema de control de funcionarios se justifica - ampliamente en los fines y materia de la Ley y sobre todo porque un decreto o una declaratoria sobre Desarrollo Urbano puede ser bastante importante por las modalidades o restricciones que pueda contener a los derechos de los particulares, pero no es comprensible las razones que se tuvieron en cuenta para delimitar ese control solo a los funcionarios de los Ayuntamientos, cuando tambien los funcionarios Estatales tienen atribuciones sobre Desarrollo Urbano y pueden cometer los mismos delitos o faltas. Es mas factible pues que no se hable de funcionarios Municipales exclusivamente sino de cualquiera que tuviere ingerencia en los asuntos relativos a esta Ley.

F) .- MEDIDAS ADMINISTRATIVAS.

VIII .- Establecer las medidas de ejecucion administrativas de las -- obligaciones de hacer y de no hacer, que no cumplan los particulares.

IX .- Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que pueden incurrir los transgresores de Leyes, Reglamentos y Planes de Desarrollo Urbano y fijar las correspondientes sanciones; y

X .- Las demas atribuciones que les otorguen la presente y las respectivas Leyes Locales.

Para evitar que la Ley deje de cumplir con los particulares obligados, debe preverse medidas de ejecucion administrativas necesarias para determinar delitos e infracciones en que pueden incurrir, asi como las penas que se aplicaran a los transgresores de la Ley; debe prevenirse el incumplimiento de la Ley para garantizar asi su positividad.

11 .- FACULTADES CORRESPONDIENTES A LOS EJECUTIVOS LOCALES.

A) .- EN CUANTO A LOS PLANES ESTATALES Y MUNICIPALES.

Facultades contenidas en el apartado B). del articulo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos, estas facultades enumeradas en las fracciones de este apartado fueron separadas y complementadas por las Comisiones Unidas, en el texto final de la Ley de las que originalmente eran obligaciones que correspondian a los "gobiernos de las Entidades Federativas", quedaron como obligaciones de los ejecutivos Locales, las siguientes :

I .- Tomar la participacion que les asignen las Leyes del Estado en la elaboracion, revision y ejecucion del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el articulo 6o. de la presente Ley ejercer sus atribuciones referentes a la aprobacion de dichos planes y de la expedicion de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios;

El Contenido de la fraccion puede dividirse en dos partes :

a) .- La participacion del Ejecutivo Local en la elaboracion, revision y ejecucion del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Esta participacion se reglamentara en las Leyes Locales, ellas fijaran las atribuciones e ingerencias que el Ejecutivo Local tendra en las etapas de elaboracion, revision y ejecucion de los planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, cualquiera que sea el grado en que participe el Ejecutivo Local en esta materia, la Ley Federal vuelve a hacer incapie en que debe de promoverse la participacion de los distin-

tos grupos sociales legalmente organizados de la comunidad en su elaboracion, asi tambien en lo referente a este ultimo plan, la Ley ordena - que necesariamente debe participar el Ayuntamiento.

La segunda parte se forma por lo referente a la aprobacion de los planes :

- b) .- Ejercer el Ejecutivo sus atribuciones referentes a la aprobacion de dichos planes y de la expedicion de las declaratorias sobre provisiones, reservas y destinos de areas y predios.

Las facultades sobre aprobacion del plan estatal le corresponden exclusivamente al Ejecutivo Local y en lo tocante a los planes municipales, sera la Ley Local la que determinara de acuerdo al arbitrio que le concede la Federal reglamentaria, si la competencia para aprobarlas le corresponde al Gobernador del Estado, a los Ayuntamientos o a ambos conjuntamente, de la misma manera se puede otorgar o fijar la competencia para la expedicion de las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios.

Como facultad del Ejecutivo Local, el articulo 16 apartado B, senala :

- II .- Coordinar el Plan Estatal con el Nacional de Desarrollo Urbano, haciendo el efecto las proposiciones que estime pertinentes para la elaboracion de este ultimo y desahogar las consultas que al respecto se le formulen.

El Ejecutivo participara en la elaboracion del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, haciendo las proposiciones y contestando las consultas que le formulen al respecto, o cualquier otra dependencia y coordinara el Plan Nacional con el Estatal de Desarrollo Urbano, a su vez coordinado con los Municipales respectivos para el mejor cumplimiento de la presente Ley.

Relacionado con la fraccion anterior, la fraccion tercera senala

como otra obligacion :

III .- Cadyuvar con las autoridades Federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el territorio de su Entidad.

Las autoridades Federales necesitara(n) de la ayuda de las autoridades Locales para mejor cumplimiento de sus objetivos sobre Desarrollo Urbano, este apoyo o colaboracion se recalca en la Ley, en la elaboracion y ejecucion de los Planes Nacionales y en general de todas las acciones sobre Desarrollo Urbano.

B) .- REGULACION DE CENTROS CONURBADOS.

IV .- Participar en la planeacion y regulacion de los centros de poblacion situados en el territorio de su Entidad y de otra vecina que constituyan o tiendan a constituir un fenomeno de conurbacion en los terminos del articulo 24 de esta Ley.

Una vez expedida la declaratoria de conurbacion por el Presidente de la Republica, respecto a zonas que tiendan a juntarse pertenecientes a Entidades Federativas diversas, dice el articulo 24 que el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaria de Gobernacion convocara a los gobernadores y Presidente Municipales respectivos para constituir dentro de los treinta dias siguientes, una Comision de caracter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona; el funcionamiento para la organizacion y funcionamiento de esta Comision se fija por la Ley Federal en el capitulo correspondiente a las conurbaciones, y en el texto de la fraccion IV anotada, solo se reafirma la obligacion del Ejecutivo Local de acudir a la planeacion de las zonas conurbadas y tomar parte en la organizacion de la Comision encargada de solucionarlo.

C) .- OTRAS ATRIBUCIONES.

Son facultades de los Ejecutivos Locales igualmente :

V .- Iniciar ante la respectiva legislatura local la fundacion de centros de poblacion, en los casos en que lo solicite el gobierno Federal segun lo establece esta Ley.

La Ley ordenara que la Secretaria de la Presidencia corresponde, proponer a los gobiernos de los Estados y por conducto del Ejecutivo, la fundacion de centros de poblacion que deban originarse por la realizacion de obras publicas federales.

VI .- Celebrar convenios con los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas o de la Federacion, que apoyen los objetivos y finalidad propuestos en los diversos planes; y

VII .- Las demas atribuciones que les otorguen la presente Ley y -- las respectivas locales de Desarrollo Urbano.

La Secretaria de la Presidencia, como representante del Gobierno Federal puede proponer a los Gobiernos de los Municipios y Entidades Federativas, por los conductos debidos que en este caso sera el Gobernador del Estado, los convenios en materia de acciones e inversiones de Desarrollo Urbano. Corresponde al ejecutivo la celebracion de estos convenios ya sea con los gobernadores de otras Entidades Federativas o de la Federacion.

Concluye el articulo 16 en su apartado B) con la fraccion VII que establece la posibilidad de que se amplien estas facultades por las Leyes Locales y otros preceptos de la misma Ley General.

12 .- FACULTADES CORRESPONDIENTES A LOS AYUNTAMIENTOS.

A) .- PARTICIPACION EN EL PLAN MUNICIPAL.

Termina el capitulo II de la Ley de Asentamientos Humanos con la enumeracion de las facultades que concede a los Ayuntamientos, com

pletando así el objetivo de establecer la concurrencia de facultades y la coordinación de autoridades.

Artículo 17 .- Corresponde a los Ayuntamientos :

I .-. Tomar la participación que les asignen las Leyes del Estado en la elaboración y revisión del respectivo Plan Municipal de Desarrollo Urbano, oyendo a los grupos sociales que menciona el artículo 60.- de la presente Ley, y ejercer sus atribuciones en lo referente a la aprobación de dicho plan y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Es obligación de las legislaturas locales incluir en las Leyes que expidan sobre Desarrollo Urbano, las normas que regulen la participación que tendrán los Ayuntamientos en la elaboración, revisión y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, vuelve a hacerse incapie en el hecho de no pasar por alto en las etapas de elaboración de los Planes Municipales, el dar cabida a la participación de los grupos organizados de la colectividad.

En lo que se refiere a la aprobación del Plan Municipal como quedó asentado anteriormente, la Ley Local fijara la competencia siguiendo los lineamientos del inciso D) del apartado A) del artículo 16 de la Ley Federal que puede ser a favor del Gobernador, Ayuntamientos o de ambos conjuntamente. De igual forma la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

B) .- PUBLICIDAD Y EJECUCION DE LOS PLANES Y DECLARATORIAS.

Una vez aprobados los Planes Municipales el Ayuntamiento debe de publicarlos :

II .- Dar publicidad a los Planes Municipales una vez que estos -- sean aprobados;

III .- Llevar a ejecución el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y

al efecto dar publicidad conforme a esta Ley, a las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios;

IV.- Al llevar a cabo la ejecucion del Plan Municipal prever lo referente a inversiones y acciones que tiendan a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de poblacion

La publicidad que la Ley menciona respecto a los diversos planes y al Municipio sobre Desarrollo Urbano, se refiere a que seran publicados en forma abreviada en los periodicos oficiales y en los de mayor -- circulacion de la entidad correspondiente. La obligacion de publicar el Plan Municipal se encarga a los Ayuntamientos, lo mismo que la consulta que de ellos se llevara en las oficinas del mismo.

La fraccion II reserva en exclusiva a los Ayuntamientos la obligacion de ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano correspondiente y al ejecutarlo, dar publicidad a las declaratorias de provisiones, -- usos y destinos de areas y predios, asi como prever tambien las medidas necesarias para conservar, mejorar y regular el crecimiento en los centros de poblacion. En la facultad de ejecutar el Plan Municipal, se resumen las mas importantes atribuciones del Municipio, en lo que respecta al cumplimiento de la Ley de Asentamientos Humanos y de las acciones y objetivos de esta Ley tendientes a organizar el crecimiento urbano.

C) .- FUNDACION DE CENTROS DE POBLACION Y CONURBACION.

Articulo 17 :

V .- Proponer a los Poderes del Estado que correspondan, la fundacion de centros de poblacion dentro de los limites de jurisdiccion cuando a su juicio sean necesarios; promoviendo en su caso los correspondientes centros de trabajo;

VI .- Participar en los terminos de la legislacion correspondiente en la planeacion de los procesos de conurbacion.

Quando las autoridades Municipales crean conveniente que dentro de su jurisdiccion deba fundarse un nuevo centro de poblacion, debe proponer su creacion a los Poderes del Estado que corresponda. A las legislaturas locales corresponde dictar los decretos sobre fundacion de centros de poblacion, y la iniciativa cuando lo solicite el Gobierno Federal, es la -- competencia del Ejecutivo Estatal (Articulo 16 apartado B fraccion V); la forma de iniciar los decretos propuestos por los gobiernos Municipales se ra regulado por la Ley local.

La Ley General establece que en los procesos de conurbacion, la -- planeacion y regulacion de las zonas respectivas se rendira segun corresponda, o bien, conjuntamente por los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas. Si el problema de conurbacion se presenta entre Mu nicipios de un mismo Estado, la Federacion no tendra intervencion; cuando el problema abarque zonas de varias Entidades Federativas, el Ejecutivo - Federal hara la declaratoria respectiva y a la Comision que convoque por la Secretaria de Gobernacion, deben acudir los Presidentes Municipales para participar en la regulacion y ordenacion de los Asentamientos Humaa-- nos de las zonas conurbanas.

D) .- CELEBRAR CONVENIOS Y AUXILIAR EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES NA-- CIONAL Y ESTATAL.

Articulo 17 :

VII .- Celebrar con la Federacion, las Entidades Federativas o con los Municipios, los convenios que autorice la legislacion lo-- cal y que apoyen los objetivos y finalidades propuestos en - los planes que se realicen dentro de su jurisdiccion;

VIII .- Proveer y auxiliar el cumplimiento y ejecucion de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano, en lo que al Ayuntamiento compete; y

IX .- Las demas atribuciones que les otorguen la presente Ley y las locales de Desarrollo Urbano.

La fraccion VII establece la misma obligacion a los Ayuntamientos que a los Ejecutivos Locales en lo referente a la celebracion de convenios con la Federacion, Entidades Federativas o con otros Municipios, restringiendo a los que autorice la legislacion local y para apoyar los objetivos de los planes que realicen dentro de su jurisdiccion.

Ademas debe ser auxiliar en el cumplimiento de los Planes Nacional y Estatal en lo que sea de su competencia, y debido a la coordinacion que establece la Ley Federal entre los Poderes Estatales, Nacional y Municipales para el debido cumplimiento de los fines de la Ley y ordenacion de los Asentamientos Humanos, la debida ejecucion del Plan Municipal traera consecuentemente el cumplimiento del Plan Estatal y Nacional en lo que no se coordine y tenga facultades, el Ayuntamiento debera prestar su cooperacion. Termina el articulo dando margen a que las facultades de los Ayuntamientos sean ampliadas en la misma Ley Federal o en las Locales de Desarrollo Urbano.

E) .- FACULTADES EN LA LEY VIGENTE Y EL PROYECTO INICIAL.

El contenido en general del articulo 17, fue estructurado de una manera mejor en el texto final de la Ley del que aparecia en la iniciativa original del Ejecutivo, al efecto las Comisiones Unidas en su primer dictamen expresaron : "Es oportuno dejar establecido que en la observancia a lo dispuesto por la fraccion IV del articulo -- 115 de la Constitucion General de la Republica, recientemente refor

mada, se excluyo del proyecto toda posibilidad de conferir facultades de legislar en materia de Asentamientos Humanos a los Ayuntamientos atento la circunstancia de que dichos cuerpos edilicios solo estan autorizados para expedir las disposiciones administrativas relacionadas con la observancia de la Ley y su reglamento." 27

Al efecto las Comisiones retiraron del texto final del articulo 17 encargado de enumerar las facultades correspondientes a los Ayuntamientos en la Ley Federal vigente, correlativo del articulo 18 de la iniciativa - de Ley de Asentamientos Humanos, en primer lugar la fraccion I cuyo texto decia :

Articulo 18 : Corresponde a los Ayuntamientos :

I .- Expedir los decretos y las disposiciones administrativas para ordenar los Asentamientos Humanos, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y las locales de la materia.

Esta fraccion hablaba de "decretos y disposiciones administrativas" la Ley actual al referirse a decretos los relaciona para la fundacion de centros de poblacion y como facultades de las legislaturas locales, a iniciativa ya sea del Ejecutivo o de los Ayuntamientos, de acuerdo a las Leyes locales; por lo que toca a las disposiciones administrativas, se analiza en la parte correspondiente a las reformas constitucionales, que las facultades del Ayuntamiento en lo tocante a dictar disposiciones administrativas, constitucionalmente se refiere a los reglamentos de policia y buen gobierno y en cuanto a otros reglamentos o disposiciones administrativas, podrian expedir solo las que autorizara expresamente la Ley Local.

La fraccion III hablaba de :

"Establecer los planes Municipales que prevean acciones e inversiones, que tiendan a regular el mejoramiento, la conservacion y crecimiento de los centros urbanos".

El termino que utilizaba la iniciativa era bastante confuso "establecer", por este termino podia entenderse tanto la expedicion, como la ejecucion del Plan Municipal, facultades correspondientes en la Ley vigente a los Congresos Estatales, actualmente solo se concede a los Municipios la facultad de participar en la elaboracion y revision del Plan Municipal respectivo.

La fraccion IV contenia la facultad de :

"Determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios ubicados en los centros de poblacion de su jurisdiccion".

La forma de "determinar" las modalidades a la propiedad privada se hace por medio de declaratorias y la competencia se fija en la legislacion local y la Ley Federal actual solo establece los lineamientos que pueden tomarse en cuenta para hacer esta distribucion de facultades.

La fraccion VI decia :

"Dictar las disposiciones necesarias para la aplicacion y ejecucion de los planes de su jurisdiccion".

Actualmente la fraccion ordena a los Ayuntamientos "prever lo referente a inversiones y acciones que tienden a conservar, mejorar y regular el crecimiento de los centros de poblacion", estas facultades las ejercerian en el momento de ejecutar el plan, ya no se dice : "dictar las disposiciones necesarias" con lo que establecia facultades amplisimas a los Municipios, pues no determinaba, ni de que clase serian estas disposiciones.

Las Comisiones tuvieron buen cuidado de revisar al elaborar el texto de este articulo, los errores que contenia la iniciativa, los cuales claramente otorgaban facultades legislativas a los Ayuntamientos, con lo cual se delimito el ambito de facultades de los mismos en esta materia.

13 .- TRANSFERENCIA DE FUNCIONES A LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

Con motivo de la reforma a la Ley Organica de la Administracion - Publica Federal, las funciones que la Ley de Asentamientos Humanos otorgaba a la Secretaria de la Presidencia fueron cambiadas a la Nueva Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas, la cual es la encargada de realizar todas las acciones y facultades a nivel Federal en cuanto a regulacion urbana y Asentamientos Humanos se refiera.

CAPITULO IV

DE LAS CONURBACIONES

1 .- RELACION CONSTITUCIONAL.

Dentro de la reforma Constitucional del 6 de Febrero de 1976, se adiciono la fraccion II del articulo 115, que contenia los principios basicos para regular el fenomeno de conurbacion, dejando su regulacion cuando se trata de Municipios pertenecientes a Entidades Federativas diversas a la Ley Federal, para que de una manera conjunta y coordinada, las autoridades regulen el desarrollo de dichas zonas.

El capitulo IV de la Ley en estudio, es el encargado de cumplir los lineamientos señalados en la Constitucion General en materia de conurbacion.

2 .- EL FENOMENO DE CONURBACION .- DEFINICION.

Articulo 18 :

"El fenomeno de conurbacion se presenta cuando dos o mas centros de poblacion tiendan a formar una unidad geografica, economica y social".

Este fenomeno fue tomado en consideracion en la reforma constitucional y en la Ley Reglamentaria, al efecto la exposicion de motivos de la iniciativa presidencial expresaba : "Las grandes concentraciones humanas rebasan los limites politicos e impactan las economias de los centros urbanos limitrofes. El fenomeno de conurbacion en los terminos del articulo 20 (correlativo del articulo 18 anotado), se presenta cuando dos o mas centros urbanos formen una continuidad geografica; y de acuerdo a la fraccion V del articulo 115 Constitucional, si esos centros pertenecen a territorios municipales de dos o mas Entidades Federativas, se coordina-

ran, la Federacion, los Estados y los Municipios para estudiar y tratar de resolver sus problemas".

"La conurbacion es una de las manifestaciones mas graves del fenomeno de crecimiento urbano desordenado ; En Mexico existen actualmente diversas causas representativas de este problema, destacandose el -- area metropolitana de la Ciudad de Mexico, que comprende el Distrito Federal y a catorce Municipios del Estado de Mexico, con una poblacion actual superior a los once millones de habitantes y con una tasa de crecimiento que hace preveer veintiseis de personas para el año 2000, incluyendo en este caso a cuarenta Municipios de los Estados circunvecinos."

26

El articulo 18 de la Ley vigente prevee dos situaciones :

- a) .- Dos o mas centros de poblacion forman una sola unidad geografica, economica y social.
- b) .- Dos o mas centros de poblacion tiendan a formar una sola zona. La Conurbacion no debe remediarse, cuando ya el crecimiento urbano de los centros demograficos los ha unido, sino tambien prevenir para evitar que crezcan hasta formar una unidad con las graves consecuencias que esto acarrea.

3 .- DECLARATORIA DE CONURBACION.

Articulo 19 :

"Para los efectos de la presente Ley, el fenomeno de conurbacion debe de ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de poblacion se localizan dentro de los limites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periodo oficial correspondiente. Si se localiza en mas de una Entidad Federativa, la declaratoria compete al Presidente de la Republica y la publicacion se hara en el Diario Oficial de la Federacion. En ambos ca-

sos, se publicara ademas, en alguno de los periodicos locales o nacionales de mayor circulacion segun corresponda.

El solo hecho material de crecimiento conjunto de dos zonas vecinas, no es suficiente para considerar que existe un problema de conurbacion, este debe ser reconocido legalmente mediante una declaratoria. La competencia para expedir esta declaratoria de conurbacion se divide segun afecte a zonas o Municipios pertenecientes a una o varias Entidades Federativas. Si el problema se presenta a nivel local, compete al Ejecutivo del Estado expedir dicha declaratoria y mandarla a publicar en el Periodico Oficial y en algunos locales segun corresponda. En general cuando se trate problemas de conurbacion dentro de los limites de una sola Entidad Federativa, estos se regiran por lo que disponga la respectiva Legislacion Local.

Si el problema se localiza en mas de un Estado la competencia para elaborar la declaratoria de conurbacion corresponde al Presidente de la Republica y la publicacion en el Diario Oficial de la Federacion y periodicos nacionales de mayor circulacion segun corresponda, de acuerdo a la fraccion V del 115 Constitucional la Ley Federal regulará lo referente a este tipo de conurbaciones o sea la Ley General de Asentamientos Humanos.

4 .- PLANEACION Y REGULACION DE LA ZONA CONURBADA.

Siguiendo los principios Constitucionales anotados, el articulo 20 de la Ley General de Asentamientos Humanos dice :

"En el proceso de conurbacion, la planeacion y regulacion de la zona respectiva se realizara, segun corresponda, o bien conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas involucradas y de la Federacion, o bien solo por los gobiernos de los Municipios y de la respectiva Entidad Federativa."

Quando el fenomeno de conurbacion abarque zonas de distintos Estados, la planeacion y regulacion de la zona se hara de manera conjunta y coordinada por la Federacion, las Entidades Federativas y los Municipios, cuando el problema se presenta a nivel local intervendran --unicamente los Municipios afectados y la respectiva Entidad Federativa.

5 .- ZONA DE CONURBACION PERTENECIENTE A DOS O MAS ESTADOS.

Para que pueda aplicarse lo mandado por la fraccion V del articulo 115 Constitucional referente a la coordinacion conjunta de autoridades para resolver o regular el desarrollo de centros conurbados, la Ley Federal da la definicion de esta zona.

Articulo 21 ;

"Para los efectos de la fraccion V del articulo 115 de la Constitucion General de la Republica, zona de conurbacion, es el area circular generada por un radio de 30 Km. El centro de dicha area es el --punto de interseccion de la linea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la que resulte de unir los centros de poblacion correspondientes".

"Los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas podran acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeacion conjunta, que se comprenda una zona o extension mayor".

La zona de conurbacion que interesa a la Ley Federal sera una -circunferencia de 30 Km. de radio que abarque en su centro de interseccion a las lineas fronterizas entre los Estados y la que resulte de -unir los centros de poblacion.

La iniciativa de Ley, hablaba de una zona comprendida en un diametro de 60 Km., ubicada en el territorio de dos o mas Estados y cuyo

centro seria el limite politico de dichas Entidades; en terminos generales se respeto la medida que la iniciativa proponia para considerar una zona tendiente a conurbacion, de igual manera tanto la iniciativa, como la Ley vigente dan margen para agrandar esta medida y comprender como zona de conurbacion, una extension mayor.

6 .- PRESUNCIONES DE CONURBACION .- (ZONAS QUE PUEDEN CONSIDERARSE DE CONURBACION).

Ademas de la zona señalada en el articulo 21 de la Ley, permite a los Estados, Federacion y Municipios, que consideren otras posibilidades como zonas de conurbacion o proximas a serlo.

Articulo 21 :

Los Gobiernos de los Municipios de las Entidades Federativas y de la Federacion, podran pactar que se considere que existe una zona de conurbacion cuando :

- 1 .- Solamente uno de los centros de poblacion crezca sobre la zona señalada en el articulo anterior;
- 2 .- Dos o mas centros de poblacion se encuentran ubicadas fuera de la zona señalada en dicho articulo, pero por sus características geograficas y su tendencia social y economica, se considere conveniente el estudio y resolucion conjunta de su desarrollo urbano; y
- 3 .- Se proyecte o funde un centro de poblacion y se prevea su expansion en territorio de Entidades vecinas.

Siguiendo la definicion general de conurbacion, que se contiene en el articulo 18 de la Ley en estudio, los centros de poblacion deben formar o tender a formar una unidad geografica, economica y social; -- ahora bien, en un area circular de 30 Km. de radio y cuyo centro es la

interseccion de las lineas fronterizas entre Entidades y centros de poblacion se sobreentiende, pues, que los centros demograficos localizados en esta circunferencia crece armonicamente y tienden a unirse, dentro de los limites que se marca en la esfera; cuando solo uno de los centros de poblacion crece en la zona conurbada, la Ley determina que puede considerarse que hay conurbacion, mediante un pacto entre los Gobiernos Municipales, Estatales y la Federacion, lo mismo ocurre cuando dos o mas centros de poblacion esten fuera de la zona senalada, pero se crea que es conveniente que su crecimiento urbano se planee conjuntamente, o cuando se funde o proyecte un centro de poblacion y se prevea que su crecimiento abarcara el territorio de otro Estado.

Al igual que ocurre en la conurbacion para que exista debe ser reconocida mediante declaratoria, solo que en este caso, el pacto que efectuen las autoridades correspondientes, tendran los mismos efectos que si fuera una declaratoria y se publicara en los terminos de aquellas.

7 .- CONVOCATORIA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Articulo 24 :

"Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de Conurbacion, convocara por medio de la Secretaria de Gobernacion a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los treinta dias siguientes a la publicacion de la declaratoria, una Comision de caracter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona. La Comision sera presidida por el Secretario de la Presidencia, en representacion del Gobierno Federal.

El Ejecutivo Federal es la autoridad competente para expedir la declaratoria de conurbacion y una vez que la expide y publique, convo-

cara por conducto de la Secretaria de Gobernacion, Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para que dentro de los treinta dias siguientes formen una Comision de caracter permanente para ordenar y regular, el crecimiento de dicha zona por medio de esta Comision podra planearse de la manera conjunta y coordinada que establece la -- Constitucion el desarrollo de estos centros del pais.

Para el funcionamiento de la Comision, se establece por el mismo articulo 24 en su segundo parrafo, que los miembros propietarios, - en este caso los Ejecutivos Locales, Secretario de la Presidencia y -- Presidentes Municipales, desde la primera sesion podran nombrar sus suplentes, esto se justifica en lo delicado de esta tarea y en las importa^{ntes} tareas que estos funcionarios deben de cumplir ademas de las establecidas en esta materia.

Se establecen como facultades de la Comision :

- a) .- El procurarse la asesoria tecnica que estime necesaria.
- b) .- Promover la presentacion de proposiciones.
- c) .- Captar informacion.
- d) .- Realizar investigaciones; y
- e) .- Establecer la participacion de los diversos grupos sociales que integran la comunidad.

8 .- FUNCIONES DE LA COMISION.

Articulo 25 .- La Comision tendra las siguientes funciones :

- I .- Elaborar y revisar el Plan de Ordenacion de la zona conurbada y someterlo a la aprobacion del Presidente de la Republica; y
- II .- Gestionar ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entida des Federativas y de la Federacion, cumplan en el ambito de - su jurisdiccion y competencias las decisiones que hayan toma-

do.

Los planes de ordenacion de las zonas conurbadas previstos en la fraccion V del articulo 115 Constitucional, seran elaborados por esta Comision permanente y a la misma le corresponde someterlo a la aprobacion del Presidente de la Republica y gestionar ante los Gobiernos de los Municipios, Estados y Federacion, el cumplimiento de las desiciones que la misma Comision haya tomado.

Una vez aprobado por el Ejecutivo Federal el Plan de Ordenacion de la zona conurbada, se expediran las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo a lo que establezcan las Leyes Locales, por las autoridades -- que las mismas Leyes señalen.

CAPITULO V

DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION.

1 .- RELACION CONSTITUCIONAL.

Con este titulo se engloba el cuarto y ultimo capitulo de la Ley General de Asentamientos Humanos; de acuerdo al objeto de la Ley, esta debe ademas de establecer la concurrencia de autoridades y de fijar las normas basicas para planear la fundacion, conservacion, mejoramiento y - crecimiento de los centros de poblacion, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercera sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios

Corresponde a este capitulo contemplar los objetivos de la Ley, - sobre todo en lo tocante a los dos ultimos enumerados en las fracciones II y III del articulo Primero de la Ley, la importancia de este capitulo destaca como parte medular de la Ley que debe reglamentar los principios Constitucionales contenidos en el parrafo tercero del articulo 27 y a el le corresponde la imposicion de las modalidades a la propiedad privada - determinadas por la Constitucion, para establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de - efectuar obras publicas y planear y regular la fundacion, conservacion, . mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion.

2 .- ORDENACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Articulo 28 :

"La ordenacion de los Asentamientos Humanos se llevara a cabo mediante la planeacion y regulacion de la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion y conforme hayan sido pro

vistas dichas actividades en los planes a que se refiere el artículo 4o de esta Ley".

Para ordenar los Asentamientos Humanos se planeara y regulara la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion, en este capitulo, la Ley da los principios para regularlos, que por ultimo deberan ser contenidos en los planes respectivos.

3 .- FUNDACION, CONSERVACION, MEJORAMIENTO Y CRECIMIENTO DE LOS CENTROS DE POBLACION.

Artículo 29 :

"La fundacion de los centros de poblacion que se realice conforme a esta Ley, requerira Decreto expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente, y Declaratorias procedentes sobre provisiones de tierras y determinacion de usos, reservas y destinos".

Si para regular y ordenar los Asentamientos Humanos en una region se necesita la creacion de un nuevo centro de poblacion, ya sea que se trate de originar por la realizacion de obras publicas federales, o para aliviar necesidades locales promoviendo su fundacion, para absolver asentamientos localizados en areas densamente pobladas o para poblar areas en las cuales la densidad es casi nula, etc., para fundarse se requiere de un Decreto expedido por la Legislatura Local y de la siguiente Declaratoria que prevea la provision y determinacion de usos, reservas y destinos.

Artículo 31 .- La conservacion de los centros de poblacion, es la accion tendiente a mantener :

- 1 .- El equilibrio ecologico;
- 2 .- El buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los Planes de Desarrollo Ur

bano; y

- 3 .- El buen estado de los edificios, monumentos, plazas publicas, parques y en general todo aquello que corres--
ponda a su acervo historico y cultural, de conformidad
con las Leyes vigentes.

La conservacion de los centros de poblacion, abarca todos los -
factores o elementos que integran a este concepto, enumerado por la --
fraccion II del articulo 2o. , deben de cuidarse los elementos natura-
les, para preservar las condiciones ecologicas, (areas agricolas, for-
restales, mineras, etc.,) las obras materiales (servicios publicos, --
etc.,) y en general todos los inmuebles considerados como bienes nacio
nales que correspondan a su acervo historico y cultural.

Articulo 32 .- El mejoramiento es la accion tendiente a reordenar y re
novar los centros de poblacion mediante el mas adecuado aprovechamien-
to de sus elementos materiales integrantes y necesarios.

Articulo 33 .- El mejoramiento podra llevarse a cabo mediante convenios
entre autoridades y propietarios en que se atienden sus respectivos inte
reses, a traves de la expropiacion de predios por causa de utilidad pu--
blica.

Quando un centro de poblacion se encuentre desorganizado y requie
ra de una ordenacion, se preveera a su mejoramiento, aprovechando de la
manera mas adecuada de sus elementos materiales integrantes. En esta a-
ccion debe de tenerse muy en cuenta el aprovechamiento de las obras ma-
teriales del centro de poblacion en la forma mas beneficosa, para evi-
tarse gastos inutiles y desperdicio de servicios, etc.

El mejoramiento puede llevarse a cabo de dos maneras :

- a .- Mediante convenios entre autoridades o propietarios, o
- b .- Por expropiacion de predios por causa de utilidad publica y medi

ante indemnizacion o sea, ya que la autoridad llegue con el particular a un acuerdo voluntario o que se apropie de los predios por causa de utilidad publica.

Articulo 34 :

"Se atendera al crecimiento de los centros de poblacion mediante la determinacion de areas necesarias para su expansion".

La determinacion de las areas sobre las que se expandera una determinada poblacion se prevera en las declaratorias en lo que respecta a las reservas que la Ley define como las areas que seran utilizadas para el -- crecimiento de un centro de poblacion.

La planeacion y regulacion de la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion estara contenida o prevista por los planes nacionales, Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano a partir de la publicacion de estos, las areas y predios quedaran sujetos a esta Ley. La publicacion de los planes que deba de hacerse en forma abreviada en los periodicos oficiales y en los de mayor circulacion correspondientes, marcan el inciso de la vigencia de los mismos y automaticamente someten a sus resoluciones o consideraciones las areas comprendidas y abarcadas por ellos y a los principios rectores de la Ley Federal, o los Estatales correspondientes, asi como a las consiguientes declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios.

4 .- DECLARATORIA DE PROVISIONES, USOS, RESERVAS Y DESTINOS DE AREAS Y PREDIOS.

El parrafo tercero del articulo 27 Constitucional dice :

"Se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de

tierras, aguas y bosques", este parrafo contiene como ya se asento anteriormente las modalidades a la propiedad privada que en vista al interes publico, la Nacion puede imponer a este derecho del gobernado. Esta facultad del Estado Mexicano, va a ser ejercida de manera concurrente y a la Ley reglamentaria debe de contener las normas "Que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ambito de sus respectivas competencias", la Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria de la reforma Constitucional mencionada, debe definir los principios conforme el Estado ejercera sus atribuciones para determinar las correspondientes modalidades a la propiedad privada.

La Ley establece que estas modalidades seran impuestas por medio de declaratorias y la expedicion de las mismas correspondera a las autoridades señaladas por las Leyes Locales. Las areas que deberan abarcar estas declaratorias se definen claramente por la Ley :

Articulo 37 : Para los efectos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

- I .- PROVISIONES .- Son las areas que seran utilizadas para la fundacion de un centro de poblacion.
- II .- USOS .- Son los fines particulares a que podran dedicarse determinadas areas y predios.
- III .- RESERVAS .- Son las areas que seran utilizadas para el crecimiento de un centro de poblacion.
- IV .- DESTINOS .- Son los fines publicos a que se prevea dedicarse determinadas areas o predios.

Una vez que se determinan las areas de provisiones y reservas, o sea las areas destinadas a la fundacion y futuro crecimiento de un centro de poblacion, las autoridades competentes estudiaran y señalaran los destinos y usos correspondientes.

Estas declaratorias que expresa el articulo 39 deberan de expresar

las razones de beneficio social que las motivaron y agrega el articulo 40 que :

"Son tambien razones de beneficio social el cumplimiento y la -- ejecucion por parte de los Gobiernos de los Municipios, de las Entida-- das Federativas y de la Federacion de los Planes de Desarrollo Urbano a que se refiere el articulo 4o. de esta Ley".

El termino "razones de beneficio social" lo toma la Ley del pa-- rrafo tercero del 27 Constitucional, pero la Ley Federal no lo define y se concreta a decir que el cumplimiento y ejecucion de los Planes de De-- sarrollo Urbano formaran parte de este concepto. Las Comisiones Unidas en su primer Dictamen comentaban al respecto que : "El articulo 36 de - la Ley debera de expresar las razones de beneficio social que las moti-- varon, exigencia acorde con lo establecido por el articulo 16 de la --- Constitucion General de la Republica". El contenido del articulo 16 en su primer parrafo, que contiene la garantia de la Legalidad, ordena que el acto de autoridad debe de ser fundado y motivado, conceptos analiza-- dos anteriormente, nada expresa de razones de beneficio social.

La vaguedad e imprecision de este termino lleva a concluir que - las razones de beneficio social, que las declaratorias deben de conte-- ner como causa de motivacion seran : En primer lugar, el cumplimiento y ejecucion de los Planes de Desarrollo Urbano, ya que estos son la parte mas importante de la organizacion del crecimiento urbano, y las declara-- torias sobre provisiones, usos, reservas y destinos que representan un complemento necesario para el cumplimiento de los fines contenidos en - los planes. En segundo lugar, quedaran los objetivos y fines de la Ley Federal de Asentamientos Humanos y de las Leyes sobre Desarrollo Urbano

La Ley Federal autoriza para el cumplimiento de los Planes de De-- sarrollo Urbano, que impliquen el empleo de cualquiera de los medios in-- dicados en el articulo tercero de la Ley y sea necesario o de mayor be-- neficio social, la ocupacion de la propiedad. La autoridad competente -

por causa de utilidad publica, proveera a la expropiacion de la misma de conformidad con las Leyes de la materia que fueren aplicables.

Quando sea necesario emplear los medios que la Ley enumera para la ordenacion y regulacion de los asentamientos humanos, se autoriza que la autoridad competente expropié por causa de utilidad publica y de acuerdo a la Ley de la materia los bienes necesarios para tal efecto. La Ley Federal de Expropiacion del 25 de Noviembre de 1936, en su articulo Primero hace una enumeracion exhaustiva de lo que se considera como causa de utilidad publica y las que puedan relacionarse con la ordenacion del Desarrollo Urbano, como el establecimiento, explotacion o conservacion de un servicio publico (I); la apertura, ampliacion y alineacion de calles (II); el embellecimiento, ampliacion y saneamiento de las poblaciones y puertos (III); la creacion o mejoramiento de centros de poblacion y de sus fuentes propias de vida --- (XI); etc.,

Quando un predio quede comprendido en la zona declarada de reserva territorial, podra ser utilizado por sus propietarios en forma que no presente obstaculo al futuro aprovechamiento determinado por las correspondientes declaratorias de usos y destinos. Estas zonas se utilizaran para el crecimiento del centro de poblacion y sus usos y destinos futuros, no deben ser impedidos por los particulares, de esta manera se restringue el derecho de propiedad y se atribuyen prohibiciones a los propietarios sobre la utilizacion de las tierras o areas correspondientes; si al predio se le concedio un determinado fin particular o publico en la declaratoria, debe de utilizarse de acuerdo a esos fines exclusivamente, de no hacerse, tanto las Leyes Federales como Locales contendran las sanciones que se impondran a los infractores de las mismas.

5 .- VIGENCIA E INSCRIPCION DE LAS DECLARATORIAS.

Las declaratorias seran obligatorias desde el momento en que entren en vigor, al respecto establece el articulo 43 :

"Las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios, estaran en vigor a los sesenta dias a partir de su publicacion, y deberan de ser inscritas dentro de los diez dias siguientes en el Registro Publico de la Propiedad y en los otros registros que correspondan en razon de la materia. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano estaran a consulta del publico en las oficinas del respectivo Ayuntamiento."

El plazo que la Ley establece es de sesenta dias a partir de su publicacion, para que las declaratorias obliguen validamente a los gobernados, ademas en los diez dias siguientes deberan inscribirse en el Registro Publico de la Propiedad y en los otros que correspondan. El Ayuntamiento tendra en sus oficinas los Planes Municipales para que el publico pueda consultarlos. Las autoridades que expidan las declaratorias seran las responsables por el incumplimiento de no gestionar su inscripcion y los jefes de las oficinas de los Registros que no la lleven a cabo o la realicen con deficiencias. Las Leyes Locales seran las encargadas de sancionar su incumplimiento.

Aparte de las obligaciones de los jefes de las oficinas de los Registros correspondientes, de inscribir correctamente estas declaratorias, se les prohíbe inscribir actos, convenios o contratos que contravengan lo contenido por las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos y no contengan la clausula relativa a la utilizacion de las areas y predios, lo mismo que se les faculta ademas para que expidan los correspondientes certificados de existencia o inexistencia de las declaratorias señaladas.

La Ley Federal establece la nulidad de pleno derecho para :

- a) .- Los permisos, autorizaciones y licencias que dicte la autoridad administrativa en contravencion con lo senalado en -- los Planes y Declaratorias.
- b) .- Los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesion o cualquier otro derecho que contravengan a las co rrespondientes declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Publico de la Propiedad

Se establece ademas la responsabilidad de los Notarios que no podran autorizar escrituras publicas que no contengan las clausulas relativas a la utilizacion de areas y predios conforme a las declaratorias correspondientes y en las que no se inserte el certificado del Registro Publico de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de declaratorias.

El control en tal incumplimiento sera el rechazo por parte de la Oficina del Registro, para inscribir el acto respectivo, hasta tanto no se subsanen sus faltas.

7 .- PREFERENCIAS.

Articulo 47 :

"Las areas y predios de un centro de poblacion, cualquiera que sea su regimen juridico, estan sujetas a las disposiciones que en materia de ordenacion dicten las autoridades conforme a la Ley".

No importa el regimen juridico que se haya establecido sobre determinadas areas o predios, puede ser modificado por las disposiciones que se dicten sobre Desarrollo Urbano, es preferente pues esta materia

a cualquier otra que rija sobre esos predios.

Cuando se trate de tierras afectadas por la explotación minera, agrícola o forestal, o sean aptas para esta afectación o explotación se buscare que preferentemente se destinen a estas actividades para proteger el equilibrio ecológico, pero si son requeridos por el proceso de urbanización, pueden retirarse por este solo hecho de su afectación, si siguiendo las Leyes que los rigen.

Si el proceso de urbanización debe absorber terrenos ejidales o comunales, a los Ayuntamientos se les encarga la tarea de gestionar los correspondientes decretos de expropiación a su favor cuando sean necesarios, siguiendo la Ley de la Reforma Agraria.

CUARTA PARTE

LA ASOCIACION FORZOSA

CAPITULO I

LA ASOCIACION FORZOSA

Debemos tratar de encontrar una solución al Problema del Desarrollo Urbano, pero una resolución que pueda tener bases en nuestro derecho y que se encuentre estrechamente ligado a la salvaguardia de sectores de importancia cultural e histórica.

Luego entonces podemos pensar en un agrupamiento, como una asociación. Ya que debe destacarse como punto importante que para todo fin colectivo, se requiere de una asociación, en el cual su principal objetivo sea el de "reunirse", pudiendo ser esta de carácter civil, que es toda sociedad legal que no tiene como finalidad el lucro; o bien de carácter mercantil, siendo esta también lícita, pero en donde si se tiene como finalidad el lucro, estas nacen por voluntad de los socios.

Pero debemos tener presente que existen en el transcurso de nuestras vidas momentos en que por distintas circunstancias debemos de asociarnos, casi de manera forzosa, porque se impone el agruparse, como un ejemplo tenemos a los comerciantes en Camaras, etc.

Por consiguiente, el hablar de una asociación forzosa, formada por propietarios, no es hablar de una cosa extravagante, ni mucho menos fuera del alcance de llegar a legislarse; este agrupamiento de propietarios tendría como finalidad la conversión de los bienes que aporten los particulares y la forma en que se transformen, estos en nuevos bienes, o en derechos de co-propiedad en el caso de que aquello fuere inconveniente, desde luego dando bases seguras el Poder Público.

Lo preponderante de este planteamiento es que se encuentra apoyado en nuestro local artículo 873.

Ahora bien, aunque esta asociación forzosa se nos presenta como una novedad para nuestro sistema, es algo que ya se encuentra debidamente legislado en otros países y que ha venido operando con inmejorables resultados, es por esta razón que debido a su gran utilidad es necesario intentarlo.

CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA .

Si se pudieran abarcar estos requisitos que daremos a continuación, sentimos que podría crearse la Asociación Forzosa :

- I .- Que se cree una obra, o un servicio público para que se de la necesidad de la adscripción de esos bienes, para su efectuación o prestación, dejando sobrantes de inmuebles utilizables por personas de derecho privado.
- II .- Al no existir una resolución anterior de los titulares, se procediera a un reparto inequitativo de la contribución de tierras que se empleen para espacios de servicios públicos, así como una distribución inequitativa de todo lo sobrante.
- III .- Para que se cree la junta o asociación forzosa, es necesario que la autoridad urbanística haya exitado, personalmente o por medio de publicaciones a los asociados.
- IV .- Que exista un plazo razonable, seis meses, entre la convocatoria y la constitución de la misma.

V .- Que sean identificados los bienes adscritos, al proyecto, y los lineamientos generales para la funcion de la asociacion y su disolucion, en el acuerdo de constitucion de la Junta.

Por supuesto que podriamos adicionarle muchos puntos, pero en una manera general, lo unico que estamos tratando de lograr es presentar un nuevo planteamiento para tratar de solucionar el problema urbanistico, y de dar nuevas aportaciones a nuestras leyes y procedimientos de planeacion, para situar con mayor facilidad los bienes, bienes que ademas de que obstaculizan su propio desarrollo, no se sitúan en su propio destino urbano.

Pero, vamos a tratar de desmenuzar un poco mas a fondo la importancia que tiene la asociacion forzosa.

Cuando nuestras Leyes de Expropiacion son movidad por causales de interes publico modifican el derecho de propiedad, ya que la expropiacion constituye una medida de caracter individual y concreto que concentra sus efectos sobre un bien especial, con lo que se priva al particular de sus bienes, en tanto que estos son necesarios para el estado. Tratando asi de solucionarse el conflicto de intereses entre el estado y el particular, que se acentuan en apoyar los intereses colectivos; para la realizacion de un buen orden urbano, mediante la accion gubernamental que pueda ofrecernos espacios libres de obstaculos juridicos y asi llevar a cabo una labor que exige unidad de proyecto de accion, reconocemos que la asociacion forzosa podria ser de gran utilidad para la obtencion de este fin.

Nuestro decreto local 2241 dispone que, por el pueden los bienes inmuebles y los derechos sobre los mismos ser objeto del derecho de expropiacion.

En el capitulo de disposiciones generales en materia de propie

dad el mismo Código señala una serie de limitaciones y modalidades que en su conjunto integran el régimen jurídico que norma la situación general del titular del derecho de propiedad.

Estas últimas son formaciones del derecho de Vecindad; por relación de vecindad entendemos, de conformidad a lo que estatuye el Código Civil Mexicano, que son obligaciones como el nombre lo dice de mantener nuestra propiedad en armonía con la propiedad vecina, por ejemplo en un predio no pueden hacerse excavaciones o construcciones que hagan perder el sosten necesario al suelo de la propiedad vecina, salvo claro que se tomen las precauciones debidas, tampoco se pueden construir fosos, albañales cerca de una co-propiedad o pared ajena.

El artículo 877 del Código Civil estipula, "el derecho que tiene tanto el propietario como el inquilino de un predio de ejercer las acciones que procedan para impedir que por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen la seguridad, el sosiego, o la salud de los que habiten el predio".

Ahora bien, aun cuando en otras legislaciones se tiene un concepto de derecho de propiedad considerándose como tal el suelo, el espacio y todo lo que se encuentre bajo y sobre la superficie, esto tiene un espacio y una posibilidad extraordinaria; cosa que no sucede con nuestro sistema, ya que el artículo 473 dispone una serie de limitaciones y modalidades, aunque esto no sea una definición.

Por consiguiente, podemos hacer notar que en otras legislaciones existe una serie de limitaciones para disponer de ciertos bienes o con relación a ellos; esto a ocasionado el que en otros países se legisle específicamente en la elaboración de un Código de Urbanismo y Habitación, todo esto encaminado en un principio a paralizar o tratar de finalizar con la ruptura incontrolable de la propiedad rural, que después fue concentrado en la renovación urba

na.

Para llevar a cabo en forma mas sencilla una disposicion de un plan de urbanismo aprobado, se puede agrupar a los propietarios bajo la direccion de las autoridades, para que estos en forma conjunta colaboren con la realizacion de mejoras, y proveer de lo necesario al interes publico.

El hecho de que pudiera constituirse la asociacion forzosa en nuestro pais, y la contemplacion de la conversion de los bienes aportados por los particulares y la manera como se transformen estos en nuevos bienes, nos hace pensar que difiere esto de la expropiacion, en que los bienes para esta tienen un valor economico; en tanto que en lo otro solo tienen un valor de recibirse como bienes transformados en los nuevos que se creen; se puede comparar con el traspaso de bienes.

Lo mas importante de todo es el trabajar en equipo, teniendose un fin comun, siendo esta actividad desempeñada por una persona moral, que contara con todas las facultades, inclusive el resolver el destino de los inmuebles, es de gran importancia la existencia de un organismo interno en los propietarios, para que estos puedan dar a los bienes su distribucion equitativa. Todo esto aun cuando se transfieran o no a los propietarios, el derecho de propiedad.

Ha dado resultado el procedimiento de la realizacion de algunas obras por colaboracion, tal y como lo prevee nuestra Ley en su Titulo Tercero del Decreto 7416, que contiene la Ley de Planeacion y Urbanizacion del Estado; establece que: Las obras de pavimentacion de las ciudades, la electrificacion, las instalaciones de alcantarillado publico y agua, el embanquetado y las instalaciones de alumbrado publico; podran realizarse cuando el Consejo de Colaboracion Municipal y el Ayuntamiento asi lo acuerden; segun lo establecido por la propia ley, correspondera al Consejo de Colaboracion -

Municipal la proyeccion y ejecucion de dichas obras. "Son instituciones publicas con personalidad juridica propia, y capacidad legal para decidir, y celebrar toda clase de actos juridicos en las materias propias de sus finalidades" (41), "mismas que se encuentran definidas en la Ley, por lo que no son organismos de representacion y coordinacion privada" (42), sino que el organismo publico es el que canaliza esa colaboracion, lo que es distinto a identificar el todo, con la parte. Se integra por un colegiado, con representantes de instituciones publicas y privadas, las resoluciones seran tomadas por mayoria de votos de los presentes. Estos organismos tienen como fines "representar especificamente los intereses de las fuerzas vivas del Municipio" (46); pero sin embargo es clara cuando determina, que fue creada, para proponer la creacion de nuevos servicios publicos o mejorar los ya existentes, pero sobre base a la cooperacion particular, todo esto con el fin de promover y organizar la cooperacion de los particulares y a las autoridades municipales en materia de obras y servicios urbanos, en otras palabras gestionar la ayuda de todo lo relacionado con el progreso en la urbanizacion del municipio..

Por otro lado, efectuar todo tipo de tareas administrativas para la realizacion de dichas obras, como la expedicion de convocatorias, suscripcion de contratos, exigir las responsabilidades derivadas de estos, dar las bases para el financiamiento de las obras.

Como podemos apreciar este organismo funciona como promotor, gestor, y ademas aprueba y ejecuta las obras; existiendo hipotesis para pagar su costo; sera costeado en su totalidad por los cooperadores, cuando la obra se se entienda legalmente aprobada, o que existiere oposicion de menos del 25 % de los propietarios; o bien el Municipio debera aportar el 30% de su valor, cuando existiere una oposicion mayor a dicho porcentaje.

En este caso los particulares se agrupan para gestionar o ope-

nerse a la realizacion de la obra, ahora bien en este caso no se da la asociacion en relacion al pago o a los beneficios, ya que en ambos casos resulta de caracter imperativo, ya que la Ley dispone, " que se costeara "el costo del pavimento comprendido al frente del predio hasta el eje de la calle". (49)

De todo lo anterior podemos hacer notar que se esta requiriendo de una asociacion, para colaborar con el sector publico, claro - esto solo se refiere a costos, pero no asi a los beneficios o a las cargas del mismo.

Es por todo esto, que resulta de mayor utilidad y beneficio el que se pueda llevar a cabo la asociacion forzosa, en donde los propietarios logren asociarse en las cargas y beneficios del sector de interes publico.

C O C L U S I O N E S :

1 .- El proposito de la Ley General de Asentamientos Humanos es regular por medio de una politica general, los problemas que el crecimiento urbano ha ocasionado en el pais, para esto se pretende :

- a) .- Terminar con los Asentamientos Humanos no controlados;
- b) .- Determinar el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el aumento de la poblacion;
- c) .- Reducir el deficit de vivienda;
- d) .- Otorgar seguridad juridica a los titulares de la tenencia de la tierra; y
- e) .- Mejorar en general las condiciones de vida de la poblacion rural y urbana.

Los medios seran :

- a) .- Evolucionar hacia ciudades de dimensiones medias;
- b) .- Evitar la macrocefalia urbana;
- c) .- Plantear su descongestion;
- d) .- Plantear una politica que permita obtener mejores rendimientos de las inversiones que se realizan en los centros urbanos.

2 .- La Ley reestructura su objeto en : I.- Establecer la concurrencia de los Municipios, Entidades Federativas y Federacion para la ordenacion y regulacion de los Asentamientos Humanos en el territorio nacional; II.- Fijar las normas basicas para planear la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion; y III.- Definir los conceptos conforme a los cuales el estado ejercera sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios. Estos objetivos son de acuerdo a la reforma constitucional de 1976 -

que reglamente.

3 .- La Ley desarrolla su objetivo en cuatro capitulos :

I .- Disposiciones Generales; II .- De la Coordinacion y Concurrencia; III .- De las Conurbaciones; y IV .- De las regulaciones de la Propiedad Privada.

4 .- Para la ordenacion y regulacion de los Asentamientos Humanos se enumera una lista de los medios en su articulo tercero y para cumplir estos y llevar a cabo el proposito mencionado en la Ley. - La politica sobre Asentamientos Humanos se regira por los planes de desarrollo urbano. El Plan Nacional, los Estatales y los Municipales, todos coordinados entre si.

5 .- El Plan Nacional se elaborara por la Comision Nacional de Desarrollo Urbano Regional, presidida por el Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Publicas. Los Planes Estatales y Municipales corresponden a las Legislaturas Locales y en este ultimo se hace necesaria la presencia y ayuda del Ayuntamiento. Todos los planes deben de ser publicados abreviadamente en los periodicos Oficiales y de mayor circulacion correspondientes.

6 .- En el capitulo II se establece la concurrencia y coordinacion de autoridades, se reparten facultades primero : Las que deben de realizar conjuntamente tanto Estado, Federacion y Municipios; 2 .- La coordinacion entre las dependencias del sector publico que tengan facultades sobre desarrollo urbano; 3 .- La coordinacion del Ejecutivo Federal para celebrar convenios con las autoridades de Estados y Ayuntamientos sobre acciones e inversiones de desarrollo urbano; 4 .- Las facultades con que se enviste a la Secretaria de la Presidencia, principal representante del Ejecutivo Federal en esta materia; y 5 .- Las atribuciones de los Poderes Locales separados por dos apartados, uno corresponde exclusivamente a las legis

laturas locales y el segundo para los Ejecutivos de los Estados, por ultimo enumera las facultades de los Ayuntamientos, Asi divide la Ley facultades y establece la concurrencia y coordinacion Constitucional.

7 .- El capitulo III regula el fenomeno de conurbacion a que se refiere el articulo 115, IV Constitucional, otorgando facultades al Ejecutivo Federal para expedir la Declaratoria correspondiente y formar la Comision Permanente integrada por los representantes de los Estados y Municipios afectados, para llevar a cabo la regulacion de la zona. Sobre conurbaciones que afectan solo al territorio de un Estado, es la legislacion local la encargada de regularlos.

8 .- Para complementar su objeto, el capitulo Iv se encarga de la regulacion de la propiedad en los centros de poblacion, esta ordenacion se llevara a cabo mediante la fundacion, conservacion, mejoramiento y crecimiento de los centros de poblacion. La fundacion se hara por Decreto del Congreso Local que contendra la declaratoria sobre provisiones, usos, reservas y destinos de tierras y aguas, el mejoramiento podra llevarse mediante convenios entre autoridades y propietarios y el crecimiento sera previsto por las declaratorias en lo referente a reservas.

9 .- Las modalidades a la propiedad privada se impondran por las declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de areas y predios y corresponde dictar tan importantes datos a las autoridades que designen las legislaciones locales, estas deben de exponer las razones en que se motivan siendo estas sobre todo, el cumplimiento y ejecucion de los planes de Desarrollo Urbano.

10 .- La Ley autoriza a expropiar por causa de utilidad publica, si en el cumplimiento de los fines y medios de la Ley esto es necesario, ordena ademas a los propietarios de bienes sujetos a las modalidades

de las declaratorias, que si corresponde su derecho como reserva, el uso que haga del mismo no debe afectar el futuro uso o destino que se le haya reservado.

11 .- Sesenta días despues de publicadas las declaratorias, obligan tanto a particulares como autoridades en su cumplimiento, la misma autoridad que las expida debe de presentarlas dentro de los diez días siguientes y la autoridad registradora debe de decidir pronto y eficazmente su registro, de lo contrario unos y otros incurriran en sanciones que estableceran las Leyes Locales.

12 .- Las autoridades encargadas de los Registros Publicos, no deberan de inscribir actos o convenios que no contengan las clausulas sobre utilizacion de areas y predios y la correspondiente certificacion del Registro de la existencia o inexistencia de la declaratoria.

13 .- Las autoridades administrativas no expediran permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo dispuesto en los planes o declaratorias y de hacerlo seran "nulos de pleno derecho".

14 .- Los notarios no deben de autorizar escrituras en las que no se localiza la clausula mencionada y no se inserte el certificado de existencia o inexistencia de declaratorias.

15 .- La Ley sera aplicada preferentemente a cualquier otro regimen juridico existente en los predios, cuando se trate de tierras afectadas a fines mineros, agricolas o forestales; se preferira que se siga utilizando para esos fines, pero el desarrollo urbano sera causa para pedir su desafectacion, de acuerdo a la Ley que los rige. Los Ayuntamientos tramitaran los correspondientes decretos de expropiacion, cuando se trate de afectar terrenos ejidales o comunales.

16 .- Despues del analisis realizado en el presente trabajo, llega

mos a la deducción de que la mejor solución al problema de Urbanización, sería encaminar este al agrupamiento de los particulares, mediante la Asociación Forzosa, la cual se encuentra estrechamente ligada a la salvaguardia de sectores de importancia cultural e histórico. Es una asociación formada por propietarios que tienen como finalidad el uso de la tierra dándole a esta otro destino, y asociándose en sus cargas y beneficios en los programas de interés público. Logrando la conversión de los bienes que aporten los particulares y la forma en que se transformen, estos en nuevos bienes, o en derechos de co-propiedad en el caso de que aquello fuere inconveniente, desde luego dando bases al Poder Público.

Se procedería a una distribución inequitativa de todos los sobranes y a un reparto similar de la contribución de tierras que se empleen para espacios del servicio público, todo esto con la ventaja del no pago de impuesto y no afectación de la plusvalía, esto por la razón de que se trata de ayudar, cooperar con el Poder Público.

RELACION DE CITAS Y BIOGRAFIAS.

- 1 .- HAUSER M. PHILIP URBANIZACION, Problema de la vida en grandes aglomeraciones Pag. 199 a 229. Richard N. Farmer, John D. Long y George J. Stolnitz. Poblacion Mundial: Perspectivas para el futuro. -- Editorial Diana. Traducción Ramon Palazon. Mexico 1974. Ponencia presentada en la conferencia sobre Problemas Demograficos Mundiales. - Indiana, Mayo 6 de 1967.
- 2 .- UNIKEL S. LUIS. El Proceso de Urbanizacion en Mexico. Pags. - 129. Reunion Nacional sobre Asentamientos Humanos. Secretaria de la Presidencia. Mexico - 1975.
- 3 .- NACIONES UNIDAS. Factores determinantes y consecuencias de la tendencias Demograficas. (Nueva York) 1953. Capitulo II.
- 4 .- KINGSLEY PAVIS. Citado por Philip Hauser, "The origin and Growth of Urbanization in the world" American -- Journal of Sociology, LX, Marzo 1955. Pag.433
- 5 .- OVALLE FERNANDEZ IGNACIO Reunion Nacional sobre Asentamientos Humanos. Secretaria de la Presidencia.
- 6 .- SJOBERG, GIDEON The Preindustrial City. Citado por Hauser. Pg 208 y siguientes.
- 7 .- HORTON COOLEY, CHARLES Organizacion social. Nueva York. Citado por - Hauser, pags. 216 y sig.
- 8 .- THOMLINSON, RALPH. Programas Demograficos, Controversias sobre - control de Poblacion. Editorial Diana. Mexico 1971, traduccion Daniel Veitiez Cantolla.
- 9 .- MALTHUS THOMAS ROBERT. An Essay on the Principle of Population Lon--

- dres 1826. Citado por Thomlinson, pags. 17, 18. etc.
- SAUVY, ALFRED. Fertility and Survival. Nueva York. 1961. Citado por Thomlinson. Pags. 74
- 11 -- THE POPULATION COUNCIL. Fertility Studies: Knowledge, Attitude and Practice. Studies in family Plannig, No. 7. Junio 1965. Citado por Thomlinson. 79
- 12 -- FAGLEY M. RICHARD. The Population Problem and Family Plannig. Citado por Thomlinson. Pag. 90
- 13 -- SAN AGUSTIN.
- 14 -- FREEDMAN, WHELPTON Y CAMPBELL. Family Plannig, Sterility and Population Growth. Citado por Thomlinson. Pag. 81
- 15 -- HALLEY, EDMUND. An Estimate of the degrees of mortality of - man kid. Citado por Thomlinson.
- 16 -- STERNS J. BERNHARD. Historial Sociology. Nueva York 1959, citado por Thomlinson 103.
- 17 -- THOMLINSON, RALPH. A Model for Migration Analysis, citado en su obra. Pag. 126
- 18 -- URQUIDI, VICTOR. La explosion Humana. Testimonios del Fondo - de Cultura Economica. Mexico 1974.
- 19 -- MATEOS GONZ, JOSE HUMBERTO. La Explosion Humana. Testimonios del Fondo - de Cultura Economica. Mexico 1974.
- 20 -- MAZPULEZ, JORGE. Comentarios sobre Derecho Administrativo.
- 21 -- MAZPULEZ, JORGE. Comentarios sobre Garantias Individuales.
- 22 -- BURGOA, IGNACIO. Comentario enviado al Presidente de la barra Mexicana del Colegio de Abogados. Mexico. 4 de Marzo de 1976.
- 23 -- FRAGA, CABINO. Estudio publicado en la Revista Impacto, Num 1365.
- 24 -- EXPOSICION DE MOTIVOS

- DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. Asentamientos Humanos. Editorial Tri---
llas. Mexico, 1976. Pags. 75
- 25 .- SOTOMAYOR MIGUEL. Apuntes de clases sobre Derecho Consti-
tucional. UAG. 1976.
- 26 .- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS
HUMANOS.
- 27 .- DICTAMEN DE LAS COMISIONES Asentamientos Humanos. Editorial Tri---
UNIDAS. llas. Mexico, 1976. Pags. 79.
- 28 .- DICTAMEN DE MODIFICACIONES
AL PRIMER DICTAMEN Y A LA LEY. Asentamientos Humanos. Trillas. 1976.-
124.
- 29 .- PALLARES, EDUARDO. Derecho Procesal Civil. Editorial Po---
rrua, Hnos. Mexico 1976.
- 30 .- ACUERDO DE QUERETARO. Contenido en: Asentamientos Humanos, Ur-
banismo y Vivienda. Editorial Porrua. -
Mexico 1977.
- 31 .- GUADERRAMA, LEONIDES. El Desarrollo Urbano de la Ciudad de Me
xico. Reunion Nacional sobre Asentamien-
tos Humanos, Secretaria de la Presiden-
cia.
- 32 .- GARZA GONZALEZ, EDUARDO. Experiencia de Nuevo Leon en materia de
Planeacion Urbana. Secretaria de la Pre-
sidencia.
- 33 .- DE ALBA, MARTIN ALFONSO. Experiencias en Jalisco en Planeacion -
Urbana, Secretaria de la Presidencia.
- 34 .- Codigo Civil de Estado de Jalisco. Articulo ; 873.
- 35 .- Articulo ; 884 del Codigo citado.
- 36 .- PEDRO BONFANTE Citado en las "Relaciones de Vecindad".

Madrid. Editorial Reus. 1932. Traducción de
Antonio Garcia Valdecasas.

37 .- CODE ADMINISTRATIF.

Paris. Dalloz. 1969.

38 .-

Articulo : 2596

39 .- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS

CIVILES DE JALISCO.

Articulo : 236

40 .- LEY DE PLANEACION Y URBA-

49 .-

NIZACION DEL ESTADO DE JAL
LISCO.

Articulos : 57, 59, 61, 60, 65, 66, 67, 72,
87. Articulo : 96, en relacion
con la fraccion V del articulo
2o.

50 .- GALLO LOZANO, FERNANDO A.

Urgencia de un Derecho para La Ciudad Nueva
Guadalajara, Jal. 1974 . Pags. 147 a la 152

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

CODIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE JALISCO

LEY DE PLANEACION Y URBANIZACION DEL ESTADO DE JALISCO.