



UNIVERSIDAD DEL VALLE
MEXICO

CAMPUS ESTADO DE MEXICO
INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO CON EL NUMERO 8813-09

**"PERSPECTIVAS Y TENDENCIAS DEL DERECHO URBANO
MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO"**

T e s i s

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

EMMA MARGARITA FLORES GUERRERO

Naucalpan de Juárez, Estado de México, 1990.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

I. Capítulo Primero.

" Antecedentes Históricos de la regulación Jurídica en México "

1.1. Constitución de Apatzingán	1
1.2. Constitución Española de Cádiz	2
1.3. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de - 1824	3
1.4. Bases Constitucionales de 1836	4
1.5. Constitución Política de la República Mexicana de 1857 ..	5
1.6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	6
1.6.1. Artículo 27	7
1.6.2. Artículo 73 Fracción XIX	9
1.6.3. Artículo 115 y sus Reformas	10

II. Capítulo Segundo.

" Concepto del Derecho Urbano en México "

2.1. El objeto del Derecho Urbano en México	13
2.2. Bases Fundamentales del Derecho Urbano Mexicano	16
2.2.1. Los Planes Urbanísticos	16
2.2.2. La Propiedad Urbana	18
2.2.3. Los Instrumentos de Control de la Aplicación del Dere- cho Urbano	20

2.3. Categorías de las Normas que Agrupan el Derecho Urbano Municipal en México	22
2.4. Concepto de Derecho Urbano	25

III. Capítulo Tercero.

" Derecho Urbano Municipal " .

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	28
3.1.1. Artículo 115	28
3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	33
3.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México	35
3.4. Ley General de Asentamientos Humanos	47
3.5. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México	57
3.6. El Bando Municipal	70

IV. Capítulo Cuarto.

" Diversos Aspecto e Impactos del Derecho Urbano Municipal " .

4.1. Problemática Actual	74
4.2. Legislación Vigente	83
4.3. Perspectivas de la Regulación Jurídica del Fenómeno Urbano - (en el ámbito Municipal)	92
4.4. Proyección a Futuro del Derecho Urbano Municipal	94
4.5. Recomendaciones derivadas de los Congresos Internacionales - y Nacionales en la Materia	96

4.5.1. Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (HABITAT)	96
4.5.2. Los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna - (C.I.A.M.)	103
4.5.3. La Carta de Atenas	105
4.5.4. Acuerdo de Querétaro sobre Asentamientos Humanos	108
4.5.5. Reunión de Análisis de los Temas Básicos Nacionales de - Desarrollo Urbano, Toluca, Estado de México	120
Conclusiones	124
Bibliografía	127
Legislación	132
Otros Ordenamientos Jurídicos Consultados	133

CAPITULO PRIMERO

" ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REGULACION JURIDICA DEL FENOMENO URBANO "

En virtud de que sería exhaustivo referirse a todos y cada uno de los intentos legales para regular el fenómeno urbano en la historia - de nuestro país, única y exclusivamente se comentará en el presente Capítulo lo relacionado con las Constituciones, lo anterior obedece a que la Constitución es la voluntad del pueblo o grupo organizado que se mani---fiesta a través de una Ley Fundamental, noción que se encuentra intima---mente ligada con el concepto de Soberanía Nacional, que conforme a nues---tro régimen jurídico reside esencial y originalmente en aquél, así como que todo poder público dimana del mismo y se instituye para beneficio de éste. Por último, en nuestro país el pueblo tiene en todo tiempo, el ina---llenable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

I.I. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

La agitación de las clases sociales oprimidas para lograr una independencia inicia en el año de 1808, siendo materializada el 15 de --septiembre de 1810 con el Grito de Independencia. Al concluir esta lucha, Don José María Morelos y Pavón convoca a un Congreso que se integra por seis Diputados que él mismo nombró: Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Berduzco, Carlos María Bustamante, José María Cos y - Andrés Quintana Roo.

Este Decreto Constitucional fue sancionado en 1814 el 22 de oc---tubre en la ciudad de Apatzingán, de donde tomó el nombre, integrado por 242 artículos, divididos en 12 Capítulos que jamás tuvieron vigencia al---guna.

Dentro del Capítulo V, se regulan los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos. En el artículo 35 se --menciona la figura de la expropiación y establece que ningún individuo - podría ser privado de la mínima porción de tierra de su propiedad, sino

mediante justa compensación y cuando la necesidad pública así lo exigiera. Esto es el antecedente de la ejercitación de una acción del Poder Público para poder lograr el control de la propiedad individual sujetando el interés privado a los requerimientos de las necesidades colectivas.

Los artículos 117 y 118 establecían la posibilidad de ayudar a la industria y a la expansión de la misma, de igual forma la aprobación de los reglamentos que tuvieran como objeto la vigilancia y sanidad de los ciudadanos, además se desprende que ya existía la intención de regular jurídicamente aspectos urbanos tales como las medidas de seguridad, el fomento industrial, la sanidad y vigilancia de los centros de población.

1.2. CONSTITUCION ESPAÑOLA DE CADIZ.

Esta Constitución fue jurada el 19 de marzo de 1812 en España y en la Nueva España el 30 de septiembre de ese mismo año. Su vigencia fue suspendida por el entonces Virrey Venegas, siendo después parcialmente restablecida, en virtud del levantamiento encabezado por el militar español Rafael de Riego; y convirtiéndose en una Ley que tiene gran influencia en lo que ahora son nuestros instrumentos constitucionales.

En el artículo 131 del Capítulo VII del Título III se establecieron las facultades que tenía la Corte, como es la de dictar medidas para promover la industria o aprobar los reglamentos de policía y sanidad.

En el artículo 172 del Capítulo I, Título IV se establecían las limitaciones de autoridad del Rey; es conveniente mencionar la contenida en la Regla Décima que textualmente decía lo siguiente: " No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida necesidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y -

se le dé el buen cambio a vista de los hombres buenos ". (1)

El artículo 321 se refería a las atribuciones de los Ayuntamientos, la mayoría de las cuales se referían a la ejecución de obras públicas, como es el caso de construcciones y reparaciones de caminos, calzadas puentes y cárceles.

1.3. CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El 5 de noviembre de 1823 se reunió un Congreso, cuya finalidad era continuar con el frustrado intento de expedir una Constitución. Para esto se presentó el 20 de noviembre de ese mismo año el Acta Constitucional para asegurar el sistema federal. La discusión de esta Acta se efectuó el 3 de diciembre de ese año y del 23 al 31 de enero de 1824, fecha en que el proyecto fue aprobado sin variantes con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

La Constitución del '24 tuvo vigencia hasta 1835; según ella misma lo disponía no podía ser revisada sino a partir de 1830, aunque desde 1826 empezaron a proponerse reformas, pero nunca llegaron a ser votadas por el Congreso, de esta forma la Constitución del '24 no tuvo alteración alguna hasta su abrogación.

Dentro de la Sección Quinta de esta Carta Magna, se establecen las facultades del Congreso General y en su artículo 49 en su fracción III determina como objeto de las leyes y decretos que de éste emanen el mantener la independencia entre los Estados en lo que respecta a su gobierno interior. En el artículo 50 en la fracción II se establece: "... fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los Estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la -

(1). Leyes Fundamentales de México (1808-1983). Felipe Tena Ramírez. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983 Pp. 81-82.

industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones ". (2)

1.4. BASES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Con posterioridad a la caída de Agustín de Iturbide, las tendencias políticas concluyeron con la aparición de dos partidos que conforme al paso del tiempo se denominarían liberal uno y conservador el otro.

El proyecto de Reformas Constitucionales fue encargado a una comisión integrada por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, a éste último se le atribuye ser el principal interventor. Esta Comisión presentó un proyecto de bases constitucionales que fue aprobado el 2 de octubre de 1836.

Entre los disturbios ocasionados por la guerra de Texas el Congreso continuó con su cargo constituyente. La nueva Ley Fundamental se encontraba dividida en siete estatutos, adoptando por ello esta constitución centralista el nombre de **Constitucion de las Siete Leyes**. Esta Ley se concluyó el 6 de diciembre, se aprobó la minuta el día 21 y se entregó el texto al gobierno el 30 del mismo mes de 1836.

Con esto el país adquirió un régimen unitario que se encontraba dirigido por miembros del partido conservador, dando lugar al **Supremo Poder Conservador**. Estas Leyes Constitucionales señalaban que uno de los derechos de los mexicanos es el de no poder ser privado de su propiedad o libre uso y aprovechamiento de ella, sino cuando existiera un objeto de utilidad pública o general, esto debería de calificarlo el Presidente y sus cuatro Ministros en la capital, mediante una indemnización que determinaban dos peritos.

(2). Obra Citada. Pp. 173-174.

Estas Leyes provocaron una fuerte reacción contra el Régimen - Centralista, que terminó en la pérdida de una extensa parte de nuestro - territorio: Texas, Nuevo México, Arizona, California, Nevada, Utah y parte de Colorado.

Durante este periodo tampoco se dió solución al grave problema de la tenencia de la tierra.

1.5. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

Esta Constitución fue jurada primero por el Congreso que en esos momentos se encontraba integrado por 90 miembros o quizá unos más y después por el entonces Presidente de la República Ignacio Comonfort el 5 de febrero de 1857, siendo promulgada el 11 de marzo del mismo año.

Dentro de la Sección I del Título I de esta Ley Fundamental se protegen los derechos del hombre, siendo el texto del artículo 27: " La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con -- que esta haya de verificarse . . . " . (3)

El artículo 72 fracción XXI facultaba al Congreso para dictar leyes en materia de naturalización, colonización y ciudadanía, constituyendo pasos muy importantes en materia de procesos y fenómenos urbanos.

Esta Constitución ha sido severamente criticada por sujetar de sobremanera al Poder Ejecutivo a las decisiones del Congreso, lo que permitió la autocracia, imposibilitándose con ello la eficacia total de sus preceptos.

1.6. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Con el triunfo de Don Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, una vez concluida la Revolución Mexicana, se sentaron las bases para la elaboración de una nueva Constitución que se realizó en la ciudad de Querétaro.

El Congreso Constituyente inició las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916; previamente en el Decreto que convocaba a elecciones se mencionaba que los requisitos para ser Diputado se contenían en la Constitución de 1857 y establece que no podían serlo "... los que hubieran ayudado con las armas o servido empleos en gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista ". (4)

La Constitución de 1917 " fue una declaración de guerra multi lateral, dirigida a los hacendados, los patronos, el clero y las compañías mineras (que perdieron su derecho al subsuelo) ". (5)

La idea de Venustiano Carranza era reproducir parte del articulado de la Constitución de 1857 sin modificación alguna, con pocos cambios sustanciales en diversos considerandos importantes.

Anteriormente a la discusión de esta nueva Constitución el mismo Carranza integró una Sección de Legislación Social, " ... que preparó estudios y proyectos sobre una Ley Agraria Municipal, Ley de Trabajo, Ley de Accidentes, Ley de Salarios Mínimos, Reformas al Código Civil del Distrito Federal, Ley sobre Expropiación de Terrenos, Ley sobre Confiscación de Bienes a los Enemigos de la Revolución, Ley sobre

(4). Obra Citada. Pp. 609-610.

(5). Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Guillermo Floris Margadant S. Editorial Esfinge, S.A. México, 1976. Pp. 170.

Tránsito y Ferrocarriles, Ley Electoral, etc. ". (6).

Andrés Molina Enriquez, Luis Cabrera, Francisco J. Mújica, -- Hilario Medina, Fernando Lizardi y Alberto Román son algunos de los nombres que se encuentran ligados a nuestros derechos sociales, inaugurando una nueva técnica legislativa que tiene como resultado la primera -- Constitución Político-Social del presente siglo.

Esta Constitución determinó los derechos del individuo frente al Estado, lo que conocemos como " garantías individuales " y estableció las bases políticas, económicas y sociales de nuestro país.

1.6.1. Artículo 27.

En el primer párrafo de éste artículo se recopilaron las ideas de varios diputados encabezados por el Ingeniero Pastor Rouaix, proponiendo: " La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación - la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a particulares constituyendo la propiedad privada ". (7).

Del párrafo anterior únicamente se suprimió la palabra " directo ", quedando hasta nuestros días el resto del párrafo.

Una de las estructuras fundamentales del Derecho Urbano es el concepto de propiedad originaria, no debe de interpretarse como equivalente al de propiedad en su connotación común pues la Nación o el Estado

- (6). Panorama Social de las Revoluciones de México. Alberto Bremauntz. Ediciones Jurídico-Sociales. México 1960. Pp. 205.
- (7). Derecho Constitucional Mexicano. Felipe Tena Ramírez. Editorial Porrúa S.A. México, 1977. Pp. 187.

no usan, disfrutan o disponen de las tierras como lo hace un propietario corriente". (8)

Para el Licenciado Burgoa, la "propiedad originaria" significa una total dependencia del territorio nacional al Estado, en virtud de su inseparable naturaleza.

En el precepto legal antes invocado, según el Licenciado Tena Ramírez se hicieron dos aplicaciones prácticas:

- 1.- Al quitar de la propiedad privada e incorporar al dominio directo de la nación los bienes del subsuelo;
- 2.- Al imponer ciertas modalidades a la propiedad privada.

En la Exposición de Motivos del artículo 27, los diputados señalan que la Nación tiene el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y solo reconoce y otorga a los particulares el dominio directo de ellas.

Una de las estructuras del **Derecho Urbano** es el concepto de propiedad individual como una función social, esta rama del Derecho ha fijado su atención en las limitantes constitucionales que puede tener la propiedad privada, en virtud de que los planes urbanísticos regulan directamente a este tipo de propiedad. Las limitantes comentadas se dividen en dos tipos:

1.- La imposición de modalidades a la propiedad privada.-

De este artículo se desprende que el Poder Público tiene la posibilidad de establecer limitantes a los derechos específicos que se derivan de la propiedad siempre y cuando tengan estas como causa la satisfacción del interés público.

(8). Obra Citada Pp. 156.

2.- La **expropiación**.— La segunda limitante constitucional a la propiedad es la **expropiación**. Según Ignacio Burgoa esta figura consiste en la suspensión de los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien decretado por el Estado, que es quien lo adquiere. Los requisitos legales para que sea procedente una **expropiación** son:

- A.- Que la orden sea un acto de autoridad.
- B.- Que el acto expropiatorio tenga como causa la satisfacción de una necesidad pública.
- C.- Que la causa de utilidad pública sea concreta y específica.
- D.- Al efectuar el Estado toda **expropiación** debe otorgar al -- afectado una contraprestación denominada **expropiación**.

En el caso de la fracción I del artículo 27 de la Constitución de 1917 se reservó el derecho a adquirir el dominio directo de tierras y aguas dentro de una franja " de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas a los mexicanos ". Esta prohibición no la contenía la Constitución de 1857, sino que tiene sus antecedentes en la Ley sobre Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863. De igual forma el proyecto constitucional de Don Venustiano Carranza carecía de esta limitante, siendo incorporada la prohibición al texto original de la fracción antes mencionada por instancia de José María Natividad Macías.

1.6.2. ARTICULO 73 FRACCION XIX.

Otra de las disposiciones constitucionales con implicantes urbanísticos es este artículo, en donde se establecieron las facultades -- del Congreso de la Unión y en su fracción XIX determina que puede establecer las reglas a las que deberán de sujetarse todas las ocupaciones o enajenaciones de terrenos baldíos. Se entiende por terrenos baldíos aquellos que la autoridad no ha destinado a un uso específico o no ha cedido onerosamente a los particulares. Estos bienes al no ser objeto de apropiación alguna por parte de los particulares se agrupan dentro del patrimonio del acervo de la Nación, formando parte de la llamada **propiedad** -- **originaria** del Estado, hasta en tanto no se trasmita su dominio a los -

particulares para crear la **propiedad privada**.

El legislar en esta materia compete a la Federación y no a -- las Entidades Federativas.

1.6.3. ARTICULO 115 Y SUS REFORMAS.

La base o cédula de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana la constituye el **Municipio Libre**, designado así porque no está sujeto a intervenciones ajenas y puede ejercitar libremente su vida administrativa, económica y política.

El Municipio tuvo su origen entre los romanos quienes asignaban esta denominación a las ciudades que conquistaban y a las que les daban cierta autonomía, porque sus habitantes además de adoptar la ciudadanía romana podían seguir administrando la ciudad, aún cuando no tenían derechos políticos y estaban subordinados al poder central de Roma.

Encontramos que los Municipios ya contenían dos elementos --- característicos del Municipio actual :

- a.-) Facultad para resolver sus problemas internos.
- b.-) Derecho a pertenecer a un orden político superior.

Con el tiempo las necesidades de los Municipios fueron aumentando, por lo que se hizo necesaria la creación de un gobierno interno, constituyéndose el **Ayuntamiento**, integrando en algunos casos por personas elegidas por el Rey o bien por el pueblo.

Posteriormente el Municipio, con los cambios que implicó el medio en el que se implantaba se transplantó a España y de ésta a América donde Hernán Cortés funda, en la llamada Villa Rica de la Vera Cruz, el primer Ayuntamiento de México.

Dentro de las características generales que señalan las Constituciones Estatales para la organización y funcionamiento de los Municipios encontramos :

- 1.- La base de la división territorial y de la organización política de un Estado, es el Municipio Libre.
- 2.- El Municipio Libre en su régimen interior será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno Federal.
- 3.- Tendrá su residencia en la Cabecera del Municipio.
- 4.- Los Municipios quedan investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales a que haya lugar.
- 5.- Los Ayuntamientos se integrarán por:
 - a) Un Presidente Municipal;
 - b) Con el número de Regidores y Síndicos que señale la Ley respectiva.
- 6.- Los miembros del Ayuntamiento durarán en su cargo tres años y no podrán ser electos para el período inmediato.
- 7.- La mayoría de las Constituciones señalan que para ser miembro de un Ayuntamiento se requiere:
 - a) Ser ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.
 - b) Saber leer y escribir.
 - c) No tener empleo, cargo o comisión del Estado o Gobierno Federal.
 - d) Tener determinado tiempo de residir en el Municipio.
 - e) No ser ministro de ningún culto.
 - f) La edad señalada es variable.
- 8.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se integra con:
 - a) Los productos de sus propios bienes.
 - b) Las participaciones que reciban del Gobierno Federal y Estatal.
 - c) Las contribuciones que le señale el Congreso que en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades.

Para el Derecho Urbano dos de las más importantes fracciones del numeral que nos ocupa, son la V y la VI. La primera de ellas faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra y en su intervención en la evolución urbana, en el otorgamiento de licencias y permisos para construcción y para la creación y administración de zonas de reserva ecológica; todo esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, párrafo III de nuestra Carta Magna.

La fracción VI nos habla de cuando dos o más centros urbanos que se encuentran en dos o más Estados diferentes tiendan a formar una continuidad demográfica, las tres esferas de Gobierno (Federación, Entidades Federativas y Municipios) se coordinarán y regularán de acuerdo a su competencia el desarrollo de dichos centros, apoyándose en la Ley Federal de la materia.

CAPITULO SEGUNDO

" CONCEPTO DE DERECHO URBANO EN MEXICO "

2.1. EL OBJETO DEL DERECHO URBANO EN MEXICO.

Dentro de las diversas definiciones de Derecho Urbano, el objeto de esta Disciplina se hace consistir en la organización y utilización de los espacios habitables. Además, en este conjunto de normas se lleva implícita una regulación de conductas.

De acuerdo con lo que expone el Licenciado Andrés Alarcón Segovia, estas conductas que tienen por objeto la regulación específica y que deslindan en la incidencia que tienen sobre lo espacial y territorial de los asentamientos, se pueden clasificar en tres tipos:

- " 1.- Conductas que inciden creando el espacio;
- 2.- Conductas que inciden utilizando el espacio; y
- 3.- Conductas que inciden apropiando el espacio ". (9)

Se consideran **conductas que inciden creando el espacio** a aquellas que tengan como fin crear, transformar o incluso destruir el espacio. Debemos de entender como creación del espacio a la conducta sobre el medio físico ya existente a fin de crear en él las condiciones que son requisitos para un asentamiento. Como un claro ejemplo, tenemos el párrafo III del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se señala que se dictarán medidas para establecer provisiones, usos, reservas y destinos adecuados a tierras, con el efecto de ejecutar obras públicas y de planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los llamados centros de población.

Conductas que transforman el espacio, podría ser lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley General de Asentamientos Humanos en su fracción V, en donde se estipula que la ordenación y regulación favorables

(9). ¿ Nueva Rama ? El Derecho Urbanístico. Lic. Andrés Alarcón Segovia. Revista TESTIMONIO. Octubre, 1976. Núm. 10 Secc. Metròpoli. Edición P.R.I. México, D.F.

para una buena relación entre las zonas industriales y de vivienda del trabajador, el transporte entre ambos y las posibilidades equitativas entre el trabajo y descanso.

Respecto a las conductas encaminadas a la destrucción del espacio, todos conocemos de los actos de Poder Público que van encaminados a la regeneración de áreas urbanas, como es el caso de vecindades ruinosas que son derrumbadas y en su lugar se crean viviendas más decorosas.

Las conductas que inciden utilizando el espacio, se caracterizan porque una vez creado el espacio, estos actos le dan una específica función. Las bases de estas conductas típicamente urbanísticas consisten en considerar al espacio como un bien de consumo duradero. Según el licenciado Alarcón Segovia la diferencia entre el suelo urbano y la tierra agrícola es enorme, por lo tanto es diferente el objeto de regulación del Derecho Agrario y del Derecho Urbanístico. Para ejemplificarlo tenemos el artículo 6° de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en donde se otorgan facultades al Departamento del Distrito Federal para determinar los usos que deban tener las áreas urbanas.

Por último, las conductas que van encaminadas a la apropiación del espacio son los actos que asignan al espacio una función específica. Esto tiene gran interés en la configuración del espacio y esta será determinada por el sistema que impera respecto a la propiedad. -- Como ejemplo tenemos una compra-venta entre dos particulares, en donde por ese contrato el comprador adquiere un terreno para efecto de construir una casa, comercio o industria. Otras formas de apropiación son por cesión, por donación, por permuta o la misma expropiación.

La mayor parte de los negocios jurídicos relativos a la apropiación por tradición se encuentran regulados por el Derecho Civil, -- por lo que el Derecho Urbano necesariamente tiene aspectos de Derecho Privado. El interés privado se reconoce en cuanto sirva como instrumen-

to para la realización de fines urbanísticos; pero el Derecho Urbano - tiene disposiciones que se encuadran dentro del Derecho Privado.

El Licenciado Alarcón Segovia menciona que, dentro de las -- conductas antes mencionadas existen dos tipos de incidencia sobre el - espacio:

- A.- Directa: Son las conductas que forman el objeto específi co del Derecho Urbano, porque son aquellas que en forma específica crean, utilizan o detectan el espacio.
- B.- Indirecta: Son las conductas que condicionan al espacio en forma indirecta cuando establecen situaciones específicas que le afecten. Generalmente estas conductas están reguladas por otras normas jurídicas (el Derecho Administrativo, el Derecho Fiscal).

Resumiendo, el objeto del Derecho Urbano es la regulación de la organización y utilización de los espacios habitables.

Por lo anterior es que se reformó el texto del tercer párrafo del artículo 27 Constitucional, para incluir el principio de que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las - modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio social y con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana.

En la Ley General de Asentamientos Humanos del 30 de diciembre de 1975, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación - del 26 de mayo de 1976, se desarrollan los principios establecidos en las Reformas y Adiciones Constitucionales de 1976, señalándose como ob jeto el establecer la adecuada concurrencia de los Estados, de los Mu-

nicipios y de la Federación en esta materia; fijar las normas que regulan la función pública relativa a la fundación, conservación, mejora--- miento y crecimiento de los centro de población urbanos y definir los principios en los que deben de basarse los Estados para ejercer sus -- atribuciones al determinar los usos, reservas, provisiones y destinos de aguas, tierras y bosques.

Lo anterior lo cita el artículo 1°. de la ley antes mencionada, que dice que las disposiciones en ella contenidas son de interés -- social, orden público y su objeto es:

- A.- Establecer la concurrencia de los Municipios, Estados y de la Federación para la ordenación de los asentamientos humanos y su regulación en el territorio nacional.
- B.- Fijar las normas para la planeación de la fundación, mejo ramiento, conservación y crecimiento de los centros de - población.
- C.- Definir los principios bajo los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, - reservas y destinos de áreas y predios.

2.2. BASES FUNDAMENTALES DEL DERECHO URBANO MEXICANO.

2.2.1. LOS PLANES URBANISTICOS.- Es de gran importancia resaltar las peculiaridades características que presentan los tres elementos que sirven de apoyo a la **Disciplina Urbanística** en la actualidad.

El primero de ellos consiste en la actividad del Poder Público para regular la sistematización y utilización del suelo a través de los planes urbanísticos.

Los planes urbanísticos son el resultado de una labor de planificación que consiste en un sistema de plantear y resolver los proble mas de índole social. Este proceso de planificación está sometido a las siguientes directrices:

- 1.- Recae sobre situaciones jurídicas, que en este caso concreto es la propiedad urbana.
- 2.- El Poder Público actúa afectando estas situaciones jurídicas en forma encadenada, según diferentes criterios de -- subordinación o jerarquización, o bien aspectos genéricos y específicos.
- 3.- Estos actos del Poder Público recaen en forma directa sobre las siguientes situaciones que le son sometidas: goce, utilización y disposición de la propiedad urbana; y
- 4.- El Poder Público realiza una función de fiscalización para verificar el goce, utilización y disposición de la propiedad y que se ajusten a las determinaciones establecidas previamente (como es el caso de las licencias de -- construcción).

Esto trae consigo la idea de que los derechos y los deberes de los propietarios urbanos surgen en forma directa del plan y de las normas complementarias de este ordenamiento urbanístico. La propiedad urbana no preexiste al plan, sino que se origina de éste y con las características que en el mismo se predeterminen.

Estos instrumentos de planeación se encargan de establecer los derechos y deberes de los propietarios urbanos, así como de dar existencia a la propiedad urbana, ya que en estos se encuadran las modalidades y características que tendrá.

El artículo 4°. de la Ley General de Asentamientos Humanos obliga al Poder Público a la publicación en forma abreviada del contenido de estos planes, tanto en los periódicos oficiales como en los de mayor circulación. Además de que deberán de mantenerse en consulta pa-

ra el público dentro de las oficinas que se encargan de su registro.

El español Juan Pablo Terra-Gallinal, urbanista, dentro de su estudio llamado " Problemas Críticos de los Asentamientos Humanos - en América Latina ", opina que los planes urbanísticos deben de observar los siguientes supuestos:

- a.- La existencia de una división político-administrativa -- del territorio que refleje la realidad de los asentamientos.
- b.- Presentan una jerarquía de competencia entre las unidades de nivel superior a inferior.
- c.- Atribuir facultades para establecer los lineamientos de planes y políticas a seguir.
- d.- Tener capacidad técnica, operativa y financiera para prestar los servicios públicos y la construcción de infraestructura.
- e.- Estimular y respetar la autonomía regional y local, permitiendo con esto mayor participación y eficacia.
- f.- Establecer mecanismos de evaluación, vigilancia y sanción mediante los cuales las unidades superiores puedan ejercer una verdadera supervisión de las acciones locales y regionales.
- g.- Crear mecanismos de cooperación entre unidades de los diferentes niveles.
- h.- Prever instrumentos de carácter obligatorio para la coordinación de unidades vecinas que compartan responsabilidades en algún asentamiento.

2.2.2. LA PROPIEDAD URBANA .- Es aquella propiedad que pertenece a los individuos por algún derecho, y estas pueden beneficiarse -- con su uso, con su goce y disfrute, además de la libertad de enajenarla

para obtener una ganancia. Sin embargo, al demostrarse que las grandes extensiones son propiedad de unos pocos, en deterioro de la gran mayoría es razonable toda reforma que tenga como objetivo la distribución de la propiedad urbana a todos los que la necesiten. Esto lleva consigo una serie de limitaciones y modalidades a la propiedad urbana.

El camino histórico que se ha seguido desde el concepto de propiedad privada como derecho absoluto, hasta el de propiedad urbana para efecto de una planeación, se puede dividir en tres fases :

- 1.- La **Disciplina Urbanística** introdujo la teoría de que la propiedad no constituye una unidad, sino que existen varias modalidades dentro de ésta, como pudiera ser la propiedad urbana o rural. La propiedad agraria ha recibido un trato preferencial por los sistemas jurídicos.
- 2.- Después se dió el concepto de función social a la propiedad, dando un carácter de norma de aplicación inmediata y tomándolo como un simple criterio base para la reconstrucción del derecho a la propiedad.
- 3.- Esta fase consistió en descartar la función social en la propiedad y aconsejar la expresión **propiedad regulada** -- (o bienes de uso controlado como lo llama M. S. Giannini). (10)

La legislación urbanística ha llegado al uso perfectamente controlado sobre la propiedad urbana.

Este elemento viene a construir la segunda pilastra que sustenta al **Derecho Urbano**, en tanto que los planes urbanísticos regulan

(10). I. Benni Pubblici. M. S. Giannini. Roma. Bulzoni, 1963. Pp. 127-130, 139-146.

directamente a la propiedad urbana e incluso establecen una serie de limitaciones en su utilización.

La propiedad es un elemento esencial para el Derecho Urbano y de gran importancia para los asentamientos humanos, por lo que debe de tener una regulación especial.

En estos tiempos la carencia de propiedad es un instrumento de acumulación y concentración de riquezas, trayendo consigo una serie de injusticias sociales. Para evitar esto el Derecho Urbano debe evitar la especulación del suelo.

Dentro de la legislación que se encuentra en vigor hay disposiciones referidas a la propiedad urbana, como es el caso del ya mencionado párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, donde se otorga al Poder Público el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades necesarias de acuerdo a los intereses públicos. A su vez, la Ley General de Asentamientos Humanos menciona que los propietarios de predios comprendidos en zonas de reserva territorial, ejercerán los derechos de su propiedad de forma que no obstaculicen el aprovechamiento futuro determinado por usos y destinos . (artículo 42).

Los artículos comprendidos en el Capítulo IV de la Ley en cita, establecen diversas limitantes a la propiedad de los particulares.

2.2.3. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL DE LA APLICACION DEL DERECHO URBANO .- Las prescripciones de los planes urbanísticos muchas veces afectan directamente a la propiedad privada, por lo que es parte importante de la Disciplina Urbanística el control y la sanción que garanticen que la utilización de la propiedad urbana se haga de acuerdo a las limitaciones de la propiedad y modalidades que se establezcan en dichos planes.

Estas normas de control tienen como instrumentos: la autoriza

ción, la aprobación, la licencia de construcción, el registro, la inspección, la verificación, etc.

Además se cuenta con el rubro de sanciones que van desde una multa administrativa hasta una acción penal.

Los maestros españoles Ramón Martín-Mateo y Francisco Sosa-Wagner, consideran que dentro de los instrumentos para la materialización del régimen del suelo urbano, cabe citar: El catastro, la cédula urbanística, los permisos urbanísticos, los visados profesionales de los proyectos técnicos y otros. (11)

Estos medios implican controles como puede ser el del permiso urbanístico, en donde se concreta la concordancia de la actuaciones proyectadas con la disposición del plan obligadas para obtener el consenso de la autoridad urbana.

De esta forma, a través de los instrumentos mencionados se controlarían los usos, volúmenes, alturas y densidades de las construcciones que se expresen en el plan, y los propietarios deberán de adoptar estas limitaciones en sus propiedades.

Es necesario el estudio de los instrumentos de control de la aplicación de la norma urbanística, en virtud de que frecuentemente las prescripciones de los planes urbanísticos afectan en forma directa los derechos que emanan de la propiedad privada. De no ejercerse control alguno, la propiedad privada sería un obstáculo para la actividad de planificación y aplicación de proyectos de desarrollo. Para que se logre una eficacia plena se requiere que el Poder Público conozca las modalidades actuales de utilización y tenencia de la tierra, que expi-

(11). Limitaciones a la Propiedad. Ramón Martín-Mateo y Francisco Sosa-Wagner. Citado en la obra Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pp. 335-359.

da leyes que definan adecuadamente los límites que existen entre los - derechos individuales y los del interés colectivo, además de crear mecanismos para asignar un valor al suelo.

Las normas de control requieren formas diversas, como es el caso de la licencia de construcción, las autorizaciones, los registros, etcétera.

En la Aprobación del Acuerdo de Querétaro sobre los Asenta- mientos Humanos, los participantes llegaron a la conclusión de que - - siendo la tierra un bien limitado, se controlará el uso y tenencia de la misma, recomendando para ello las siguientes medidas:

- 1.- Establecer instrumentos legales de tipo inmobiliario para captar la plusvalía en beneficio de la comunidad, tam bién asegurar las reservas y provisiones necesarias.
- 2.- Agilizar la regulación de la tenencia de la tierra.
- 3.- Dotar o limitar la prestación de servicios públicos de - acuerdo a las políticas de fomento o desaliento de los - centros de población;
- 4.- Evitar mediante correctivas fiscales la existencia de lo tes baldíos en zonas urbanas y que tengan servicios pú- blicos.

2.3. CATEGORIAS DE LAS NORMAS QUE AGRUPAN EL DERECHO URBANO MUNICIPAL EN MEXICO.

El acto administrativo se dirige en dos sentidos: Actos de - orden y actos de servicio.

A estos dos sentidos podemos añadir un tercero, que son los actos administrativos de planeación estatal, a los que Federico Spanti gati considera que se encuentran ubicados en un término medio entre los de orden y los de servicio puesto que pueden contemplarse dentro de la

Disciplina Urbanística la acción administrativa, y ésta se puede clasificar tanto en el primero como en el segundo; se logra con actos de tres categorías:

- A.- ACTOS DE PLANEACION .- Se entiende por normas de planeación al conjunto de normas de carácter sustantivo y de jerarquía superior, ordenadoras en el plano jurídico de desarrollo urbano. La Declaración de Principios de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976 menciona: " La responsabilidad de preparar planes de estrategias espaciales y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos sociales y económicos compete a los gobiernos ". (12)
- B.- ACTOS DE CONTROL .- Es el conjunto de normas que persiguen el cumplimiento de lo que contienen los planes urbanísticos. Constituyen un instrumento de control y garantizan una planeación del desarrollo urbano de manera coactiva.
- C.- ACTOS DE FOMENTO Y DE SERVICIO .- Son los que constituyen la posibilidad de que se instrumente la planeación y pueden orientar los diversos desarrollos urbanísticos hacia lugares preferenciales de espacio. El plan de desarrollo de una ciudad debe de ser un proceso, un instrumento de orientación y de ajuste que se adapte a cambios sociales, económicos, físicos e incluso técnicos.

Además de estas normas, la Disciplina Urbanística se integra de normas supletorias:

- (12). Declaración de Principios de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Pp. 661.

1.- Normas que regulan aspectos Administrativos.- Son las que tienen por objeto regular la estructura orgánica del gobierno durante el ejercicio de la acción urbanística.

2.- Normas que regulan aspectos Fiscales.- Son las que regulan mediante cargas fiscales la posibilidad de fincar los desarrollos urbanísticos. Algo que es importante resaltar en este tipo de normas es el incremento en forma desmedida del precio del suelo urbano y lo que los ordenamientos fiscales deben buscar es que la plusvalía que es generada por la comunidad, también sea captada por ella. Esto es, que el suelo urbano sea de la ciudad y para la ciudad.

3.- Normas que regulan la Seguridad Jurídica.- Son los recursos administrativos, también las acciones que pueden promover los particulares y la administración para hacer eficaz la gestión urbanística aunada a la seguridad jurídica.

Hay que distinguir de estas categorías de normas tres modalidades:

- a.- Normas rectoras de planificación.
- b.- Normas instrumentales de control, fomento y servicio.
- c.- Normas auxiliares de administración, tributación y de proceso.

No necesariamente una ley o reglamento debe de integrarse por alguna de las categorías mencionadas, generalmente se pueden diferenciar varios tipos de éstas y como lo hace notar el Licenciado Alarcón Segovia, por lo menos debe de concederse una jerarquía superior a las normas rectoras de la planeación en la estructura legislativa de un Estado y a su vez subordinar a los planes nacionales de entidades territoriales menores.

2.4. CONCEPTO DE DERECHO URBANO.

Se considera que los motivos que atraen al jurista a esta Disciplina Urbanística son tres:

- 1.- Por la importancia del tema desde el punto de vista político, privado y práctico-jurídico.
 - a.- Punto de vista Político: a últimas fechas han surgido muchos comentarios de que nuestras ciudades necesitan una mejor sistemática dentro del territorio nacional; esto para los gobernadores significa un enorme reto - por afrontar.
 - b.- Punto de vista Privado: todo individuo ingresado en -- una colectividad tiene gran interés en la ciudad en la que vive para que esta tenga una mejor organización.
 - c.- Punto de vista Práctico- Jurídico: se ha observado una mayor intervención en ésta materia por parte del jurista práctico.

- 2.- Este motivo tiene interés técnico jurídico que radica en - la atención que presentan los individuos a los problemas - de índole social en lo que respecta a la utilización de -- los espacios habitables que exigen rápida intervención de los juristas a través de ellos se elaboren normas que re--suelvan la problemática que se presenta.

Existe una intervención directa de los diversos factores - que se unen para la elaboración de la disciplina jurídica: doctrina, legislación y jurisprudencia. El progreso que se ha alcanzado se debe a las repetidas referencias que se hacen en Teoría General del Derecho, o sea, tomar la creación de normas como mecanismo de control social.

- 3.- El perito en derecho desconoce la forma en la que la ciencia se construye, utiliza normas jurídicas como instrumentos previamente creados, como herramienta de trabajo únicamente, se aplican o se interpretan. El Derecho es una ciencia creada por el mismo hombre y se debe de conocer las dificultades de método y los esfuerzos para su elaboración.

Podemos decir que la doctrina ha cambiado tanto que trata de unificar las normas que regulan al Urbanismo, formado a futuro una sólida - institución.

El Licenciado Andrés Alarcón Segovia manifestó, durante su ponencia en el Seminario de Aspectos Jurídicos del Desarrollo Urbano, que el - Derecho Urbanístico son las conductas humanas que inciden ya sea de forma directa o bien, de forma indirecta en el fenómeno del asentamiento, que - es el cambio físico-espacial y el crecimiento de las ciudades, para este jurista el Derecho se define como el conjunto de normas que regulan las - conductas humanas tendientes a la utilización del espacio, en el orden - privado o público.

En la obra de Spantigati se menciona que durante mucho tiempo se definió al Derecho Urbano como el conjunto de normas que regulaban el desarrollo y sistematización del territorio y de las ciudades; sin embargo, como estos conceptos se hacían desde un punto de vista material, han sido superados ya que solamente se contemplaba la individualización de las normas y no se buscaba una verdadera institución.

El Derecho Urbano es EL CONJUNTO DE NORMAS JURIDICAS ENCAMINADAS A REGULAR LA ORGANIZACION, DISTRIBUCION Y UTILIZACION DE LOS ESPACIOS - HABITABLES, QUE RACIONALIZAN EL PROCESO DE ESTRUCTURACION Y DESARROLLO - DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y QUE TIENDEN A FORMAR UNA UNIDAD SISTEMATICA Y SUSTANCIAL EN TORNO DEL FENOMENO CITADINO.

De acuerdo con la definición anterior, el Derecho Urbano Municipal ES EL CONJUNTO DE NORMAS JURIDICAS TENDIENTES A REGULAR LA ORGANIZACION, DISTRIBUCION Y UTILIZACION DE LOS ESPACIOS HABITABLES, QUE RACIONA

LIZAN EL PROCESO Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL TERRITORIO MUNICIPAL.

Una definición más de esta rama del Derecho determina que " el - derecho urbanístico es el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la realización, ordenación y conducción de las - ciudades y a la solución de sus problemas ". (13)

- (13). Ruiz-Massieu José Francisco. Derecho Urbanístico. Introducción al Derecho Mexicano. México, 1981. U.N.A.M. Pp. 16-17.

CAPITULO TERCERO

" DERECHO URBANO MUNICIPAL "

La heterogeneidad de las normas que constituyen el Derecho Urbano se disuelve porque comparten el mismo objeto, que les da homogeneidad y coordinación en la nueva sistemática que representa esta joven disciplina. Las normas se agrupan alrededor de una finalidad compartida: racionalizar, ordenar y desarrollar a los centros de población. En el Derecho Urbano se fusionan y cobran armonía las normas que regulan particularmente la cuestión urbana. El elemento que comparten y que permite esa homogenización es precisamente esa finalidad de resolver los problemas de las ciudades y mejorarlas cualitativamente.

El Derecho Urbano regula las facultades imperativas y no imperativas del Estado y define su papel rector, actor y gestor urbano. Al Estado se atribuyen tanto funciones de reglamentación (policías), como de servicio público, fomento y producción o distribución de satisfactores; en suma, El Derecho Urbano busca una mayor racionalidad urbana y una estructura y funcionamiento de la ciudad más eficaz.

Ahora bien, en el presente Capítulo pretendemos realizar un estudio somero de los ordenamientos legales en los que descansa esta disciplina jurídica, sin perder de vista que en esta materia confluyen las tres categorías de normas tradicionales, esto es, las leyes federales, leyes locales y las municipales.

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1.1. ARTICULO 115.

Dentro del Título 5o. de nuestra Ley Fundamental, denominado " De los Estado de la Federación ", se encuentra éste artículo, el cual nos habla del **Municipio Libre** y de sus características, facultades y

obligaciones.

El **Municipio Libre** será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

En la fracción I menciona que cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento, éste será electo en forma popular y directa. No existiendo autoridad inmediata entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Establece, también, que los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos no pueden ser reelectos para el período inmediato, tampoco lo pueden ser las personas que por nombramiento o designación por parte de cualquier autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea el nombre que se les dé. Estos funcionarios, si tienen carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, sin embargo, los suplentes si podrán ser electos para el período próximo como propietarios, con la salvedad de quienes hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, cuando las dos terceras partes de sus miembros estén de acuerdo, podrán suspender Ayuntamientos y revocar o también suspender los mandatos de sus integrantes por alguna de las causas que la ley local prevea, cuando sus miembros hayan tenido la oportunidad para aportar pruebas y hacer los alegatos que consideren pertinentes. En el caso de que se declare desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus integrantes y si de acuerdo con la Ley no proceder que tomaran sus funciones los suplentes ni que se lleven a cabo nuevas elecciones, las Legislaturas nombrarán entre sus vecinos a los Consejos Municipales que concluirán el período respectivo.

Si alguno de los integrantes ya no desempeñara su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá conforme a lo que la Ley disponga en el caso.

En la fracción II de este artículo se establece que los Municipios tendrán personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultad para expedir conforme a los cimientos normativos establecidos por las Legislaturas de las Entidades Federativas, los Bandos de Policía y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus propias jurisdicciones.

La fracción III determina los servicios públicos que a su cargo tienen los Municipios y con la cooperación de los Estados cuando se estime necesario y así lo determinen las leyes. Estos servicios son : agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito y los demás que las Legislaturas Locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales, sociales y económicas, capacidad administrativa y financiera de los Municipios.

Los Municipios que pertenezcan a un mismo Estado, si sus Ayuntamientos lo acuerdan y conforme a lo estipulado por la Ley, pueden coordinarse e incluso asociarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos correspondientes.

La fracción IV determina que los Municipios administrarán su Hacienda en forma autónoma. Esta se integrará por :

- 1.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- 2.- Las contribuciones.
- 3.- Otros ingresos que sean autorizados por las Legislaturas.
- 4.- Integrada también por:
 - a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consoli-

dación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones públicas o privadas. Solo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. " (14)

Las Leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas estarán a cargo de las Legislaturas de los Estados. Mientras que los presupuestos de egresos los aprobará el mismo Ayuntamiento -tomando en cuenta los ingresos de que dispone.

La fracción V de este precepto legal es de gran importancia pa-

(14). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa S.A. México, 1989. Pp. 105.

ra el Derecho Urbano ya que determina que los Municipios tienen facultad para:

- 1.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes - de Desarrollo Urbano Municipal.
- 2.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- 3.- Controlar y vigilar la utilización del suelo.
- 4.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 5.- Otorgar licencias y permisos de construcción.
- 6.- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Para cumplir con lo anterior, los reglamentos y disposiciones administrativas que se crean necesarias se expedirán, tomando en cuenta los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de la misma Constitución.

De este artículo, la fracción VI establece que cuando dos o -- más Estados formen o se prevea que en algún momento van a constituir una continuidad demográfica, la Federación, Las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, de acuerdo con sus competencias se organizarán - para planear, además de regular juntos el desarrollo de estos centros, - basándose en la Ley Federal de la materia.

" El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren - habitual o transitoriamente ". (15) Lo anterior se encuentra establecido en la fracción VII del artículo que nos ocupa.

La última fracción de este precepto legal a la letra dice: ---
" Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias ". (16)

3.2. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

Esta Constitución del Estado de México se integra por cinco Libros y consta de 235 artículos.

El artículo 4° establece que el Estado de México es libre e independiente en su régimen interior. La Ley Orgánica determina el número de Municipios del Estado y su división interior (artículo 8° de la Ley Fundamental citada)

Los artículos 13 y 15 establecen que tanto el Estado como los Municipios son capaces de derechos y obligaciones.

El Libro Tercero habla de la organización política de los Municipios. La Administración Pública interior de los Municipios será ejercida por los Ayuntamientos y los Presidentes Municipales o por quienes sean sus sustitutos legales.

Nunca los Ayuntamientos pueden desempeñar, como cuerpos colectivos las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los Ayuntamientos y ninguno de los dos anteriores podrán desempeñar funciones judiciales.

Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, como cuerpos colegiados tienen autoridad y competencia en los asuntos que se sometan a su decisión (aunque la ejecución de éste solo corresponda a los Presidentes Municipales). Se integrarán por elección popular directa, su función durará tres años; ni propietarios ni suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente.

Los Ayuntamientos se integran por: Jefe de Asamblea, que es el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.

El número total de los Síndicos y Regidores se determinará de acuerdo a la población del Municipio que representen. La ley respectiva de terminará los requisitos y las reglas de asignación.

Cuando los miembros del Ayuntamiento sean menos de nueve, formará parte de él un Síndico Procurador y cuando los miembros sean nueve o más serán dos los Síndicos que se designen por votación.

El artículo 140 menciona las características para ser miembro del Ayuntamiento, las cuales son:

- a.- Ser ciudadano mexicano.
- b.- Estar en ejercicio de sus derechos (civiles y políticos).
- c.- Vecindad efectiva en el Municipio para el que fueren electos por lo menos dos años antes de la fecha de elección.

El artículo 141 establece quienes no pueden ser miembros de los Ayuntamientos: los militares en ejercicio, los empleados públicos del Estado, quienes formen parte de la policía del Estado, los Tesoreros y Secretarios que no dejen su cargo sesenta días antes de la elección, los funcionarios y empleados públicos dependientes de la Federación y los ministros de cualquier culto.

Las atribuciones de los Presidentes Municipales las enuncia el artículo 155 y son:

- 1.- Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos.
- 2.- Ejecutar dentro del Municipio:
 - a.- Las Leyes Federales.
 - b.- Las Leyes del Estado.
 - c.- Las disposiciones que expidan los Ayuntamientos.
- 3.- Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado.
- 4.- Tomar la representación jurídica del Municipio en los casos señalados por la Ley.

3.3. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Conforme al artículo 3° de esta Ley, son 121 los Municipios - que integran el Estado de México y se denominan:

Acambay.
Acolman.
Aculco.
Almoloya de Alquisiras.
Almoloya de Juárez.
Almoloya del Río.
Amanalco.
Amatepec.
Amecameca.
Apaxco.
Atenco.
Atizapán.
Atizapán de Zaragoza.
Atlacomulco.
Atlautla.
Axapusco.
Ayapango.

Calimaya.
Capulhuac.
Coacalco.
Coatepec Harinas.
Cocotitlán.
Coyotepec.
Cuautitlán.
Cuautitlán Izcalli.
Chalco.
Chapa de Mota.
Chapultepec.
Chiautla.
Chicoloapan.
Chiconcuac.
Chimalhuacán.
Donato Guerra.
Ecatepec.
Ecatzingo.
El Oro.
Huehuetoca.
Hueyoxtla.
Huixquilucan.
Isidro Fabela.
Ixtapaluca.
Ixtapan de la Sal.
Ixtapan del Oro.
Ixtlahuaca.
Jalatlaco.
Jilotepec.
Jilotzingo.
Jiquipilco.

Jocotitlán.
Joquicingo.
Juchitepec.
La Paz.
Lerma.
Malinalco.
Melchor Ocampo.
Metepc.
Mexicalcingo.
Morelos
Naucalpan.
Nextlalpan.
Nezahualcōyotl.
Nicolás Romero.
Nopaltepec.
Ocoyacac.
Ocuilan.
Otzoloapan.
Otzolotepec.
Otumba.
Ozumba.
Papalotla.
Polotitlán.
Rayón.
San Antonio la Isla.
San Felipe del Progreso.
San Martín de las Pirámides.
San Mateo Atenco.
San Simón de Guerrero.
Santo Tomás.
Soyaniquilpan de Juárez.

Sultepec.
Tecámac.
Tejupilco.
Temamatla.
Temascalapa.
Temascalcingo.
Temascaltepec.
Temoaya.
Tenancingo.
Tenango del Aire.
Tenango del Valle.
Teoloyucan.
Teotihuacan.
Tepetlaoxtoc.
Tepetlixpa.
Tepetzotlán.
Tequixquiac.
Texcaltitlán.
Texcalyacac.
Texcoco.
Tezoyuca.
Tianguistenco.
Timilpan.
Tlalmanalco.
Tlalnepantla.
Tlatlaya.
Toluca.
Tonatico.
Tultepec.
Tultitlán.
Valle de Bravo.

Villa de Allende.

Villa del Carbón.

Villa Guerrero.

Villa Victoria.

Xonacatlán.

Zacazonapan.

Zinacantepec.

Zumpahuacán.

Zumpango.

Las autoridades municipales tienen facultad plena y exclusiva sobre su territorio, población, en su organización política y administrativa con las limitantes que las Leyes estipulen.

En el Capítulo Segundo de este ordenamiento legal, se habla del Desarrollo Municipal el artículo 7° menciona que los Municipios para cumplir con sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, restauración, conservación y mejoramiento de los centros de población y de los respectivos servicios públicos, han de formular planes y programas en los términos de la Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de México. Estos planes y programas tendrán la vigencia que la Ley señale y se ejecutarán conforme a los requerimientos y necesidades de la población y de acuerdo a las prioridades fijadas en los mismos, estos pueden ser modificados y suspendidos cuando así lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias técnicas o económicas.

**Facultades de los Municipios
en materia de Desarrollo
Urbano.**

- 1.- Aprobar y administrar la zonificación de su territorio.
- 2.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.
- 3.- Controlar y vigilar el uso del suelo.
- 4.- Intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 5.- Otorgar licencias y permisos para construcciones privadas con los lineamientos que señalen las leyes de la materia.
- 6.- Expedir los reglamentos y disposiciones necesarias.
- 7.- Planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros conurbados.

El territorio del Municipio comprenderá los límites de la extensión reconocida. Para su organización territorial interna los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, la extensión de éstas y sus límites serán determinados por cada Municipio.

Los Centros de Población de los Municipios, de acuerdo a su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos pueden tener las siguientes categorías:

**I.- Ciudad. Centros de
Población que tengan :**

- Censo no menor de 25,000 habitantes.
- Servicios Públicos.
- Policía.
- Calles pavimentadas o de materiales similares.
- Edificios adecuados para oficinas municipales.
- Hospital.
- Mercado.
- Rastro.
- Cárcel.
- Panteón.
- Bancos.
- Industrias.
- Comercios.
- Instituciones Agrícolas.
- Hoteles.
- Escuelas de enseñanza preescolar, --
primaria y media.

II.- Villa. Centros de Población que tengan :

- Censo no menor de 5,000 habitantes.
- Servicios Públicos.
- Servicios Médicos.
- Policía.
- Calles pavimentadas o de materiales similares.
- Edificios adecuados para los servicios municipales.
- Hospital.
- Mercado.
- Cárcel.
- Panteón.
- Escuelas de enseñanza primaria y media.

III.- Pueblo. Centros de Población que tengan :

- Censo no menor de 1,000 habitantes.
- Servicios Públicos indispensables.
- Edificio para la autoridad del lugar.
- Cárcel.
- Panteón.
- Escuelas de enseñanza primaria.

- IV.- **Ranchería.** Centros de Población que tengan :
- Censo no menor de 1,000 habitantes.
 - Edificio para escuela rural.
 - Delegación o Subdelegación Municipal.

El Ayuntamiento podrá promover la elevación de categoría de un Centro de Población con la condicionante de que reúna el número de habitantes aunque no cumpla con los requisitos restantes.

Los Municipios son independientes entre sí, se administrarán -- por un Ayuntamiento de elección popular y directa. Estos Ayuntamientos se revocarán cada tres años y podrán auxiliarse para dar solución a los problemas municipales de Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal y de Consejos de Colaboración Ciudadana.

Son facultades de los Ayuntamientos:

- 1.- Formular el Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general en sus jurisdicciones, necesarios para:
 - a.- Cumplimiento de sus fines.
 - b.- Organización.
 - c.- Prestación de Servicios Públicos Municipales.
 - d.- Tranquilidad de los habitantes.
 - e.- La moralidad.
 - f.- Salud Pública.
 - g.- Seguridad.
- 2.- Dividir el territorio municipal en :
 - a.- Delegaciones.
 - b.- Subdelegaciones.
 - c.- Sectores.
 - d.- Secciones.
 - e.- Manzanas.

- 3.- Otorgar con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los Centros de Población, la categoría y denominación política que le corresponda.
- 4.- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales.
- 5.- Crear los departamentos y organismos necesarios para cuestiones administrativas y para mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.
- 6.- Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.
- 7.- Enviar al Ejecutivo los planes y programas municipales para coordinarse con los de carácter estatal.
- 8.- Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo.
- 9.- Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.
- 10.- Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración o Participación.
- 11.- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- 12.- Municipalizar, cuando proceda, a los servicios públicos municipales si es que se encuentran en manos de particulares.
- 13.- Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento por propuesta del Presidente Municipal.
- 14.- Aprobar su presupuesto de egresos designando una parte específica para la asistencia social.
- 15.- Resolver los recursos impuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o por el Presidente Municipal.
- 16.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.

- 17.- Controlar y vigilar la utilización del suelo.
- 18.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 19.- Otorgar licencias y permisos para construcciones privadas.
- 20.- Planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.

Para estudiar, examinar y resolver los problemas que se presenten en el Municipio y vigilar que se cumplan las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros. Las comisiones serán de:

- A.- Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito (a cargo del Presidente Municipal).
- B.- De Planificación y Desarrollo (a cargo del Presidente Municipal).
- C.- De Hacienda (a cargo del Síndico).
- D.- De Agua, Drenaje y Alcantarillado.
- E.- De Mercados, Centrales de Abasto y Rastro.
- F.- De Limpia, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario.
- G.- De Alumbrado Público.
- H.- De Obras Públicas y Conservación de Poblados y Centros Urbanos.
- I.- De Fomento Agropecuario y Forestal.
- J.- De Parques, Jardines y Cementerios.
- K.- De Cultura y Educación Pública.
- L.- Las que de acuerdo con las necesidades del Municipio determine el Ayuntamiento.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 62 de esta Ley, -- las Comisiones de Planificación y Desarrollo tienen las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.
- II. Formular recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos.
- III. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en las fracciones anteriores.
- IV. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo requiera o cuando las comisiones estimen que es conveniente.
- V. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento, en ambos casos a los ya existentes, mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; y
- VI. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, los turne el Ayuntamiento ". (17)

El mínimo de miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo será de tres personas y podrán ser tantas como se juzgue conveniente para la mayor eficacia en el desempeño de sus funciones. Los integrantes de estas Comisiones durarán en el cargo el período municipal Constitucional que corresponda.

(17). Ley Orgánica Municipal. Prontuario de Legislación Fiscal 1989. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas. Procuraduría Fiscal. Pp. 68.

Los Municipios organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos, que de forma enunciativa, más no limitativa son:

- 1.- Agua Potable y Alcantarillado.
- 2.- Alumbrado Público.
- 3.- Limpia.
- 4.- Mercados y Centrales de Abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastro.
- 7.- Calles, Parques, Jardines, Areas Verdes y Recreativas.
- 8.- Seguridad Pública.
- 9.- Tránsito.
- 10.- Conservación y embellecimiento de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- 11.- Asistencia Social.
- 12.- De empleo, que será prestado para los Municipios con las siguientes características:
 - a.- Aquellos que tengan más de 100,000 habitantes.
 - b.- Aquellos que se encuentren ubicados dentro de un área metropolitana o conurbada.
 - c.- Aquellos cuyas características contemplen polos de desarrollo.
 - d.- Los que ameriten su apertura y operación por su extensión o importancia.
 - e.- Otros que se consideren necesarios.

3.4. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Esta Ley fue publicada el 26 de mayo de 1976, se integra de cinco Capítulos y consta de 59 artículos

El Capítulo Primero establece las disposiciones generales, que son de carácter público e interés social y tienen por objeto:

- A.- Establecer la contribución de los Municipios, los Estados y la Federación, para la regulación y ordenación de los asentamientos humanos en el país.
- B.- Fijar las bases para planear la fundación, mejoramiento y - crecimiento de los centros de población.
- C.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus funciones para determinar provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Conforme a esta Ley se entiende por:

ASENTAMIENTO HUMANO.- " La radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran ". (18)

CENTROS DE POBLACION.- " Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y - las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos ". (19)

Con la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se - tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana, esto a través de :

1.- El aprovechamiento en beneficio de la colectividad de los - elementos naturales que pueden ser apropiados, para distribuir equitativamente la riqueza pública.

- (18). Ley General de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa, S.A. México, 1989. Pp. 10.
- (19). Obra Citada. Pp. 10.

2.- El desarrollo equilibrado del país, armonizando las relaciones entre el campo y la ciudad distribuyendo las cargas al igual que los beneficios en forma equitativa.

3.- La repartición equilibrada de los centros de población en el país, integrándolos en el marco del desarrollo nacional

4.- La correcta interrelación socio-económica de las ciudades en el sistema nacional.

5.- La mejor relación entre los sistemas de convivencia y de los servicios en cada centro de población, principalmente mejorar y crear las condiciones para un adecuada relación entre zonas industriales y vivienda de los trabajadores, el transporte entre éstas y las equanimidades de trabajo y de descanso.

6.- El fomento de ciudades de extensiones medias a fin de evitar que surjan ciudades que por su desproporción producen impactos económicos, sociales y humanos negativos.

7.- La descongestión de las grandes urbes.

8.- El mejorar la calidad de vida en la comunidad.

9.- Una mayor participación de la ciudadanía para dar solución a los problemas ocasionados por la convivencia en los asentamientos humanos.

10.- La regulación del mercado de los terrenos y el de los inmuebles de vivienda popular.

11.- Promover obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

La regulación y ordenación de los asentamientos humanos se llevará a cabo mediante:

A.- El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano

B.- Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano (cuyo fin --

sea determinar los lineamientos generales del desarrollo urbano en los Estados de acuerdo a las leyes de los mismos).

C.- Los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.

D.- Los Planes y Programas Municipales cuyo objetivo sea el desarrollo urbano de los centros de población. Estos Planes incluirán zonificación, lineamientos específicos de ordenación y regulación de los centros de población.

Conforme se aprueben los Planes y Programas de un solo Municipio, estos se incorporarán al Plan o Programa de Desarrollo Urbano que -- les correspondan. Deberán estos publicarse abreviadamente en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación en un plazo no mayor de veinte días a partir de su aprobación. De igual forma se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro.

Las autoridades de los Municipios, de los Estados y de la Federación suministrarán el cumplimiento de los Planes y Programas correspondientes y a la observancia de esta Ley y las demás que de ella emanen. Estas autoridades promoverán la participación de los grupos sociales que integran a la comunidad para la elaboración de estos Planes y Programas de acuerdo a las leyes locales y lo que disponga la Ley General de Asentamientos Humanos.

La ordenación de los asentamientos humanos se hará conforme a lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica.

En el Capítulo II se determina la concurrencia y la coordinación de las autoridades en materia de asentamientos humanos. Las atribuciones que en esta materia tiene el Estado deben de ejercerse en forma conjunta por los Municipios, los Estados y la Federación en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias.

Los Municipios, las Entidades Federativas en el ámbito de su jurisdicción deberán:

1.- Dictar las disposiciones necesarias a fin de que las tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les señale en los Planes y Programas.

2.- Elaborar y ejecutar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que deberán proveer las acciones e inversiones públicas necesarias.

3.- Realizar las obras públicas necesarias para el Desarrollo Urbano.

4.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

5.- Proveer a la exacta observancia de los Planes y Programas Urbanos.

Corresponde a la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:**

- Asesorar a los Municipios y a los Estados que lo soliciten en la elaboración de sus respectivos Planes y Programas; capacitar técnicamente a personal para la ejecución de estos.
- Proponer a los Municipios y a los Estados, por los debidos conductos los Acuerdos de Coordinación.

Corresponde a los **Ayuntamientos** (artículo 17):

A.- Formular, aprobar y administrar los Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano que sean aplicables a los Centros de Población que se encuentren dentro del territorio municipal, promoviendo la participación de los grupos sociales que integran a la comunidad.

B.- Enviar los Planes o Programas para su publicación al Gobernador del Estado, según lo establece la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente.

C.- Administrar la zonificación urbana de los Planes o Programas de Desarrollo Municipal. Aprobar las declaratorias de usos, reservas, áreas o predios y que el Gobierno Estatal las publique.

D.- Preveer lo referente a inversiones y acciones encaminadas a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población de acuerdo con los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.

E.- Proponer a los Poderes del Estado la función de Centros de Población dentro de los límites de su jurisdicción, cuando se crea necesario y en su caso promover los centros de trabajo.

F.- Participar en la planeación y regulación de los procesos de conurbación.

G.- Celebrar convenios con la Federación, los Estados o con otros Municipios que apoyen los objetivos y prioridades de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

H.- Coordinarse y asociarse con otros Municipios del mismo Estado para una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos que les correspondan.

I.- Promover el cumplimiento de los demás planes y programas de desarrollo urbano que se deban de ejecutar.

J.- Otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y retificaciones de acuerdo con las leyes, reglamentos, planes, programas y declaratorias en vigor.

K.- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

L.- Participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales para el crecimiento urbano y de las zonas de preservación ecológica de acuerdo con los lineamientos jurídicos en vigor.

M.- Las demás atribuciones que les confieren la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes Locales de Desarrollo Urbano.

El Capítulo III " de las Conurbaciones " se integra por 10 artículos. El artículo 18 nos indica cuando se presenta el fenómeno de Conurbación y textualmente dice: " El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica ". (20).

Este fenómeno debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Esta declaratoria compete expedirla al Ejecutivo Local, si los -- Centros de Población se encuentran dentro de los límites de un Estado y se debe de publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localiza en más de un Estado, la declaratoria la realiza el Presidente de la República, Publicandose en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se hará la publicación en periódicos locales o nacionales de mayor circulación.

" En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas involucradas y de la Federación o bien solo por los Gobiernos de los Municipios y de la respectiva Entidad Federativa ". (21)

Es zona de Conurbación el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de esta área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre los Estados y de la que resulte de unir los - Centros de Población correspondientes.

Los Municipios y los Gobiernos de los Estados podrán acordar - con el Gobierno Federal, cuando se considere conveniente para una planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor o menor a la anteriormente señalada.

(20). Ley General de Asentamientos Humanos. Ed. Porrúa, S.A. México 1988. Pp. 10.

(21). Obra Citada. Pp. 22.

Los Gobiernos de los Municipios, de los Estados y de la Federación pueden pactar que se considere que existe una Zona de Conurbación - cuando:

- 1.- Solamente uno de los Centros de Población crezca sobre la zona.
- 2.- Dos o más Centros de Población se encuentren fuera de la zona, pero que por sus características geográficas y su -- tendencia socio-económica se considere conveniente la resolución conjunta de su desarrollo urbano.
- 3.- Se funde o se proyecte un Centro de Población y se prevea crecerá en territorio de Entidades vecinas.

En el Capítulo IV se establece la regulación a la propiedad en los Centros de Población, este precepto encuentra su fundamento en el artículo 27 Constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población.

El ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles - ubicados en dichos Centros, deberá sujetarse a las normas contenidas en los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y en su caso a las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos.

Los Planes, Programas y Declaratorias se regirán por lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, por las Leyes de cada Entidad en materia de Desarrollo Urbano y por los Reglamentos y Normas - Administrativas Municipales que deban aplicarse al caso concreto.

La fundación de los Centros de Población requiere de un decreto expedido por la Legislatura del Estado al cual corresponda. Este decreto contendrá las declaratorias que procedan respecto a provisiones de tierras y en él se ordenará la formulación del Plano o Programa respectivo.

Los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano deben de contener las acciones específicas para: la conservación, mejoramien-

to, crecimiento de los Centros de Población ubicados en sus jurisdicciones territoriales y establecer la zonificación correspondiente.

La conservación de los Centros de Población es la acción que va encaminada a:

- 1.- El equilibrio ecológico.
- 2.- El buen estado de las obras materiales.
- 3.- El buen estado de los edificios, plazas, monumentos, parques y todo aquello que corresponda al aservo histórico y cultural de acuerdo con las leyes vigentes.

La tierra para el desarrollo urbano y la vivienda se encuentra regida en el Capítulo V de esta Ley; las áreas y predios de un Centro de Población, sin importar cual sea su régimen jurídico, estarán sujetos a los lineamientos de materia urbana que dicten las autoridades conforme a la Ley.

Las tierras que se encuentran en explotación minera, agrícola o forestal, o bien que sean aptas para estas explotaciones deberán de utilizarse de preferencia en estas actividades, de las que solo podrán retirarse para que se incorporen al proceso de urbanización de conformidad con lo estipulado en la Ley de la materia.

La adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades del suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población, también para la vivienda y su equipamiento, son de utilidad pública.

Corresponde a los Municipios, a los Gobiernos Estatales y a la Federación llevar a cabo programas y acciones que ayuden a la adquisición de predios en áreas urbanas para construir viviendas de interés social.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología convendrá con los Estados y Municipios mediante mecanismos de coordinación que establezca la Ley de Planeación, la operación administrativa del sistema nacio-

nal de suelo y de reservas territoriales para el Desarrollo Urbano y Vivienda, cuyo objeto es:

1.- Mediante la programación de las adquisiciones y la oferta del suelo para el Desarrollo Urbano y Vivienda establecer una política - integral del suelo urbano.

2.- Evitar la especulación de inmuebles y captar las plusvalías que genera el Desarrollo Urbano y aplicarlas en beneficio de los habitantes de los Centros de Población.

3.- Reducir y abatir la ocupación irregular de áreas mediante la oferta de la tierra que atienda como prioridad las necesidades de los grupos de ingresos básicos bajos.

4.- Asegurar la disponibilidad de suelo para los diversos usos y aprovechamientos que marquen los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

Estos acuerdos de coordinación para la operación administrativa del sistema nacional del suelo y reservas territoriales deberán de especificar:

a.- La unión de los estudios y de la programación de acciones - para el mejor cumplimiento de los distintos Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

b.- La información de los inventarios, requerimientos y disponibilidad de bienes inmuebles para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

c.- Las normas para la adquisición, aprovechamiento y transmisión de suelo urbano y reservas territoriales.

d.- Las medidas que sean necesarias para alcanzar los objetivos de la operación administrativa del sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el Desarrollo Urbano y Vivienda.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 55, cuando los gobiernos de los Estados o Municipios requieran de terrenos de propiedad Federal, ejidal o comunal, o bien soliciten recursos de la Federación para la realización de sus Planes o Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda,

o la creación de reservas territoriales deberán de acreditar sus necesidades mediante los Planes o Programas correspondientes ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para que ésta de acuerdo con la legislación aplicable en coordinación con las Dependencias Federales - - - correspondientes y previa realización de los estudios que determinen a nivel nacional los requerimientos del suelo y de las reservas territoriales, programe la adquisición, asignación o expropiación de tierras y - - cuando proceda, el otorgamiento de créditos o la transferencia de recursos y proponer al Ejecutivo Federal que expida los decretos y demás actos procedentes.

La regularización de la tenencia del suelo para incorporarse al Desarrollo Urbano debe de ajustarse a las normas siguientes:

1.- La regularización de la tenencia de la tierra sólo procede si va de acuerdo con lo estipulado por el Plan o Programa de desarrollo o mejoramiento correspondiente.

2.- Solo podrán beneficiarse con la regularización quienes ocupen un predio y no sean dueños de otro inmueble. Tendrán preferencia los poseedores de buena fé conforme a lo dispuesto por su antigüedad en lo relacionado con la posesión.

3.- Nadie puede ser beneficiado con la regularización con más de un lote cuya extensión no puede exceder de la determinada por las leyes y programas correspondientes.

3.5. LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.

Esta Ley se integra por 142 artículos y sus disposiciones son de orden público e interés social y su objeto es:

A.- Fijar las disposiciones para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

B.- Establecer la participación de los Municipios y del Estado para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

C.- Fijar los lineamientos en base a los cuales el Estado y -- los Municipios deben de ejercer sus atribuciones para zonificar el terri-torio y determinar los correspondientes usos, provisiones, reservas y -- destinos de áreas y predios.

D.- Establecer las normas para regular, controlar y vigilar:

a.- Fraccionamientos.

b.- Fusiones.

c.- Subdivisiones.

d.- Relotificaciones.

e.- Construcción de edificios.

f.- Vía Pública.

g.- Conservación del patrimonio inmobiliario, histórico, ar-tístico y cultural del Estado.

La ejecución de esta Ley corresponde al Estado a través de su -- Ejecutivo y a los Ayuntamientos quienes ejercerán sus facultades concu---rrentemente en sus respectivos ámbitos.

La planeación, ordenación y regulación de los asentamientos hu-
manos se dirigirá a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del
Estado a través de:

1.- El aprovechamiento en beneficio de la colectividad de los -
elementos naturales susceptibles de apropiación.

2.- La conservación y la regeneración del medio ambiente, bus---
cando el equilibrio ecológico.

3.- La unión armónica entre la ciudad y el campo.

4.- La distribución equitativa de las cargas y beneficios del -
proceso del desarrollo urbano.

5.- La distribución de la población del Estado.

6.- La descongestión de las grandes urbes.

7.- La adecuada relación socio-económica de los centros de po-
blación del Estado para el desarrollo del país.

8.- La creación de condiciones óptimas para la relación funcio-

nal de las zonas industriales y de servicio con las de vivienda de los -
trabajadores.

9.- Fomentar centros de población de dimensiones medias dirigidas a un desarrollo regional equilibrado.

10.- Mantener los centros de población en dimensiones apropiadas.

11.- Construir, conservar y mejorar las obras y servicios públicos en las sociedades tanto urbanas como rurales y procurar la regeneración de las zonas marginadas.

12.- Promover la participación ciudadana en obras básicas de urbanización y equipamiento; mejoramiento urbano; preservación y restauración del medio ambiente y las demás semejantes.

13.- Controlar el mercado del suelo y frenar la especulación urbana.

14.- Fomentar, financiar y ejecutar programas para hacer mejores las condiciones de la vivienda.

Según el artículo 4° de esta ordenamiento legal: " Para los - -
efectos de esta Ley se establecen las siguientes definiciones:

I.- **CENTRO DE POBLACION.**- es el área urbana ocupada por las ins
talaciones necesarias para su vida normal; la que se reserva para su ex-
pansión futura y la constituida por los elementos naturales que cumplen -
una función de preservación de las condiciones ecológicas de dicho centro.

II.- **CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICO** .- son los centros de pobla-
ción definidos en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que desempeñan --
una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del
Estado, ya sea por estar integrados en Sistemas Urbanos Intermunicipales
o porque cumplen o se prevea que cumplan funciones regionales en la pres-
tación de servicios en el desarrollo de las actividades productivas y en
la distribución de la población.

III.- **ZONIFICACION.**- es la división del territorio en áreas deli-
mitadas que tienen o está previsto que tengan determinadas característi-
cas en términos del aprovechamiento del suelo, de su densidad de construc

ción o para los cuales se prevea la aplicación de políticas y programas - específicos de ordenamiento territorial o regulación urbana.

IV.- **PROVISIONES** .- son áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

V.- **USOS** .- son los fines particulares a que podrán dedicarse - determinadas áreas o predios.

VI.- **RESERVAS** .- son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

VII.- **DESTINOS** .- son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios ". (22)

Debe de existir una congruencia entre las acciones e inversiones que lleven a cabo el Estado y los Municipios dentro del territorio es total con los Planes y Declaratorias de desarrollo urbano.

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano de los Ayuntamientos de esta Entidad Federativa son:

1.- Elaborar, aprobar y ejecutar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Centros de Población Municipales, evaluarlos y en su caso modificarlos. En los Planes se aprobará la zonificación que deberán de administrar.

2.- Concordar los Planes de Centros de Población Municipales -- con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

3.- Elaborar, aprobar y ejecutar los Planes de Centros de Población Estratégicos en forma congruente y coordinada con el Estado.

4.- Participar en las Comisiones de Conurbación Interestatal.

5.- Identificar, declarar y conservar las zonas, sitios y edificaciones que impliquen un testimonio valioso de historia y cultura de la comunidad.

(22). Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal 1989. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas. Pp. 338.

6.- Proponer al Ejecutivo del Estado que expida las declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos del Municipio.

7.- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales y ecológicas de los Municipios y ejercer con el Estado el derecho de preferencia para adquirir inmuebles en áreas de reserva territorial.

8.- Celebrar con el Gobierno del Estado o con otros Municipios del mismo, los convenios que sean necesarios para ejecutar los Planes y Programas de Desarrollo Urbano que se realicen en el ámbito de los respectivos Municipios.

9.- Promover acciones, obras y servicios relacionados con el Desarrollo Urbano Municipal en forma coordinada con el Gobierno del Estado o con el de otros Municipios.

10.- Fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los Planes de Desarrollo Urbano aplicables al Municipio.

11.- Impulsar a través de la cooperación la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento urbano.

12.- Dar publicidad a los Planes de Desarrollo Urbano y a las declaratorias.

13.- Otorgar la licencia municipal de construcción.

14.- Dar información y orientación a los interesados en lo concerniente a las licencias, autorizaciones y permisos así como facilitar su gestión.

15.- Coordinar la administración y funcionamiento de los servicios públicos a su cargo, con los Planes de Desarrollo Urbano y de conformidad con el presupuesto municipal de egresos.

16.- Vigilar la observancia de los Planes de Desarrollo Urbano, declaratorias y bases legales, así como la utilización del suelo.

17.- Suscribir convenios con instrucciones de crédito nacional para que por su conducto se tramiten licencias en lo relativo a desarrollo urbano y se realicen los correspondientes cobros.

18.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

19.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas - necesarias para ordenar el desarrollo urbano del Municipio.

20.- Ejercer las demás atribuciones que le sean conferidas por la misma Ley.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se realizará a través de: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Planes de Centros de Población Municipales.

Se entiende por **PLANES DE DESARROLLO URBANO** al conjunto de disposiciones para lograr los objetivos de ordenamiento de territorio y de crecimiento, conservación, mejoramiento o fundación de los centros de población del Estado. Estos Planes están integrados por:

- a.- La identificación de la situación urbana.
- b.- Problemática.
- c.- Tendencias.
- d.- La determinación de los objetos que se persiguen.
- e.- Estrategias.
- f.- Políticas.
- g.- Programas.
- h.- Zonificación del territorio.
- i.- Normas técnicas que orienten y regulen las acciones para lograrlo.

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO.- éste atiende lo relacionado con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los Sistemas Urbanos Intermunicipales del Estado.

Los requisitos mínimos del ordenamiento territorial de los -- asentamientos humanos que marca esta Ley son:

- 1.- Congruencia con la Planeación Nacional y del Estado.
- 2.- Identificar características y problemática:
 - a.- Medio físico y características naturales.
 - b.- Distribución y dinámica de la población y su relación con las actividades económicas.
 - c.- Distribución y funcionamiento de los centros de población.
 - d.- Condiciones de habitabilidad.
 - e.- Características de infraestructura, equipamiento y servicios públicos tanto estatales como regionales.
- 3.- Definir los objetivos para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el Estado.
- 4.- Estrategias y acciones para:
 - a.- Conformar el sistema estatal de centros de población, establecer las relaciones entre los mismos y su función.
 - b.- Impulsar, consolidar y controlar el crecimiento de los centros de población.
 - c.- Construir, mejorar o ampliar infraestructuras, equipamiento y servicios públicos estatales y regionales.
 - d.- Preservar las áreas naturales, agrícolas y forestales que ayuden al equilibrio ecológico.
- 5.- La zonificación del territorio del Estado.
- 6.- La identificación de los sistemas urbanos y los centros de población que por sus condiciones cumplen con una función estratégica en el ordenamiento del territorio estatal.
- 7.- Cuando surja la necesidad de la fundación de nuevos centros de población.

Ahora bien, los requisitos para el ordenamiento de los sistemas urbanos intermunicipales son entre otros:

- I.- Identificación de los problemas comunes del sistema urbano, como resultado de analizar:
 - a.- Características físicas y de tenencia de la tierra.
 - b.- Características sociales y económicas de los centros de población.
 - c.- Situación ambiental y material de las edificaciones.
 - d.- Los usos del suelo y densidad de construcción en el sistema urbano.
 - e.- Infraestructura.
 - f.- Vialidad principal.
 - g.- Servicios Públicos regionales e intermunicipales.
 - h.- Tenencia y forma de crecimiento del sistema.
- II.- Definición de los objetivos generales para la ordenación del sistema.
- III.- Medios de coordinación para alcanzar los objetivos a través de estrategias, políticas y acciones para:
 - a.- Conformar la estructura urbana municipal prevista para los centros de población del sistema.
 - b.- Construir y mejorar la vivienda.
 - c.- Integrar las reservas territoriales.
 - d.- Construir, mejorar o ampliar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
 - e.- Preservar las áreas agrícolas, forestales, pecuarias y recreativas que cumplan funciones ecológicas.
- IV.- La zonificación de áreas urbanizables y no urbanizables.
- V.- Los límites de los centros de población.
- VI.- La zonificación de usos predominantes del suelo, de reservas territoriales y de los destinos para el equipamiento e infraestructura a nivel regional e intermunicipal.
- VII.- La densidad general de ocupación para las diferentes zonas.

PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO .- estos planes atenden el ordenamiento de los asentamientos humanos dentro del territorio del Municipio. Los requisitos mínimos del Plan Municipal de Desarrollo Urbano son :

- 1.- Congruencia con la planeación estatal.
- 2.- Identificación de las peculiaridades y problemática de los asentamientos humanos en el Municipio, fundamentado en el análisis de :
 - a.- El medio natural y el uso general del suelo.
 - b.- Características de la población.
 - c.- Distribución de la población en el territorio.
 - d.- La ubicación de los centros de población y de los asentamientos rurales y su relación con las actividades -- económicas.
 - e.- Las necesidades generales de la población en lo relativo a las condiciones de:
 - * Vivienda.
 - * Infraestructura.
 - * Equipamiento.
 - * Servicios Públicos.
- 3.- Definir los objetivos para el ordenamiento de los asentamientos humanos.
- 4.- Determinar estrategias, políticas y acciones para:
 - a.- Conformar el sistema municipal de centro de población.
 - b.- Impulsar, consolidar y controlar el crecimiento de los centros de población.
 - c.- Consolidar o concentrar los asentamientos rurales.
 - d.- Construir, mejorar o ampliar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.
 - e.- Preservar las áreas que contribuyan al equilibrio ecológico y al desarrollo de actividades productivas.

- 5.- La zonificación del territorio en áreas urbanizables y no urbanizables, de aplicación de políticas de ordenamiento y regulación.

PLANES DE CENTROS DE POBLACION ESTRATEGICOS Y LOS DE CENTROS - DE POBLACION MUNICIPALES .- estos atenderán el ordenamiento y regulación de sus áreas urbanas, de reserva territorial y de preservación ecológica. Cuyos requisitos mínimos son:

- I.- Congruencia con la planeación estatal.
- II.- Identificación de los problemas que existen previstos gracias al estudio de :
 - a.- Características naturales.
 - b.- Características de tenencia de la tierra.
 - c.- Estado natural y calidad ambiental de las edificaciones y áreas urbanas.
 - d.- Diversos usos de suelo y su interrelación.
 - e.- Infraestructura, vialidad y servicios públicos.
 - f.- Las tendencias y patrones de crecimiento de las áreas urbanas.
- III.- Determinar los objetivos para el desarrollo de los centros de población.
- IV.- Determinar los medios para el logro de los objetivos señalando estrategias, políticas y acciones para:
 - a.- Integrar la estructura urbana.
 - b.- Constituir las reservas territoriales.
 - c.- Proteger y mejorar la imagen urbana.
 - d.- Mejorar la calidad del medio ambiente.
 - e.- Construir, ampliar o mejorar los elementos de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en la cantidad, calidad y ubicación que se requieran.
- V.- La zonificación, densidad y normas técnicas sobre:
 - a.- Los usos del suelo para la vivienda, industria, servi-

cios, comercios y otros a que deberán dedicarse las diferentes partes del centro de población.

- b.- Los destinos del suelo son para: infraestructura, instalaciones y edificaciones de servicios públicos.
- c.- Las áreas de reserva.
- d.- Los límites del centro de población.

Los procedimientos de elaboración, aprobación y modificación de los Planes se regulan por los artículos 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34 de esta Ley.

PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO .- son instrumentos de ejecución de los Planes para el logro de sus objetivos y metas. Precisan las acciones a realizar, se determinan los responsables y se establecen los plazos para su cumplimiento de acuerdo con los recursos y medios disponibles. Es tos programas deben de ajustarse a los procedimientos de programación, -- presupuesto y control que determine la Secretaría de Planeación.

Los programas de Desarrollo Urbano pueden ser generales o referirse exclusivamente a una parte del territorio y sobre las materias siguientes:

- 1.- Reservas territoriales.
- 2.- Regulación de tenencia de la tierra.
- 3.- Vivienda.
- 4.- Industria.
- 5.- Turismo.
- 6.- Preservación ecológica.
- 7.- Conservación del patrimonio inmobiliario, histórico y cultural.
- 8.- Vialidad.
- 9.- Ejecución y operación de servicios públicos.
- 10.- Las demás que se consideren necesarias.

Como requisitos mínimos que deberán de contener los Programas - de Desarrollo Urbano, encontramos:

- I.- Hará referencia al Plan del cual se desprende.
- II.- Objetivos y metas.
- III.- Autoridades responsables.
- IV.- Descripción y ubicación de acciones, obras y servicios. Referencia de los recursos necesarios.
- V.- Etapas y tiempos para su cumplimiento.

Para ordenar y regular los asentamientos humanos, el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de los Planes de Desarrollo Urbano zonificarán el suelo en:

- 1.- Areas de aplicación de políticas de ordenamiento y regulación del territorio.
- 2.- Areas urbanas, urbanizables y no urbanizables.
- 3.- Areas de provisiones, reservas, usos y destinos.

Son **AREAS DE ORDENAMIENTO Y REGULACION DEL TERRITORIO** aquellas - en las que se desalentará o impulsará su desarrollo para lograr una adecuada distribución de la población.

AREAS URBANAS .- son las constituidas por zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios mínimos esenciales.

AREAS URBANIZABLES .- son las que por disposiciones de la autoridad se reservan para el futuro crecimiento de los centros de población y - las que se dediquen a la fundación de los mismos por ser aptas para la dotación de servicios.

AREAS NO URBANIZABLES .- son aquellas que por disposición de Ley o de autoridad no serán dotadas de servicios, incluyendo las de alto rendimiento agrícola, las que tengan posibilidades de explotación de recursos - naturales, las de valor histórico, las de belleza natural y las que mantienen el equilibrio ecológico.

Para el ordenamiento de los asentamientos son normas básicas:

- 1.- Orientar el crecimiento de los centros de población preferentemente sobre aquellos terrenos que sin tener alta calidad agrícola o forestal requiere una menor inversión para hacerlos accesibles a través de las vías públicas y para dotarlos de infraestructura para agua potable y drenaje.
- 2.- Evitar el desarrollo de los terrenos inundables de difícil o costoso drenaje con riesgos previsibles de desastre o que su topografía marque pendientes pronunciadas.
- 3.- Evitar el crecimiento de los centros de población a lo largo de carreteras federales y estatales.
- 4.- Procurar que las plazas cívicas y jardines de los centros de población se ubiquen en sitios centrales de cada uno de los barrios o colonias que lo integran. Se debe de tratar que alrededor de estos espacios se ubiquen edificios de acuerdo a su naturaleza cívica y cultural.
- 5.- Las escuelas no deberán de construirse con acceso directo a carreteras o vialidades principales. Se deberán de ubicar de preferencia cerca de plazas o áreas verdes.
- 6.- Los edificios destinados a cuidar de la salud, deberán de ubicarse preferentemente cerca de áreas verdes en zonas alejadas de la contaminación ambiental.
- 7.- Las zonas industriales deben de ubicarse en terrenos con pendientes menores del 8% de fácil acceso a carreteras y al suministro de energía.

Estas zonas deberán estar separadas de las áreas habitacionales. Su ubicación debe ser de tal forma que los vientos dominantes de la zona alejen del centro de población las emanaciones de humo y polvo que generen las mismas industrias.

Las industrias de alto riesgo y contaminación se ubicarán fuera de las áreas urbanas, a una distancia no menor de cinco kilómetros y deberán de tomar las medidas necesarias para evitar la posible contaminación de los cuerpos de agua o de las zonas de producción agropecuaria.

- 8.- Crear áreas de parques y jardines suficientes para la recreación y esparcimiento de la población aprovechando al máximo las zonas arboladas y cuerpos de agua existentes. -
 Procurar forestar las vías públicas.

3.6. EL BANDO MUNICIPAL.

Los diversos Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y el Presidente Municipal lo promulgará. Los Bandos Municipales deben de contener normas de observancia general, de acuerdo con las necesidades del régimen, el gobierno y la administración municipal.

El Bando Municipal puede modificarse en cualquier momento siempre y cuando se cumplan los requisitos de aprobación, expedición y promulgación del mismo. Este debe de publicarse para una plena vigencia y en él se establece la fecha en que se inicia su obligatoriedad, que es precisamente al publicarse.

Como dicho Bando Municipal se expide en cada Municipio y no es a nivel estatal, su contenido varía de acuerdo a las características de cada uno de los 121 Municipios del Estado de México.

Serfa exhaustivo mencionar en el presente trabajo el contenido de cada uno de los Bandos Municipales, por ello y a manera de ejemplo solo nos referiremos al Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Atiza pán de Zaragoza que entró en vigor a partir del día 5 de febrero de 1988, expedido por el Lic. René Quintero Márquez, Presidente Municipal Constitucional; con base en las facultades que le confieren los artículos 145 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 44 fracción I y 133 de la Ley Orgánica Municipal, dando así cumplimiento a lo --

dispuesto en los artículos 115 fracción II de la Constitución Política - de los Estados Unidos Mexicanos, 143 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 2º, 42 fracción I, 134, 135 y 137 de - la Ley Orgánica Municipal.

Este Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Atizapán de Zaragoza se integra por 102 artículos divididos en 13 Títulos.

El Título Primero se denomina " El Municipio como Entidad Polí tica y Jurídica ", encontrándose dividido en dos Capítulos: " Disposicio nes Generales " y " Del Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza ".

El Título Segundo lleva por nombre " Del Territorio " y se con forma por dos Capítulos, el primero de ellos " De la Integración del Ter ritorio " y el otro llamado " De la Organización ".

" De la Población Municipal " es el nombre del Título Tercero cuyo único Capítulo lleva por nombre " De los Habitantes ".

El Título Cuarto de este Bando Municipal, " De los Organos Mu nicipales " se integra por tres Capítulos que reciben el nombre de: " De las Autoridades y Organos Municipales ", " Del Registro Civil " y " De - las Autoridades y Organos Auxiliares " respectivamente.

El Título Quinto, " De los Fines del Municipio " se integra -- por un Capítulo único denominado: " Son Fines del Municipio ".

" Del Ejercicio de la Administración Pública Municipal " es el nombre del Título Sexto, que se encuentra conformado por un Capítulo úni co " De la Administración Pública Municipal ".

El Título Séptimo lleva por nombre " De la Planeación Democrá tica Municipal ", se encuentra integrado por cuatro Capítulos denomina dos: " Disposiciones Generales ", " Del Sistema de Planeación Democráti ca para el Desarrollo Municipal " y " Del Desarrollo Urbano ", Este Títu lo es de gran relevancia para el Derecho Urbano Municipal, en virtud de que su contenido sustenta las bases para él mismo, en la jurisdicción mu

nicipal de Atizapán de Zaragoza.

Por lo que respecta a los servicios públicos municipales encuentran su regulación en el Título Octavo que recibe el nombre de " De los Servicios Públicos Municipales ". En éste Título existen dos Capítulos, el primero de ellos denominado " De la Integración, Creación, Organización y Funcionamiento de los Servicios Públicos Municipales "; el segundo de estos Capítulos : " De Obras Públicas " también atañe a la materia urbanística desde diferentes puntos de vista.

" De la Prevención y Control de la Contaminación del Medio Ambiente y Salud Pública Municipal " es el nombre del Título Noveno y se encuentra conformado por dos Capítulos: " De las Disposiciones y Facultades del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza en Materia de Contaminación Ambiental ", conteniéndose en esta disposición lo relativo a:

- a.- La prevención y control de la contaminación y el deterioro ambiental.
- b.- La protección atmosférica.
- c.- La protección de las aguas.
- d.- La protección de los suelos.
- e.- La protección del medio ambiente por efectos de energía térmica, ruido, vibraciones y olores.
- f.- La protección del ambiente por efectos de radiaciones ionizantes.

El segundo Capítulo de éste Título Noveno : " De la Inspección y Vigilancia ", determina las medidas de seguridad y las sanciones que se impondrán por la violación a cualquiera de los preceptos contenidos en el Bando Municipal.

El Título Décimo " De la Actividad de los Particulares en Actividades Económicas ", se forma de cuatro Capítulos que en forma general regulan los permisos y autorizaciones de cambio o uso específico del suelo, del funcionamiento de los establecimientos, del procedimien-

to de cancelación y de las restricciones a la actividad de los particula
res.

" De las Finanzas Públicas del Municipio " es el nombre que re
cibe el Título Décimo Primero, él cual se divide en cinco Capítulos que
indican lo relacionado a los ingresos del Municipio, al presupuesto, con
tabilidad y gasto público, al patrimonio municipal, a la adquisición y -
compras de bienes y servicios y lo tocante a la contraloría interna munici
pal.

El Título Décimo Segundo: " De la Seguridad Pública y Adminis-
tración de Justicia Municipal " se encuentra apartado en tres Capítulos:
" De la Seguridad Pública " , " De la Administración de Justicia Munici
pal " y " De los Menores Infractores " .

Por último, el Título Décimo Tercero denominado " De las In---
fracciones, Sanciones y Recursos Administrativos " se divide en cuatro -
Capítulos denominados : " De las Faltas e Infracciones al Bando y Regla-
mento Municipales " , " De la Determinación de las Sanciones " , " Procedi
mientos de Cancelación " y por último, " Procedimiento Constencioso Admi
nistrativo " .

Es así como en forma genérica los Bandos Municipales regulan --
las diversas facultades de los Municipios, atribuciones y obligaciones. -
Estas disposiciones de ninguna manera pueden contravenir con lo dispuesto
por las Leyes Locales y Federales de cada una de las materias que en él -
se incluyen.

CAPITULO CUARTO

" DIVERSOS ASPECTOS E IMPACTOS DEL DERECHO URBANO MUNICIPAL "

4.1. PROBLEMÁTICA ACTUAL.

A.- **Impacto Demográfico** .- en los últimos años el crecimiento demográfico del Estado de México ha sido explosivo, pasando por una población total de 1.3 millones de habitantes en el año de 1950 a 7.5 millones en 1980, lo que significa que en tan solo treinta años la población se -- sextuplicó, provocando un fuerte desequilibrio regional que se caracterizó por una enorme concentración urbana e industrial en el área conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco y por la existencia de zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio, principalmente en el sur y -- poniente del Estado.

Este fenómeno se ha ocasionado por una gran corriente migratoria cuya población se compone principalmente de dos grupos sociales:

- a.- Campesinos que buscan mejores condiciones de vida.
- b.- La clase media en general con una mayor proporción de población de bajos ingresos desplazada del Distrito Federal.

Por lo antes expuesto el Estado de México es actualmente el más poblado del país, después del Distrito Federal; registra la tasa más elevada de crecimiento. La mayor concentración de población se asienta en el área conurbada del Valle Cuautitlán-Texcoco con un ritmo de crecimiento -- elevado que se estima en 9.7% anual.

A ésta área conurbada con el Distrito Federal se le identifica como el **Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (SUVCT)**, que comprende a los centros de población de los siguientes Municipios:

Atizapán de Zaragoza.
Chalco.
Chicoloapan.
Chimalhuacán.
Cuautitlán Izcalli.
Cuautitlán de Romero Rubio.
Coacalco.
Ecatepec.
Huixquilucan.
Ixtapaluca.
Los Reyes La Paz.
Naucalpan.
Nezahualcōyotl.
Nicolás Romero.
Tecámac.
Tlalnepantla.
Tultitlán.

La segunda concentración urbana de importancia del Estado de -
México la constituye el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVVL)
que se integra por:

Toluca.
Zinacantepec.
San Mateo Atenco.
Lerma.
Ocoyoacac.
Xonocatlán.
Santiago Tianguistenco.
Jalotlaco.
Mexicaltzingo.
Tenango Arista.

Fuera de estas concentraciones, el resto del Estado se combina en forma aislada con algunos centros de población de importancia: Atlacomulco, Jilotepec, Valle de Bravo, Texcoco y Tenango; con algunas zonas rurales insuficientemente desarrolladas y poco pobladas. Predomina la baja calidad de vida que a su vez genera grandes demandas de empleos y de servicios, además de satisfactores urbanos relacionados con infraestructura, vivienda y equipamiento.

B.- Tendencias .- de continuar con la tendencia de crecimiento demográfico en esta entidad para el año 2,000 se concentrarían alrededor de 27.8 millones de habitantes, de los cuales el 26% se asentarían en el Valle Cuautitlán-Texcoco.

C.- Características del Desarrollo Urbano .- el explosivo crecimiento demográfico que ha experimentado éste Estado, aunado al desarrollo industrial, ha traído como consecuencia un desequilibrio de las condiciones y características del asentamiento poblacional, especialmente en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco ocasionando deformaciones estructurales que ya fueron identificadas desde hace casi veinte años.

Esta forma de crecimiento desmesurado debió de haber propiciado la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano, tanto por las características topográficas del terreno, como por la calidad del suelo y la ocupación de tierra de alto potencial agrícola, teniendo como consecuencia una fuerte especulación de los predios privados.

En estos asentamientos faltan servicios básicos además de que se caracterizan por la insalubridad y una situación generalizada de la irregularidad de la tenencia de la tierra.

Los asentamientos irregulares más importantes se localizan en los Municipios de:

- 1.- Ecatepec.

- 2.- Chalco.
- 3.- Naucalpan.
- 4.- Chimalhuacán.
- 5.- Atizapán de Zaragoza.
- 6.- Villa Nicolás Romero.

Siendo resultado lo anterior de falta de oportunidades de empleo y de obtener una porción de suelo para los pobladores de escasos recursos; lo más grave del problema son las condiciones de pauperización que continúan agudizándose hasta límites que no se deben de aceptar.

D.- Infraestructura Urbana .- la situación de esta entidad en lo relativo a la dotación de servicios públicos, agua, drenaje y alcantarillado representa serios problemas. Se estima que el 33% de la población estatal no dispone de agua potable y existe un déficit en los servicios de alcantarillado sanitario y pluvial.

Existe un desequilibrio incluso, en las regiones que tienen mayor cobertura de estos servicios como es el caso de Texcoco, Zumpango y Toluca, aquí la población es desatendida en cantidad considerable. En las regiones de Tejupilco, Atlacomulco, Coatepec Harinas y Jilotepec se presenta un déficit en materia de alcantarillado sanitario y pluvial alcanzando hasta el 80% de población desatendida.

E.- Equipamiento Urbano .- la dotación de equipamiento tiene un déficit que entre otras causas se debe a que la demanda que aún no se ha cubierto se acumula aunado al aumento conforme se va incrementando la población. Tal es el caso del Sistema Urbano del Valle Toluca--- Lerma que es en donde existe la mayor concentración de población y equipamiento, por otra parte, en las áreas rurales existe una gran dispersión de población en donde es difícil de dotar de equipamiento, contándose únicamente con el mismo; en ambos casos se suma la imposibilidad de hacer frente a la situación debido a la escasez de recursos económicos.

cos públicos.

El equipamiento del sector educación es el que cubre con mayor eficacia las necesidades de la población ya que presenta las mejores condiciones de distribución espacial y de dotación según los diferentes niveles de servicio.

Por lo que respecta al comercio, los esfuerzos se han orientado a satisfacer la demanda de los sectores urbanos con ingresos medio y superior dejando desprotegidas a las zonas periféricas.

F.- Vivienda .- la situación de la vivienda en el Estado de México afronta las consecuencias de un crecimiento acelerado de población conjuntamente con la disminución relativa del ingreso, lo que trajo como resultado una desigualdad creciente entre la demanda y la insuficiencia de recursos y técnicas apropiadas para cubrir la demanda de la vivienda.

La inequitativa distribución de los ingresos entre la población limita la compra o alquiler de una vivienda digna y adecuada. Durante los últimos años los costos de vida social se elevaron en más de veinte veces y no sucedió lo mismo con los salarios, por lo tanto cada vez es mayor la población que no tiene acceso a la vivienda.

A manera de ejemplo citaremos el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco que constituye la segunda concentración demográfica y de actividades industriales y productivas del país; extendiéndose actualmente sobre aproximadamente 58,000 hectáreas. Su crecimiento acelerado y sin control en las últimas décadas ha determinado la expansión urbana entre los diferentes núcleos y la depresión de las condiciones naturales del Valle, la utilización irracional del territorio y los desequilibrios entre los diferentes centros de población que lo constituyen.

La problemática del Sistema es mayor que su ámbito propiamente urbano y condiciona la vida económica y social del mismo, además en general el desarrollo de la región central del país. Los principales aspectos que condicionan a su desarrollo se encuentran vinculados con la problemática de los asentamientos humanos en el país y por lo tanto las soluciones para el área deberán plantearse tanto a nivel local como a nivel nacional.

La zona comprendida por el Valle Cuautitlán-Texcoco tiene como marco físico el Valle de México el cual constituye una cuenca circundada por cadenas montañosas y compuesta por un alto porcentaje de suelo lacustre, de aluvión y de sedimentación de cenizas volcánicas con alta capacidad agraria.

La ocupación del suelo para usos urbanos se ha desarrollado en la zona central de la cuenca, lo que representa un 35% del total del Valle Cuautitlán-Texcoco.

El patrón de ocupación del suelo en este Valle y la excesiva demanda originada por el crecimiento acelerado han provocado la expansión indiscriminada del territorio urbano sobre áreas altamente productivas en materia agrícola o sobre tierras en las cuales es prácticamente imposible la dotación de servicios. A lo anterior es necesario agregar el nivel tan alto de deterioro ecológico y ambiental que afecta al Valle y principalmente a la aglomeración metropolitana.

El crecimiento de las áreas urbanas de este Valle, en particular del Sistema Urbano está limitado por zonas inapropiadas para el asentamiento de población en virtud de: sus fuertes pendientes, su vocación agropecuaria, por constituir suelo corrosivos e inundables.

Aunado a lo antes mencionado, la demanda excesiva ha generado que el abasto de agua sea solucionado en gran medida a través del traslado de la misma de las cuencas de Lerma, Panuco y Balsas. Por otra parte los sistemas de desalojo de aguas de la cuenca llevan las aguas pluviales

fuera de la misma, lo que sumado al reducido número de zonas propicias para la filtración, ocasiona que la recarga del acuífero subterráneo sea inferior que las extracciones, disminuyendo así su potencialidad.

El crecimiento demográfico, la extensión territorial y el notable crecimiento de las densidades urbanas registradas en el Valle en las últimas décadas han propiciado la degradación del medio ambiente y el --desequilibrio del ecosistema que constituye la cuenca.

Los aspectos más relevantes de este proceso son por una parte, la contaminación del aire y del agua; por la otra la desaparición de importantes áreas agrícolas o forestales debido a su incorporación al suelo urbano o bien por la erosión.

Los 17 Municipios cuyos centros de población conforman actualmente el Sistema, han tenido un constante y acelerado crecimiento demográfico y la causa principal es la excesiva migración dirigida a la región central del país. El siguiente cuadro puede contribuir a normar un criterio sobre lo anterior:

	1950	1960	1970	1980
Población	203,000	487,000	1'937,000	8'054,798
Tasa Anual	- 9.15%	- 14.80%	- 9.76%	-

Del incremento poblacional en el Sistema Urbano, el crecimiento social ha representado el 75%, 80% y el 68% respectivamente para las tres últimas décadas; se hace notar el importante papel que desempeña el Distrito Federal en el proceso de atracción de población hacia el Sistema ya que el total del crecimiento social, más de la mitad de la población inmigrante procede del Distrito Federal.

Respecto a la distribución del empleo, ésta no es homogénea en el territorio de esta entidad; los Municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán concentran el 83% de la oferta del empleo industrial; Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl el 90% de la oferta de empleo en comercios y servicios.

Por lo que toca a los ingresos Naucalpan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli cuentan con los más altos niveles de ingresos.

Por el contrario, en los Municipios del oriente del Estado se aloja el 55% de la población del Sistema y de ellas dos terceras partes tienen un ingreso familiar de menos de una vez el salario mínimo.

Uno de los problemas más graves que afronta la población y a su vez uno de los efectos más evidentes de la marginación y los desequilibrios sociales es la irregularidad en la tenencia de la tierra.

Los predios baldíos representan la mejor opción de asentamiento poblacional ya que se cuentan en su mayoría con la infraestructura requerida para su desarrollo.

Además se han detectado aproximadamente 6,250 hectáreas de suelo que por su ubicación, uso actual, tenencia de la tierra y actitud física contempladas para ser integradas al desarrollo. Dichas zonas se encuentran en todos los casos contiguas al área urbana actual, no contemplan reservas para el desarrollo industrial debido a que actualmente existe una oferta de suelo para éste uso que sobre-pasa en mucho a la demanda prevista.

Existen así mismo áreas que presentan porcentajes de ocupación menores y densidades muy bajas que significan una importante elección dentro del Sistema.

Estas zonas a saturar coinciden en muchos casos con asentamientos irregulares, por lo que su saturación depende en buena medida de la regularización en la tenencia de la tierra, normalización y homogenización de sus predios.

Dentro del territorio del Sistema han sido registradas un total de 1'072,985 unidades de vivienda, clasificadas como aceptables tan solo 429,934, como viviendas que requieren mejoramiento 399,021 y como no acep-

tables 243,030 viviendas.

En el sistema primario de agua potable existe un déficit en la cobertura de las redes que alcanza un 18% de la población, la disponibilidad total de agua potable en la región es de 11.50 M3. por segundo y proviene de la extracción de aguas de la propia cuenca en un 30% y del traslado de agua potable de las cuencas de Lerma, Panuco y Balsas en un 70%. Tal disponibilidad determina la existencia de un déficit en el suministro que alcanza un 39% de la población.

El sistema de drenaje y alcantarillado en la zona es deficiente y no es capaz de desalojar las aguas residuales en tiempo de lluvia, provocando inundaciones. La red existente deja desprotegida a un 27% de la población.

El servicio de energía eléctrica que se brinda a la población del Sistema es insuficiente y la capacidad instalada no puede abastecer a nuevos asentamientos. El 30% de la población cuenta con los servicios de alumbrado público y existe un déficit en esta materia del 70%.

Las demandas de movilidad en las áreas conurbadas del Sistema Urbano y el Distrito Federal alcanzan a la fecha un total de 10'200,000 viajes, persona, día (V/P/D), de los cuales aproximadamente el 39% tienen origen en el Sistema Urbano. De este total de viajes el 40% tienen como destino principal los Municipios del Estado de México y un 60% el Distrito Federal.

El equipamiento de servicios urbanos generalmente se localiza en concentraciones que coinciden con las áreas de mayor ingreso de población y en los márgenes de las vialidades primarias.

Este proceso determina la existencia de áreas bien dotadas y de zonas sin protección en las que la población residente debe desplazarse para la satisfacción de sus necesidades. Las mayores concentraciones de equipamiento en comercios y servicios se localiza en el Municipio de Naucalpan a lo largo del Boulevard Avila Camacho y en Tlalpan.

4.2. LEGISLACION VIGENTE.

En el Capítulo Tercero del presente trabajo ya se hizo un bre ve comentario de los principales ordenamientos legales que apoyan y conforman el Derecho Urbano Municipal en nuestra entidad, de tal manera que en este apartado me referiré a la problemática que en mi opinión se presenta al tratar de aplicar estas leyes y reglamentos.

En primer lugar y como expresamente se encuentra establecido - en el artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le compete a los Municipios, con arreglo a las leyes federales y estatales de la materia aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales correspondientes, intervenir - en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar permisos y licencias para realizar construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para lograr estos objetivos deberá expedir el H. Ayuntamiento los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias.

Así las cosas, en la mayoría de los Municipios de esta entidad únicamente se ejercitan estas importantísimas facultades con la inclusión de alguno o algunos Capítulos en los Bandos Municipales. Tomemos como ejemplo el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Atizapán de Zaragoza, cuyo Capítulo IV se denomina " Del Desarrollo Urbano " y está integrado por dos artículos (38 y 39) en los que solamente se establece como objetivo para la autoridad municipal en esta materia el enfocar su atención a factores que propicien la salud, la armonía y el equilibrio de las localidades y de sus habitantes, además de cuidar aspectos - como la vialidad, equipamiento, servicios, tenencia de la tierra, reglamentación de uso de suelo y otros, así como que se consideran bienes de especial atención para su conservación a los monumentos históricos o artísticos y a los arqueológicos.

Dentro del Título Noveno denominado " De la Prevención y Control de la Contaminación del Ambiente y la Salud Pública Municipal ", -- aparece un Capítulo I en donde se señalan las facultades del H. Ayuntamiento en materia de prevención y control de la contaminación y el deterioro ambiental precisando algunos conceptos y señalando algunos supuestos de infracción y obligaciones para los particulares.

Por otro lado, también se observó un intento de reglamentación municipal en las siguientes materias:

- a.- Reglamento de Servicios Públicos, Limpia y Transporte.
- b.- Reglamento de Uso Específico de Suelo.
- c.- Reglamento de Participación Ciudadana.
- d.- Reglamento de la Comisión de Planificación y Desarrollo.

Pero fuera de esto, estimo que no se han ejercitado en plenitud cada una de las facultades que le fueron conferidas a los Municipios por el Pacto Federal para regular el fenómeno urbano.

Ante esta omisión, actualmente se aplican en forma preponderante las leyes estatales de Asentamientos Humanos y Orgánica Municipal. En cuanto a la primera que entró en vigor el 1° de enero de 1984, debe decirse que se abrogaron las leyes de Desarrollo Urbano, Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas y de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de acuerdo con el artículo 2° Transitorio y quedan derogadas todas las demás disposiciones de igual o menor rango que contravinieran lo establecido por esta Ley (artículo 3° Transitorio). En el artículo 4° Transitorio se consignó expresamente que el ejecutivo del Estado expedirá la reglamentación derivada de esta Ley.

No obstante lo anterior hasta la fecha no ha sido expedido ningún reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos Estatal, lo que deja una enorme laguna legal en muchas materias que ya deberían de estar perfectamente definidas y reguladas. Tal es el caso de un necesario Reglamento de Construcciones Privadas en el Estado de México en el que se tomen en cuenta las características del suelo, de la región geográfica, la

idiosincracia, la problemática de la tenencia de la tierra y otros factores no menos importantes.

También en mi opinión, se hace necesario expedir un nuevo Reglamento de Construcción en Régimen Condominal, ya que actualmente se aplica (porque no se contrapone en lo esencial a los preceptos legales relativos de la Ley de Asentamientos Humanos) uno que data de 1979.

Otro apartado que requeriría reglamentación, a mi juicio, sería el correspondiente a la adopción de medidas de seguridad y a la imposición de sanciones administrativas por violaciones a la Ley que nos ocupa, en el que se establezca pormenorizadamente el procedimiento para utilizar aquéllas e imponer estas, así como los requisitos de motivación y fundamentación para los actos de la autoridad en los que se determinen.

Es recomendable que a nivel municipal se unifique el criterio para expedir Reglamentos de Inspección en materia de Construcciones Privadas, en los que se precisen las facultades y obligaciones de los inspectores y los procedimientos para realizar las diligencias, sobre todo porque es delicada la función en tanto que constituye actos de molestia directamente realizados en las propiedades y domicilios de los particulares debiéndose respetar en todos los casos las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Por otro lado, también se considera adecuado que una sola autoridad (en este caso sería la municipal) sea la que autorice tanto el uso del suelo como las construcciones privadas, puesto que actualmente una dependencia del Gobierno del Estado es la que expide las autorizaciones del uso del suelo y los Ayuntamientos se encargan de autorizar las construcciones; siendo que en la práctica no siempre se ve un mismo asunto en forma congruente y armónica sino que existe disparidad de criterios.

En íntima relación con lo antes mencionado, estimo que para la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales y de los Centros de -

Población Estratégicos en la Entidad se debe dar una mayor participación a las Asociaciones de Colonos, Consejos de Colaboración Municipal y Organos de Representación Social, recabando oportunamente sus opiniones y su gerencias.

Otro punto que se considera importante es el de establecer un mecanismo eficaz para la revisión y actualización de los Planes Municipales puesto que es de todos conocidos que la dinámica en materia de desarrollo urbano tiene un ritmo vertiginoso, de tal forma que la realidad rebasa por mucho a los trabajos de planeación y regularización del fenómeno urbano.

Por lo que toca a la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, en su artículo 136 se establece la posibilidad para los Ayuntamientos de expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia, lo que, como ya vimos en líneas anteriores, no se ha ejercido en plenitud y con la precisión que se requiere. En este sentido cabe mencionar que en la mayoría de los Municipios no se ha expedido un reglamento interior en el que se hayan definido las atribuciones de las dependencias que auxilien al Presidente Municipal y dependan de él, y así determinar el ámbito de cada una de las áreas, sobre todo en aquéllos que de hecho tomen decisiones en materia de desarrollo urbano.

Estrechamente vinculado con lo anterior, me permito señalar -- que aún en algunos Municipios se ha reglamentado la integración y funcionamiento de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, en la práctica no sesionan o incluso no se ha integrado con el personal requerido, consideándose importantísima su labor en cuanto a los siguientes puntos:

- 1.- Formulación de recomendaciones a los Ayuntamientos para mejorar la administración municipal o la prestación de servicios públicos.
- 2.- Presentación de proposiciones a los Ayuntamientos para la -

elaboración de los Planes y Programas de Desarrollo Municipales.

- 3.- El proponer, previo estudio de las autoridades competentes, la realización de obras, la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes.
- 4.- Desahogar las consultas que en materia de creación de nuevos centros de población y establecimiento de asentamientos humanos dentro del territorio municipal correspondiente le sean turnadas por los Ayuntamientos.
- 5.- El promover la realización de obras públicas por cooperación dentro de los Municipios, así como intervenir en su vigilancia.
- 6.- Emitir opiniones relativas a los Programas de Gobierno y respecto a los ordenamientos legales municipales que expidan los Ayuntamientos, realizando inclusive proposiciones de forma y de adición a los mismos.
- 7.- Proponer a los Ayuntamientos en lo relativo al desarrollo urbano, medidas tendientes a mejorar los aspectos de vialidad, equipamiento, servicios, tenencia de la tierra, reglamentación de uso del suelo y otros igualmente importantes, con apoyo a las leyes de Desarrollo Urbano o de Asentamientos Humanos de la Entidad.

En otro orden de ideas también hace falta un mecanismo bien estructurado e idóneo para tratar en forma congruente y armónica entre los tres niveles de Gobierno, el problema de la regularización de la tenencia de la tierra puesto que se han presentado casos en que algunos organismos como la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (CRESEM) y otros inician el trámite de regularización y los interesados ya tienen totalmente concluidas sus casas habitación procediendo a requerir a las autoridades municipales la prestación de servicios públicos y la expedición

de licencias de construcción por lo tanto, existen problemas para esto - como pudiera ser una deficiencia para dotar de agua y drenaje o bien que las edificaciones estén ubicadas en forma inconveniente por mencionar - algunas.

No se debe pasar por desapercibido que la falta de recursos - económicos les impide a los Ayuntamientos realizar acciones de fondo para dirigir el sano desarrollo urbano de sus comunidades, colonias o fraccionamientos. Actualmente las obras importantes se llevan a cabo con - - grandes recursos del gobierno del Estado y con la participación económi- ca de los habitantes que serán beneficiados directamente con ellas. Este orden de factores es un obstaculo serio para alcanzar los precisos objetivos de la planeación y planificación urbana que realizan o en los - que participan los Ayuntamientos de nuestra entidad.

Se debe hacer especial mención en que la Legislación Estatal y la Municipal tienen lagunas en algunos aspectos que son medulares, en mi opinión los ayuntamientos no han podido ejercer en plenitud las facultades de que se encuentran investidos para regular el fenómeno urbano y - sobre todo que en algunos casos el funcionario encargado de respetar y - hacer respetar las determinaciones de los Planes de Desarrollo Urbano y Estratégicos de Población no han actuado en todos los casos con la rectitud que se requiere.

Efectivamente se han observado casos y no precisamente aislados en los que se hace caso omiso de las estipulaciones de los planes y otros en los que se aplica o interpreta el precepto legal conforme a la conveniencia de ciertos grupos políticos. Valga un ejemplo ¿ Que puede decirse de todo un estudio técnico de una planificación urbana en la que se considera a una zona determinada del territorio municipal como a una área de preservación ecológica, pero en la que desde el momento mismo de la publicación del Plan de Desarrollo ya tiene asentamientos irregulares provocados por líderes fraudulentos que buscan enriquecerse con la enor-

me demanda del suelo en la Entidad, en los que el agua ya esta contaminada y se presenta una tala ilegal de árboles ? No cabe duda que debiera - procederse con todo el rigor de la Ley en contra de los responsables, pero al pasar de los años lejos de suceder esto se agravan los problemas. ¿ Qué podría decirse también, de autorizaciones de construcción para conjuntos habitacionales en donde existen deficiencias en la prestación de los servicios públicos y de tráfico vehicular ?

¿ Sería justificable un fraccionamiento y la construcción de - casas habitación de interés social a sablendas de que en el subsuelo --- existen cavernas que pueden poner en peligro la estabilidad de las mis--mas ?

Estas son algunas de las interrogantes que podríamos formularnos acerca de la irresponsabilidad de ciertas personas y de algunos funcionarios coludidos con ellas para obtener un lucro indebido, razón por la cual no pienso ahondar en este tema y porque no es el objetivo primordial de este trabajo de investigación. .

Otro aspecto importante de resaltar es la problemática específica que presenta la zona conurbada con el Distrito Federal con algunos Municipios del Estado de México. Sobre este punto me permito señalar que existe un gran desplazamiento de habitantes de las zonas marginadas del interior de la República al Area Metropolitana en busca de fuentes de --trabajo y vivienda, pero como en el Distrito Fedral ya no existe suelo --disponible, el fenómeno de la migración se canaliza hacia los Municipios del Estado de México que lo circundan y que se encuentran conurbados con el mismo. Por ello, las acciones y programas gubernamentales que adopten las autoridades capitalinas trascienden y tienen efectos en nuestra Entidad y viceversa.

Bajo el régimen presidencial del Licenciado Carlos Salinas de Gortari, como en ningún otro, se ha tomado una real conciencia de esta - problemática y ya se han formado comisiones específicas para analizar --

sus causas y buscar soluciones viables, pero solo con el tiempo y será a mediano y a largo plazo cuando se vea su eficacia. Por eso, es recomendable apoyar jurídicamente a este tipo de comisiones y organismos -- del sector gubernamental.

En mi opinión merece también ser punto de especial comentario la deficiencia e inexactitud en la delimitación territorial de algunos -- Municipios de nuestra Entidad con el Distrito Federal y entre los propios Municipios, lo que acarrea problemas de pago de impuestos, prestación de servicios públicos e inseguridad en los particulares para con su propiedad o posesión de terrenos.

Se debe de reconocer la existencia de una Comisión de Límites Municipales enclavada dentro del gobierno municipal, pero por causas que desconozco no funciona con la periodicidad debida y con la acusividad -- que el problema requiere.

Como es de todos conocido la restricción que se ha impuesto al gasto público en las administraciones municipales, hace nugatoria la elaboración de programas de obra pública que benefician a gran número de habitantes, como sería la construcción de caminos, la realización de obras de infraestructura y equipamiento urbanos, como el tendido de redes de -- abastecimiento de agua potable y drenaje, pavimentos y banquetas, construcción de deportivos, centros de salud, etc. Por esto la política ha -- cambiado y actualmente se busca la participación ciudadana para la ejecución de las obras de beneficio social, tanto económica como de mano de obra y de materiales. En alguna parte esto queda regulado por la Ley de Cooperación para Obras Públicas en la Entidad, pero no es suficiente ya que se requiere de un instrumento legal clásico y moldeable para regular jurídicamente este tipo de aportaciones o participaciones, esto es, en -- el que se contemplen las formas de participación, las obligaciones de -- los particulares y de la autoridad municipal, las sanciones y otros aspectos importantes.

Los complejos problemas que suscitan las conurbaciones que son de la competencia concurrente de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios han hecho necesario el establecimiento de entidades paraestatales " sui generis ". las comisiones de conurbación, a las que se les encarga la regulación de los asentamientos humanos, tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana de las zonas conurbadas.

Estas entidades son organismos públicos de carácter técnico -- con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por el decreto del Jefe del Ejecutivo Federal. Las comisiones elaboran el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada; fomentan el aprovechamiento social de los elementos naturales; proponen programas para el desarrollo rural y urbano; promueven la coordinación de las obras federales y gestionan la compatibilidad de los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano.

Muchas cuestiones que pertenecen al Derecho Urbanístico caen dentro de la jurisdicción concurrente de la Federación, de los Estados y de los Municipios. En consecuencia la administración pública estatal y municipal es muy rica. A mayor abundamiento, los asentamientos humanos, fuente generosa del Derecho Urbano son del conocimiento tanto de la Federación como de las Entidades Federativas y de los Municipios.

En los gobiernos de los Estados y en los Ayuntamientos existen Secretarías Generales o Direcciones Generales de Asentamientos Humanos, Obras Públicas o de Desarrollo Urbano. La distribución de competencias se apeg a al modelo de la Administración Pública Federal. Igualmente los representantes de ambos niveles de gobierno participan en las Comisiones de Conurbación. Se advierte también que en los Estados se va fraguando un sector paraestatal significativo y que en parte está dedicado a los problemas de las ciudades.

Por otra parte, el proceso de federalización se manifiesta en la dependencia que muestra la administración pública estatal y municipal

respecto del Sector Público Federal. En particular los Municipios tienen tan deterioradas finanzas que se ven obligados a tolerar o aún a estimular que gran parte de sus responsabilidades urbanas sean asumidas por Entidades o Dependencias de la Federación.

Los casos más sobresalientes de este fenómeno son las Juntas - Federales de Mejoras Materiales que promovían obras y prestaban servicios públicos que eran competencia estatal o municipal. Esa beligerancia de las Juntas tenía como contrapartida que se apoderan de fuentes de ingresos que también correspondían a los Poderes Locales. Inclusive, organismos como Petróleos Mexicanos en algunas localidades afectadas por su actividad ha tenido injerencia excesiva en cuestiones de urbanismo de -- las mismas. El Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Guerrero, es un ejemplo destacado de la medida en que la Administración Federal ha marchitado las potestades y economía locales, se ha visto precisada a encontrar fórmulas de apoyo a Municipios que carecen de -- medios para solventar sus responsabilidades urbanas.

A partir de 1977 se han iniciado acciones para reducir la prepotencia Federal y vitalizar a los Estados y Municipios (convenios únicos de coordinación, traspaso de Entidades Paraestatales de la Federación, coordinación fiscal, comisiones de conurbación). Resta por llevar a cabo acciones que fortalezcan a los Municipios frente a los Gobiernos Estatales.

4.3. PERSPECTIVAS DE LA REGULACION JURIDICA DEL FENOMENO URBANO (EN EL -- AMBITO MUNICIPAL .

Como en Capítulos anteriores ya se hicieron diversos comentarios acerca de la situación actual y de las deficiencias y lagunas que -- presentá el sistema jurídico municipal que regula el fenómeno urbano, en este apartado me voy a permitir comentar algunos aspectos de la tendencia que seguirá este sistema en los años venideros.

En primer lugar creo que se desarrollará una importante actividad legislativa para crear los instrumentos legales que reglamenten los aspectos más importantes de la Ley de Asentamientos Humanos de nuestra Entidad. Así mismo, se observará una mayor participación del ciudadano en forma individual o de grupos representativos, tanto en la revisión de los Planes de Desarrollo como en su actualización o formulación de nuevos puestos que justo es reconocer que tienen derecho a participar en estos trabajos - en virtud de que afectan su hábitat. De tal suerte que todo proceso que implique el mejoramiento de los asentamientos humanos debe contemplar la forma en que los ciudadanos ejerciten ese derecho puesto que las políticas -- eficaces en esta materia se sustentan en relaciones de colaboración continua entre el gobierno y los ciudadanos en todos los niveles. Así las cosas, la tendencia actual y que va a continuar en una forma más amplia es la de fomentar la participación del ciudadano para el establecimiento de políticas en esta materia.

También otra tendencia que se presenta en esta Entidad, es la de que las autoridades estatales y municipales concienticen a la población para que participe decididamente con su mano de obra y la compra de materiales de construcción, así como que se busque la celebración de convenios -- con las grandes empresas constructoras para que realicen ciertos trabajos en beneficio de la colectividad.

Otro aspecto que merece especial comentario es el de que día a día se respeta y reconoce más la autonomía municipal, tanto financiera como en la toma de decisiones, vislumbrándose a corto plazo que se le permita administrar y recaudar en sus Tesorerías el impuesto predial, que constituye la fuente principal de sus ingresos.

Otra tendencia que se ha observado es la de que se presentará mayor atención dentro de la elaboración de los Bandos Municipales al contemplar la problemática urbana y de establecer lineamientos básicos para el pleno ejercicio de las facultades de la autoridad municipal en esta --

materia, esto es, que en tales ordenamientos se incluirán capítulos específicos en cuanto a las políticas de desarrollo, participación comunitaria y sanciones.

Refiriéndome al problema de los asentamientos irregulares, se nota un mayor preocupación de reformar y actualizar los tipos de delitos y el establecimiento de sanciones privativas de libertad y de penas económicas para combatir y erradicar los mismos.

También debo comentar que se han ido creando estudios profesionales especializados en materia urbana en diversas carreras universitarias, como es el caso del Arquitecto Urbanista, del Licenciado en Urbanismo y otros, de tal forma que la tendencia que se observa es de que se formen profesionistas en este campo.

Es importante recalcar que las autoridades municipales han estado interviniendo en una forma más decidida en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales y de Centros de Población Estratégicos, lo que significa que han ido creando la infraestructura técnica para la elaboración de estudios de diagnósticos y propuestas de solución a sus problemas más graves en materia de desarrollo urbano e inclusive ya se contempla con mayor frecuencia la creación de dependencias encargadas de estos trabajos.

4.4. PROYECCION A FUTURO DEL DERECHO URBANO MUNICIPAL.

Una vez que se han hecho algunos comentarios acerca de las deficiencias del sistema jurídico municipal para regular el fenómeno urbano, me voy a permitir formular diversas recomendaciones y razonamientos sobre lo que este Derecho Urbano Municipal será en el presente siglo.

Por principio de cuentas, estimo que el Derecho Urbano Municipal se desarrollará en forma acelerada y con una política integradora lo que significa que día con día se irán concatenando y relacionando coordinadamente los ordenamientos legales federales, estatales y municipales

para integrar un cuerpo legislativo homogéneo. También se observará una distinción clara de las facultades que le corresponden a los tres niveles de gobierno en esta materia de desarrollo urbano.

Ya refiriéndonos a la legislación estatal y municipal estimo -- que la Ley de Asentamientos Humanos estará perfectamente reglamentada en aquellas áreas en donde en la actualidad existen lagunas.

También la proyección de este Derecho Urbano Municipal apunta - hacia una delegación de atribuciones a los Ayuntamientos de tal forma que les permita frenar y controlar el anárquico crecimiento urbano y darle un tratamiento adecuado a la prestación de servicios públicos.

En cuanto a los Programas y Planes de Desarrollo Urbano opino - que en un futuro inmediato serán verdaderos instrumentos dinámicos y revisables cada año, con la finalidad de que se efectuen los ajustes requeridos y que se contemplen los problemas específicos de aquellas zonas en -- donde no se ha particularizado el conveniente uso general del suelo.

Para lograr este objetivo tanto la Secretaría de Planeación como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Gobierno del - Estado, al igual que las Comisiones de Planificación Municipales, tendrán que trabajar conjuntamente y en forma periódica recabando oportunamente - las opiniones de las Asociaciones de Colonos, de los Consejos de Colaboración Municipal, de las Agrupaciones Profesionales y de los diversos gru--pos sociales que tengan representatividad.

Otro aspecto importante es el de que a futuro se instrumentará un mecanismo idóneo para evaluar los resultados de la ejecución de los - Planes y Programas de Desarrollo Urbano y de la aplicación de los mismos.

A nivel estructural se vislumbra la posibilidad de que en cada uno de los Municipios que integran nuestra Entidad se le dé vida a una dependencia planeadora y evaluadora del desarrollo urbano en sus jurisdic--ciones territoriales, que sería la encargada de realizar los trabajos de investigación y de estudios técnicos para proponer los ajustes y modifica

ciones necesarias para actualizar los Planes y Programas en esta materia.

Por otro lado, se le asignará con mayor frecuencia la responsabilidad de aplicar el **Derecho Urbano** a los profesionistas especializados en esta área y que constituirán verdaderos Licenciados en **Derecho Urbano**.

Desde hace tiempo ha venido constituyendo como una crítica a - la legislación urbana en México de considerable importancia, la relativa descentralización municipal en las actividades de planificación y ejecución de programas urbanos, además de una carencia de verdaderas facultades legislativas en esta materia, motivo por el cual otra de las proyecciones de nuestro objeto de estudio es el de que se respetará cabalmente el imperativo Constitucional del **Municipio Libre**, de tal forma que los - Ayuntamientos estarán en posibilidad de financiar sus propios programas de obra pública y tendrán la capacidad económica suficiente para prestar los servicios públicos más indispensables, todo esto con base en una su ficiente y eficiente captación de ingresos por concepto de impuestos y - derechos.

Otro fenómeno que se presentará es el de un replanteamiento de las estructuras urbanas existentes y que desembocarán en una reubicación de industrias contaminantes o de zonas comerciales saturadas, para evitar la mezcla indiscriminada de usos de suelo en zonas determinadas.

También se observa que a futuro los Ayuntamientos trabajarán - conjuntamente para enfrentar la problemática urbana de ciertas zonas que abarcan una o varias jurisdicciones territoriales, puesto que ya se ha - comprobado que solo de esta forma puede darse solución justa a los mis mos.

4.5. RECOMENDACIONES DERIVADAS DE LOS CONGRESOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN ESTA MATERIA.

4.5.1. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (HABITAT) .- Esta Conferencia fue convocada atendiendo a una reco-

mendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en donde se externaron las inquietudes de varios países respecto a la -- grave situación de los asentamientos humanos y particularmente de los - países en vías de desarrollo. Debido a posteriores resoluciones de la - Asamblea General del mismo organismo internacional, entre ellas, las - adoptadas en la Conferencia Mundial de Población, la Conferencia sobre - Alimentación, la Segunda Conferencia General sobre Industrialización, - provocando con ello que se convocara a una Conferencia de las Naciones - Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en la ciudad de Vancou - ver, Canadá, entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 1976.

Una de las muchas consideraciones que se tuvieron para llevar a cabo esta Conferencia fue que las Naciones del mundo se encontraban in quietas por la situación tan grave de los asentamientos humanos y se reconoce que es determinante para mejorar las condiciones de vida y que - los problemas de los mismos por lo tanto, no son tan independientes al - desarrollo económico y social de los países ni se pueden aislar las rela ciones económicas internacionales.

Se reconoce la necesidad urgente de adoptar medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional para tratar de mejorar las - condiciones de vida que constantemente se ven amenazadas por los siguien tes factores:

1.- Un desarrollo económico inequitativo que se ve reflejado - en las enormes diferencias de riqueza que existen entre la población y - entre las Naciones ocasionando que millones de personas no gocen de nece sidades básicas como: Alimentación, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua y energía.

2.- Un deterioro social, económico, ecológico y ambiental que origina la segregación social, la discriminación racial, el desempleo, - el analfabetismo, las enfermedades y la pobreza, la ruptura de las rela ciones sociales, la pérdida de los valores culturales y la degradación - de los recursos naturales.

3.- La tendencia de crecimiento demográfico mundial, que permite vislumbrar una insuficiencia en la satisfacción de necesidades básicas que dan dignidad a la vida.

4.- La urbanización improvisada que da lugar a situaciones de hacinamiento, contaminación, deterioro y presiones psicológicas en las regiones urbanas.

5.- El atraso rural que proporciona un nivel bajo en la calidad de vida en la gran mayoría de los seres humanos e influyen en las irregularidades anteriores.

6.- En la dispersión en el medio rural que hace imposible la correcta prestación de los servicios públicos.

7.- Migración involuntaria que surge como resultado del ejercicio de medidas políticas, del reasentamiento de los habitantes y de la expulsión de personas de su patria.

En el Capítulo Primero del Documento Final en donde se consiguen los pormenores de esta Conferencia se establecen una serie de Oportunidades y Soluciones para la comunidad internacional y los gobiernos nacionales para que estos tomen medidas de comprensión y responsabilidad - llevando políticas de Asentamientos Humanos que sean audaces, significativas y eficaces además de adoptar estrategias de planificación espacial que se ajusten a la realidad del lugar.

Como objetivo de estas políticas encontramos la creación de asentamientos más habitables y atractivos en los que se reconozca la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos y las necesidades de los grupos en desventaja (niños, mujeres, ancianos y enfermos).

En virtud de los márgenes económicos para lograr este tipo de asentamientos se deben de crear posibilidades para la participación de todos los habitantes en la planificación y construcción de los asentamientos humanos.

Una vez evaluados los contenidos de las Oportunidades y Solucio

nes los integrantes de esta Conferencia Mundial proclamaron con **Principios Generales y Directrices para la Acción:**

PRINCIPIOS GENERALES:

1.- El mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos es el más importante de los fines que persigue toda política en materia de Asentamientos Humanos.

2.- Para lo anterior se requiere otorgar preferencia en la satisfacción de necesidades básicas en un marco de libertad, dignidad y justicia social. Estas medidas son:

- a.- Alimentos.
- b.- Vivienda.
- c.- Agua Pura.
- d.- Empleo.
- e.- Salud.
- f.- Educación.
- g.- Capacitación.
- h.- Seguridad.

Para cumplir con el mejoramiento en la calidad de vida se debe dar prioridad a las personas que se encuentran en una situación menos favorable.

3.- El desarrollo económico dará lugar a una mejor satisfacción de las necesidades del ser humano incrementando la calidad de vida y distribuyendo en forma equitativa los beneficios tanto a las personas como a las naciones.

4.- La dignidad humana y la libre elección en armonía con el bienestar público general se deben de garantizar como derechos fundamentales en toda sociedad.

5.- Se debe considerar ilegal el establecimiento de asentamientos en territorios ocupados por la fuerza.

6.- Debe de ampararse y reconocerse el derecho a la libertad de movimiento y el derecho de cada persona a elegir el lugar de asentamiento

de su propio país.

7.- La tierra es uno de los elementos primordiales de los asentamientos y de acuerdo con sus sistemas y leyes de la materia de cada Es tado tiene derecho a :

- a.- Planificar y administrar la utilización del suelo.
- b.- Tomar las medidas necesarias para conservar bajo fiscalización pública el uso, posesión, disposición y reservas de la tierra.

Esto debe de garantizar el cumplimiento de los objetivos -- fundamentales de la reforma social y económica de cada Nación.

8.- Cada Estado debe evitar la contaminación de la biósfera y de los océanos y coadyuvar a la racionalización de la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables.

9.- Todo individuo tiene el derecho y la obligación de participar ya sea individual o colectivamente en la formulación y ejecución de los planes, programas y políticas de asentamientos humanos.

10.- Los Estados deben de buscar una cooperación internacional para acelerar el progreso social y económico de los países en vías de -- desarrollo.

DIRECTRICES PARA LA ACCION :

1.- Es competencia de los gobiernos la preparación de planes -- de estrategias espaciales y de adoptar políticas de asentamientos humanos para canalizar los beneficios del desarrollo socioeconómico.

2.- Toda política de asentamientos humanos debe de integrarse por aspectos como son :

- a.- Crecimiento y distribución de la población.
- b.- El empleo.
- c.- La vivienda.
- d.- El ordenamiento de la tierra.
- e.- Infraestructura.
- f.- Servicios públicos.

3.- Es necesario que el esfuerzo nacional e internacional den preferencia al mejoramiento del hábitat rural, haciendo mínimas las diferencias entre las comunidades rurales y urbanas.

4.- En virtud de lo anterior y de las características demográficas, naturales y económicas de varios países se crea la necesidad de políticas concernientes al crecimiento y distribución de la población, la tenencia de la tierra y a la ubicación de las actividades productivas con la finalidad de asegurar un orden en los procesos de urbanización y organizar la ocupación racional del espacio rural.

5.- Los programas y políticas en materia de asentamientos humanos deben delinear normas progresivas sobre una calidad de vida aceptable y no claudicar en su cumplimiento.

6.- Las instituciones tanto nacionales como internacionales deben de establecer y fomentar carreras educativas relativas a los asentamientos humanos.

Resulta de gran relevancia el estudio realizado por la Comisión III, que en su segunda Sesión Plenaria llevada a cabo el 31 de mayo de 1976 asignó como tema a desarrollar Las recomendaciones para la acción nacional.

Dentro del Informe rendido por el Relator, C. Easton Douglas, procedente de Jamaica, sobresalen las siguientes recomendaciones:

A.- Políticas y estrategias en materia de asentamientos humanos:

a.- A la planificación de los asentamientos humanos se le debe considerar un proceso para alcanzar objetivos sociales, económicos y ambientales en el desarrollo nacional.

B.- Planificación de los asentamientos humanos.

a.- El objetivo básico de la planificación es el mejoramiento de la calidad de vida, preservando al mismo tiempo el patrimonio ambiental de la humanidad.

b.- La planificación nacional general para el desarrollo debe -

coordinarse con diversas actividades públicas como la población, el empleo, la salud y la nutrición.

c.- La planificación de los asentamientos humanos integra una escala humana que impulsa los esfuerzos para crear ciudades habitables en todos los aspectos.

C.- Instituciones y gestión de los asentamientos humanos.

a.- Se requiere la existencia de un marco legal e institucional para la ejecución de políticas y estrategias en esta materia.

b.- Crear instituciones nacionales y educativas que se destinen a la formulación y aplicación de políticas y asentamientos para el desarrollo nacional, regional y local.

c.- Estas instituciones deben estar en franca y estrecha coordinación con aquellas que se dediquen a la elaboración de planes y políticas nacionales en diversas materias como son: economía social y del medio ambiente, interrelacionándose bajo un fundamento multidisciplinario.

d.- Las estructuras legislativas deben tener una clara orientación, un realismo actual y determinar los medios que orienten la aplicación de políticas en esta materia.

Debe de prestarse especial interés en:

1.- Crear una legislación para la ejecución de políticas en materia de asentamientos humanos.

2.- Formular leyes y reglamentos que coadyuven a los intereses de la población y protejan los derechos individuales que sean violados por decisiones arbitrarias.

3.- La expedición de ordenamientos jurídicos de fácil entendimiento, eficaces y que se ajusten y se puedan modificar conforme a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Esta Convención Mundial constituye un amplio y completo esfuerzo en lo referente a políticas y soluciones reales en torno a los proble-

mas de asentamientos humanos. Recomendando que cualquier planificación - que se realice sobre ellos tome en cuenta las conclusiones a que se ha - llegado en diversas Conferencias de la misma organización de las Nacio-- nes Unidas.

4.5.2. LOS CONGRESOS INTERNACIONALES DE ARQUITECTURA MODERNA (C.I.A.M.).

Estos Congresos (C.I.A.M.) son uno de los primeros antecedentes de convenciones a nivel internacional que hayan tratado temas rela-- cionados con el Urbanismo y los Asentamientos Humanos. La fundación de - estos Congresos se debe a Madame Helene de Mandrot en 1928 ya que facili tó su castillo de Sarraz Vaud en Suiza, para ofrecer puntos de vista téc nicos urbanistas en torno a las verdaderas tareas de la Arquitectura. -- Aquí se declararon, por los arquitectos asistentes las siguientes neces idades:

- 1.- Unir los diferentes puntos sobre los conceptos fundamenta-- les de la Arquitectura.
- 2.- Las obligaciones que implicaba el desarrollo de su profes-- sión.
- 3.- Unificar una mentalidad nueva en la función de la Arquitect tura.
- 4.- El equipamiento de un país exige la coordinación entre la Arquitectura y diferentes disciplinas como es la Economía, Sociología, Psicología y Derecho.

El objeto de unirse fue " con la intención de buscar la armoni-- zación de los elementos presentes en el mundo moderno y de volver a si-- tuar la Arquitectura en su verdadero plano, que es el orden económico y sociológico y que se haya enteramente al servicio de la persona humana".

(23)

- (23) Le Corbusier. Principios de Urbanismo (La Carta de Atenas). Ed. Ariel S.A. Barcelona, 1973. Pp. 144

Se definió aquí al Urbanismo como : la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual en todas sus manifestaciones, individuales o colectivas ". (24)

Resalta en este Congreso una característica funcional del Urbanismo al decir que sus tareas son velar por el hombre que realiza las actividades de habitar, trabajar y recrearse.

Por lo que respecta a los objetos del Urbanismo, ellos señalaron los siguientes :

- " a) La ocupación del suelo;
- b) La organización de la circulación; y
- c) La legislación ". (25)

A continuación me permito señalar los Congresos de los C.I.A.M. celebrados en el periodo comprendido de 1928 a 1956 :

- 1928.- Primer Congreso. La Sarraz. Fundación de los C.I.A.M.
- 1929.- Segundo Congreso. Frankfurt (Alemania). Estudio de la Vivienda Mínima.
- 1930.- Tercer Congreso. Bruselas. Estudio de Parcelación Racional.
- 1933.- Cuarto Congreso. Atenas. Análisis de 33 Ciudades. Elaboración de la Carta de Urbanismo.
- 1937.- Quinto Congreso. París. Estudios del Problema de la Vivienda y el Esparcimiento.
- 1947.- Sexto Congreso. Bridgwater. Reafirmación de las finalidades de los C.I.A.M.
- 1949.- Séptimo Congreso. Bérgamo. Puesta en práctica de la Carta de Atenas. Nacimiento de la " grille " C.I.A.M. de Urbanismo.

(24). Ibidem. Pp. 144.

(25). Ibidem. Pp. 146.

1951.- Noveno Congreso. Aix-en-Provence. Estudio del Hábitat - Humano.

1956.- Décimo Congreso. Dubrovnik. Estudio del Hábitat Humano.

Aún cuando estos Congresos se orientarán a la función del profesionalista (Arquitecto) en la sociedad, las recomendaciones sobre planificación urbana son sumamente interesantes, siendo lo más sobresaliente el esfuerzo de un grupo de profesionalista para dar soluciones adecuadas a los planteamientos de su época, en esta materia.

4.5.3. LA CARTA DE ATENAS.

Como resultado del Cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna en 1933, en la ciudad de Atenas, Grecia, se redactó un documento que constituye el cimiento en el desarrollo legislativo de la Disciplina Urbanística contemporánea.

El discurso preliminar de Jean Giraudoux a esta Carta del Urbanismo, mejor conocida como " Carta de Atenas ", se menciona que este documento se realizó para " aportar confianza y apoyo a quienes han comprendido que el primer factor de longevidad de un pueblo es el siguiente: que tenga exactamente la edad de su época ".(26)

Haremos una breve reseña del contenido de esta Carta de Atenas, de acuerdo a la forma en que se divide :

Primera Parte.- **Generalidades.** Aquí expresan que la ciudad es una parte del conjunto económico, social y político que integra la región. Esto es verdad ya que " no se puede considerar un problema urbanístico -- más que remitiéndose constantemente a los elementos constitutivos de una región y principalmente a su geografía, que esta llamada a desempeñar en esta cuestión un papel determinante ". (27)

(26). Ibidem. Pp. 14

(27). Ibidem. Pp. 22

De esto se desprende el principio de que, todo plan de urbanización en una ciudad se debe de ajustar a las determinaciones del plan regional.

Segunda Parte.- Estado Actual de las Ciudades. Críticas y Remedios. Vivienda.- Las grandes concentraciones de población son el malestar de las ciudades. En los sectores urbanos congestionados se presentan condiciones deplorables de habitabilidad, por falta de espacios adecuados para alojamientos, de áreas verdes disponibles y de servicio de mantenimiento para las edificaciones. Esto se agrava por la mala ubicación de los barrios que nacen al azar.

Dentro de las **Exigencias** que se dan para terminar con lo anterior, encontramos las siguientes :

- A.- Que los barrios de viviendas cuenten con el mejor emplazamiento urbano, en donde se aprovechen la topografía, el clima y los espacios verdes.
- B.- Que para la construcción de estas viviendas se observen rigurosamente los requisitos de los reglamentos de higiene.
- C.- Que al construir edificios de gran altura se apliquen las técnicas más modernas y que entre estas edificaciones se den grandes extensiones para áreas verdes.

Esparcimiento . se hace la observación de que las superficies libres son por lo general, insuficientes. La mayoría de estos terrenos no cuentan con instalaciones deportivas debido a que en el futuro serán utilizadas para la construcción de viviendas o industrias y cuando existen estas no se encuentran bien distribuidas, ocasionando serios perjuicios.

Exigencias . en este sentido son :

- 1.- Que los barrios residenciales cuenten con áreas de recreo y esparcimiento.
- 2.- Que a estos terrenos se les asignen objetivos claramente definidos.

3.- Que cada ciudad posea en su periferia lugares de recreo.

Trabajo . los centros de trabajo no estan dispuestos racionalmente en el interior del complejo urbano, las distancias entre las viviendas y estos imponen trayectos desmesurados lo que provoca crisis en las horas pico de tráfico; las industrias se instalan sin obedecer regla alguna; como las oficinas y comercios se concentran en la parte medular de las ciudades se provoca la especulación en estos terrenos.

Recomendaciones .

- a.- Reducir las distancias entre barrios y centros de trabajo.
- b.- Descentralizar a las industrias de las zonas habitacionales.
- c.- Proporcionar fáciles vías de acceso al centro de la ciudad.

Circulación . en la mayoría de los casos, la red de vías de comunicación se remontan a muchos años atrás, por esto fueron concebidas para peatones o carruajes; estas redes viales son irracionales, poco exactas, inflexibles e inadecuadas.

Recomendaciones .

- a.- Estudio técnico para determinar la circulación adecuada.
- b.- La clasificación de vías de tráfico.
- c.- La separación de los caminos de peatones y la de vehículos.
- d.- La creación de zonas verdes que aislen las vías de gran circulación.

Patrimonio Histórico de las Ciudades . en este punto se establecen las exigencias de :

- a.- Salvaguardar los valores arquitectónicos.
- b.- Establecer criterios que corroboren que sea una manifestación de cultura anterior y si son de interés general.
- c.- Que su conservación no implique sacrificar a poblaciones que requieran una vivienda decorosa.

Tercera Parte.- contiene las **Conclusiones** a que llegaron los arquitectos que intervinieron en este Cuarto Congreso destacando los si-

güentes:

- " 1.- La mayoría de las ciudades estudiadas presentan una imagen caótica ... no responden en modo alguno a su destino, que debiera consistir en satisfacer las necesidades primordiales, biológicas y psicológicas de su población.
- 2.- La violencia de los intereses privados provoca una desastrosa ruptura de equilibrio entre el empuje de las fuerzas — económicas, por una parte, y la debilidad del control administrativo y la impotencia de la solidaridad, por otra.
- 3.- Aunque las ciudades se hallan en estado permanente de transformación, su desarrollo se dirige sin precisión ni control y sin que tengan en cuenta los principios de urbanismo contemporáneo, elaborados en los medios y técnicas cualesquiera ". (28)

La fuente inagotable de principios básicos para el Urbanismo es La Carta de Atenas y afortunadamente ha sido considerada en diversas legislaciones del mundo.

4.5.4. ACUERDO DE QUERÉTARO SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Del día 11 al 17 de julio se llevó a cabo en la ciudad de Querétaro, Querétaro, el Seminario Nacional sobre la Ley de Asentamientos Humanos, participaron los representantes de los Gobiernos de las 32 Entidades Federativas.

Este Acuerdo de Querétaro estableció:

**A. Naturaleza del Proceso
de Desarrollo Regional y
Urbano .**

- a.- Los asentamientos humanos no estan separados de los problemas mundiales, son parte sustancial del desarrollo socioeconómico y condicionan la calidad de vida. La planificación urbana y regional se conciben en forma integrada tomando en cuenta factores básicos: empleo, - alimentación, energéticos, educación.
- b.- Este proceso supone cambios en el tiempo que requieren acciones inmediatas con proyecciones a futuro - (corto, mediano y largo plazo) - en forma conjugada.
- c.- Se requieren enfoques interdisciplinarios y conocimientos derivados de la práctica para comprender la naturaleza compleja de este proceso.
- d.- La planificación debe ser una acción de gobierno que necesita de un apoyo del Poder Público y una amplia participación que asegure el predominio del interés colectivo sobre el particular.

**B. PRINCIPIOS BASICOS
Y OBJETIVOS DE LA
PLANEACION.**

- a.- Estos principios y objetivos básicos de la planificación regional y urbana se encuentran establecidos en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos.
- b.- El principio fundamental es la distribución equitativa de los beneficios y costos del desarrollo urbano para satisfacer prioritariamente las necesidades vitales de las mayorías.
- c.- Se deben de utilizar los recursos escasos con eficiencia, tanto a nivel regional como local; esto implica reducir los costos económicos y sociales de los asentamientos humanos, así como de los servicios públicos.
- d.- Otro principio es el de ampliar las posibilidades de elecciones de los habitantes en lo relativo a : trabajo, recreación, oportunidades de intercambio social, etc.
- e.- En función de la naturaleza cambiante y algunas veces imprevisible del proceso de desarrollo regional y urbano, se debe de alcanzar una fácil adaptación de su estructura física.
- f.- El ambiente en donde se asientan los centros urbanos y rurales debe de ser preservado.
- g.- Es necesario establecer normas máximas que eviten el uso extravagante del espacio urbano, la energía, los servicios públicos y en general, los beneficios limitados de los asentamientos humanos.

**C. POLITICAS Y
ESTRATEGIAS DEL
DESARROLLO.**

- a.- Aplicar soluciones globales que integren los factores socio-económicos y físicos.
- b.- A nivel nacional-regional:
 - propiciar la descentralización.
 - evitar la dispersión propiciando el desarrollo de las ciudades medias.
 - desalentar el crecimiento urbano.
 - impulsar la producción agropecuaria.
 - reforzar la estructura municipal.
- c.- Establecer organismos que examinen y resuelvan los problemas sectoriales con base en un plan integrado de la zona conurbada.
- d.- A nivel estatal-municipal y urbano:
 - lograr la vinculación sectorial en los planes.
 - contemplar las actividades y proyectos de estructura urbana.
- e.- A nivel de zona-localidad:
 - procurar la dotación de servicios e infraestructura básica.
 - atención al programa de aprovechamiento óptimo de agua, su conservación, su tratamiento y reutilización.
 - tratar de integrar al grupo de los subempleados al económicamente activo.
- f.- Estudiar fórmulas entre la Federación y los Estados para fortalecer las haciendas públicas de estos últimos y hacer frente a nuevos compromisos.

**D. CARACTERIZACION DE
LOS PLANES ESTATALES
Y MUNICIPALES DE
DESARROLLO URBANO.**

- a.- Los asentamientos humanos por su naturaliza requieren de un enfoque interdisciplinario y una definición de espacio y de tiempo.
- b.- Estos planes deben de contener por - lo menos:
 - una clara formulación de objetivos.
 - análisis de una situación social.
 - identificación de recursos existentes o potenciales.
 - proposición de alternativas inte-gradas a la acción.
 - evaluación de alternativas.
 - definición de instrumentos, presu-puestos y programas de ejecución.
 - evaluación de resultados.
- c.- Los planes estatales y municipales - se deben vincular entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo.
- d.- Los planes deben de ser valuados en función de los objetivos que persi-guen por su viabilidad y consistencia interna y por sus resultados al --- transformar una realidad socio-econó mica.

E. INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS Y PARTICIPACION POPULAR.

- a.- Una comisión de planificación integrada por los representantes de:
 - el sector público.
 - las fuerzas económicas.
 - la participación popular.
- b.- Una dirección encargada de administrar el programa de asentamientos humanos que contendrá planes de acción inmediata.
- c.- Otra dirección que haga consideraciones a mediano y largo plazo:
 - garantizando la participación popular antes de realizar las acciones.
 - efectuando convenios con la Federación para la realización y en su caso financiamiento de programas, planes y proyectos.

**F. EDUCACION: DOCENCIA,
INVESTIGACION Y SERVICIO.**

La dimensión de la tarea por realizar - sus plazos y el enorme déficit existente en el país de profesionistas y técnicos calificados hacen necesario un considerable esfuerzo en el terreno de la educación.

Acción Emergente.- la planeación urbana requiere sistematizar las labores, se recomienda:

- un programa inmediato de formación, - capacitación e investigación aplicada.
- se ponga en marcha un programa inmediato y emergente educativo de desarrollo urbano, el cual convendría incluir en el Programa Nacional de Capacitación - Tecnoeconómica que realizan el Gobierno Federal y la Organización de las Naciones Unidas.

Acción Permanente.- apoyar al sistema educativo nacional.

- el problema de fondo es el desarrollo de una tecnología propia y el rebusteamiento del sistema de enseñanza.
- se necesita que las instituciones de enseñanza superior orienten sus programas a los problemas que genera el desarrollo urbano.

**G. MECANISMOS
PARA EL
CONTROL.**

La tierra es un recurso básico limitado por lo que es necesario el control de uso y tenencia de acuerdo con las modalidades que dicte el interés social. Se recomienda :

- Crear mecanismos legales de tipo inmobiliario y de interés público para participar en el mercado de bienes raíces y así captar la plusvalía en beneficio de la comunidad y asegurar las reservas y provisiones necesarias.
- Agilizar los trámites de regularizaciones sin importar el régimen de propiedad de la tierra.
- Dotar o restringir la prestación de -- servicios públicos en zonas que sea necesario fomentar o desalentar su crecimiento.
- Tomar medidas fiscales adecuadas para evitar lotes baldíos en zonas urbanas que cuenten con servicios públicos.

H. ASPECTOS JURIDICOS QUE DE ACUERDO CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEBEN CONTEMPLAR LAS LEGISLACIONES LOCALES :

1.- Disposiciones Generales .- son las normas básicas de la -- Ley que sean comunes a todo el texto, que apliquen a nivel local supuestos jurídicos y disposiciones de la Ley General.

- a.- La aplicación de la Ley es de orden público, interés social y beneficio colectivo.
- b.- Los fines de la Ley deben de consistir en : la ordenación - y regulación de los centros de población y en el mejoramiento to de las condiciones de vida rurales y urbanas.

Para esto podrán aplicar las políticas y facultades concurrentes a los tres niveles de gobierno, o exclusivos del ámbito local, pero - que no vayan en contra de lo establecido por la Ley General y se debe de señalar cuales pueden ser ejercidas por las autoridades estatales o municipales.

- c.- El objeto de la Ley es la regulación de las acciones de gobierno tendientes a : la fundación, el mejoramiento, la conservación y el crecimiento de los centros de población.
- d.- Se deben de señalar los conceptos de los términos a fin de evitar confusiones.

2.- Autoridades .- las autoridades estatales y municipales dentro de sus competencias respectivas, tendrán facultades y atribuciones para planear y ordenar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y -- bosques.

- a.- Atribuciones Municipales : los Ayuntamientos tendrán las -- atribuciones que en materia de desarrollo urbano municipal les otorgue la Ley Local.
- b.- Atribuciones Estatales : las Legislaturas de los Estados de terminarán las atribuciones que las diversas dependencias y

organismos tendrán en la ordenación y desarrollo urbano es total.

c.- Formas de Concurrencia y Coordinación: las leyes locales - deberán de consignar en sus normas los supuestos jurídicos que permitan la concurrencia y coordinación de los tres ni veles de gobierno en la solución de los problemas de planeación y desarrollo urbano.

- Convenios: instrumento que permitirá la colaboración de las diversas autoridades para el equilibrado y racional desarrollo urbano de México.

- Comisiones: las Legislaturas de los Estados contemplarán la creación de comisiones y organismos que a nivel estatal o municipal coadyuven en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano.

d.- Control de las Autoridades Municipales: se deben de señalar los mecanismos de supervisión a nivel administrativo de las decisiones municipales en materia de desarrollo urbano.

3.- De las Conurbaciones.- en los Estados se pueden presentar - dos tipos de conurbaciones:

a.- Con otras Entidades: se debe de señalar la participación - que para ello le atribuye la Ley General tanto al Gobernador del Estado como al Presidente Municipal que corresponda.

b.- Interna: se debe de señalar la participación de los dos niveles de gobierno y el procedimiento que determina la exten sión de la zona que se considera conurbada, los procedimien tos de expedición de declaratorias por parte del Gobernador del Estado y la integración y atribuciones de la comisión - que se vaya a encargar del intento de ordenación de la zona.

4.- De los Planes.- a través de planes en los tres niveles de - gobierno se llevará a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos

humanos. Estos planes se integran con un conjunto de estudios, consideraciones y políticas de la autoridad administrativa.

a.- Los tipos de planes son :

- Estatales .- contemplan el total de la Entidad Federativa en la materia que le es propia.
- Municipales .- se reducen a un Municipio en su ámbito de acuerdo a la legislación aplicable.
- De Zona Conurbada .- estos planes rebasan los límites políticos de un Municipio y en su caso de un Estado. En el primer supuesto debe de contemplarse tanto materia local como municipal y en el segundo, los tres niveles de gobierno.

b.- La metodología de la planeación debe de considerar a los planes desde su creación hasta su extinción y las normas relativas a : formulación, aprobación, publicación, registro, revisión, evaluación, modificación y cancelación.

c.- Respecto a la participación popular, las leyes locales establecerán los cauces que pretendan la efectiva, real y permanente participación de la comunidad en las acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de los centros de población.

5.- Régimen del Suelo .- para lograr los objetivos y fines de la Ley, las leyes locales establecerán las modalidades de la propiedad que regulen el régimen del suelo. Estas modalidades pueden ser : provisiones, reservas, destinos y usos.

a.- Las declaratorias que han de consignar las modalidades deberán ser expedidas por un procedimiento claro y rígido en el cual se respeten todas las garantías que consagra la Ley General, ahí mismo se decidirá si estas son expedidas por el Gobernador, por al Ayuntamiento o bien por ambos en forma conjunta, pero siempre deberán ser inscritas en el -

Registro de la Propiedad y los Notarios deberán de conocer las para efecto de las Escrituras Públicas en las que participen.

- b.- Se deben de plantear las posibilidades para reestructurar - el sistema impositivo que fije al suelo urbano, de tal forma que por su medio se pueda limitar la especulación urbana y otorge al mismo tiempo mayores recursos al Estado. -- Esto conforme a la legislación local respectiva y ayudando a que se refuerce la actuación municipal, tanto desde el - punto de vista económico como administrativo.

6.- De las Defensas de los Particulares .- la Ley Estatal que sea expedida deberá contener un apartado especial en el que se garantice a los gobernados : Garantía de Legalidad, Garantía de Audiencia y Derecho a impugnar los actos de autoridades administrativas. Para ello se establecerá un procedimiento administrativo que prevea, por lo menos el término para interponer el recurso, un período de pruebas y alegatos y el plazo - en que deba de resolverse. Estos recursos y medios de defensa deberán de tener como resultado que el acto de que se trate sea reconsiderado por la autoridad que lo emitió o revisado por su superior jerárquico, o bien, -- que conozca de éste el Tribunal Administrativo correspondiente.

7.- De las Sanciones, los Delitos y las Infracciones .- las leyes locales podrán establecer delitos específicos por violación de los -- mandatos en materia urbana o bien, remitir a la Ley Penal. En el primer - caso se deberá considerar : tipificación de delitos, infracciones administrativas y sanciones.

8.- La Materia Nueva Implica una Gran Modificación en un Campo que Requiere Adaptación, es Recomendable la Paulatina Entrada en Vigor - de la Ley .- las Legislaturas Locales deberán decidir si otras normas -- complementarias y supletorias se establecerán en el texto de la propia - Ley o bien, en forma independiente. En el primer supuesto se puede ser - exhaustivo o fijar solo los principios generales que después sean reglamentados. Entre ellos se puede señalar : construcción, fusión, subdivi-

sión, relotificación, fraccionamiento de terrenos, catastro, asociación municipal, estructura vial, sistema de transporte, control, licencias, autorizaciones, permisos, expropiación, notariado, registro de la propiedad, vivienda, equipo, equipamiento y servicios urbanos. Se aconseja se concuerden las leyes complementarias que se contrapongan o no coincidan con ello, entre otras: la Constitución Política Local, el Código Civil, el Código Penal, la Ley de Hacienda, la Ley Orgánica de la Administración Municipal, la Ley de Expropiación, la Ley del Notariado, la Ley de Planificación, la Ley de Catastro, la Ley de Fraccionamientos y la Ley de Fomento Industrial.

4.5.5. REUNION DE ANALISIS DE LOS TEMAS BASICOS NACIONALES, DESARROLLO URBANO, TOLUCA. ESTADO DE MEXICO, 24 DE ABRIL DE 1987 .- el Partido Revolucionario Institucional ha programado diversas reuniones de Análisis de Temas Básicos en todo el país, bajo el lineamiento " México: Reto y Compromiso ", con la finalidad de abordar las causas y efectos de la problemática nacional y conforme a las propuestas que los mexicanos promueven en el marco de participación política, la transformación nacional y cambios estructurales.

Con el propósito de analizar los problemas fundamentales del desarrollo urbano, tanto en el aspecto regional como en el sectorial, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales programó esta Primera Reunión Nacional en la ciudad de Toluca, México, promoviendo el debate de dicho tema en torno a 4 de sus capítulos fundamentales :

I.- Planeación, operación y administración del desarrollo urbano : territorialmente hablando, nuestro patrón de asentamientos es resultado de un proceso histórico determinado por un modo de soporte al fenómeno de urbanización que en nuestro país ha sido de gran intensidad y que se vuelve crítico en la medida en que la concentración y dispersión no sean de un adecuado cambio social.

La distribución de la población en el territorio debe atender al aprovechamiento eficaz de las potencialidades regionales, al impulso selectivo de las ciudades medias de acuerdo a sus posibilidades de retener y atraer migrantes y de propiciar actividades económicas y de empleo así como su capacidad de infraestructura y territorio para absorber nueva población minimizando los costos sociales.

En este sentido, en el Estado de México se han venido realizando esfuerzos significativos para orientar el crecimiento urbano hacia -- una serie de centros estratégicos de desarrollo, entre los que destacan Atlacomulco, Jilotepec, Toluca-Lerma y la zona sur Valle de Bravo e Ixtapa, además se han establecido mecanismos que permiten delimitar el crecimiento a través de procedimientos como el de "pinte su raya" que permite sumar a la población mediante la creación de conciencia en el control del crecimiento urbano.

En esta Entidad las colonias populares representan más del 50% del suelo urbanizado, 35,000 hectáreas, los asentamientos irregulares -- constituyen el 20% de las áreas urbanas.

Resaltan de manera significativa: la necesidad de reconocer legalmente los asentamientos urbanos populares y posibilitar el acceso al suelo urbano para estos sectores.

II.- Descentralización de la Vida Nacional .- las aglomeraciones y concentraciones humanas son consecuencias de nuestra organización social, del desarrollo económico y político. El Gobierno no puede seguir con la responsabilidad de resolver centralizadamente los problemas de todo el país.

Hay que descentralizar, no solo para regresar a los Estados y Municipios su derecho a decidir su propio destino, sino porque el desarrollo pleno de la mentalidad creadora de la provincia necesita y exige una mayor capacidad de autogestión.

Redistribuir a la población, significa introducir modificaci6-

nes importantes en el origen y destino de los tradicionales flujos migratorios, así como generar nuevas corrientes hacia destinos hasta ahora — inexistentes. Se trata de identificar a profundidad las regiones del — país que poseen condiciones diversas para absorber población y diseñar — para cada una un programa específico que integre tanto a las acciones de los tres niveles de gobierno como a los propósitos que puedan emprender los particulares.

Un programa de esta naturaleza debería contemplar diversos aspectos como los siguientes:

- 1.- El aprovechamiento de los sistemas de ciudades existentes.
- 2.- El diseño de sistemas de información.
- 3.- El diseño de esquemas de aprovechamiento y de aprovisionamiento en el corto y mediano plazo, de los satisfactores — básicos.
- 4.- La prevención de los mecanismos de financiamiento y la par cipación de los diversos grupos locales.

III.- La Reforma Urbana .- Es necesario para poner en marcha la reforma urbana, como instrumento que concentre las acciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, que hoy con los planes existentes se restituya la función social de este recurso y se termine así con la especulación que realizan muchos mercaderes que offician de planeadores de la — ciudad de México y del resto del país.

Esta reforma deberá transformar a los centros de población en beneficio de sus habitantes, adoptando una estrategia mediante el ejerci cio de las atribuciones rectoras del Estado para regular el mercado de — bienes raíces y el espacio urbano; tomar conciencia de la penalización — de prácticas especulativas de la expropiación por causas de utilidad pú blica.

Se debe hacer de la reforma urbana un instrumento para el bene ficio social de las mayorías, cuyo objetivo debe de realizarse en un cor

to plazo.

IV.- Legislación Urbana .- El desarrollo urbano experimentado por México en las últimas décadas hizo necesaria la formulación de una legislación que, recogiendo su problemática establecería normas reguladoras de una planificación a nivel Federal, Estatal y Municipal, configurando la rama del **Derecho Urbano**, que de manera eficaz permita abordar el ordenamiento territorial y el desarrollo tanto nacional como regional.

Tales instrumentos jurídicos están representados por la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de la Materia de las 32 Entidades Federativas, los que permitieron en la década de los setentas y comienzos de la actual planeación del desarrollo urbano. Complementariamente se ha reformado la Constitución Federal de la que destaca el artículo 115 sobre el fortalecimiento municipal, se ha legislado también sobre vivienda y ecología.

La Ley General de Asentamientos Humanos, por el ámbito de su aplicación, suele ser muy general haciéndose necesario que la legislación en materia de desarrollo urbano contemple la creación de ordenamientos complementarios: los reglamentos técnicos de normas de construcción, usos y destinos del suelo y ordenamientos penales y administrativos en los que deberán tener mayor ingerencia los Municipios.

Es necesaria una constante revisión en materia de legislación urbana que permita una mayor y mejor aplicabilidad de los ordenamientos emanados de ella misma, al adecuarse a las condiciones socio-económicas y políticas, conforme a las características propias del momento histórico del país.

" CONCLUSIONES "

PRIMERA .-

A lo largo de la historia de México han surgido diversos intentos para regular el crecimiento urbano, tal es el caso de la expropiación o la creación de caminos y la realización de obras públicas, las actividades de fomento industrial; la sanidad de las comunidades y la vigilancia de los centros de población. Actualmente de ha bla más del fenómeno del desarrollo urbano en todo el mundo, sobretodo de la problemática que trae consigo en materias económica, demográfica, ecológica, social y política, así como jurídica, de tal forma que después de analizar el pasado y de observar el presente, así como vislumbrar el futuro que nos espera de seguir el estado actual de las cosas, es casi unánime el sentimiento del hombre moderno de hacer algo para solucionar la problemática y de hacerlo ya.

SEGUNDA .-

Con la expedición de la Ley General de Asentamientos en 1976 se sistematiza realmente esta rama del Derecho Administrativo y se precisa el objeto del mismo, siendo a partir de ella que se planea el desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno la concurrencia necesaria para su plena eficacia.

TERCERA .-

El Derecho Urbano forma parte del Derecho Público aunque muchos aspectos de él se encuentran regulados por el Derecho Privado, específicamente por el Derecho Civil. El Derecho Urbano Municipal es de gran trascenden en virtud de que el Municipio es la base de la división

territorial y organización de los Estados.

CUARTA .-

El Derecho Urbano Mexicano es una rama del Derecho Administrativo en la que se agrupan las normas que regulan las conductas humanas tendientes a la utilización del espacio, en los ordenes privado o público. Por su parte, el Derecho Urbano Municipal es el conjunto de normas jurídicas encaminadas a regular la organización, distribución y utilización de los espacios habitables que racionalizan el proceso y desarrollo de los asentamientos humanos en el territorio municipal.

QUINTA .-

El Estado de México cuenta con 121 Municipios, de los cuales aproximadamente 17 se encuentran colindantes con el Distrito Federal, integrando así la denominada Zona Conurbada del Valle de México o Zona Metropolitana, por lo tanto esta Entidad presenta un ade las problemáticas más fuertes en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos, además de que registra la tasa más elevada de crecimiento, concentrándose el grueso de la población en el área conurbada conocida como Sistema Urbano Valle Cuautitlán-Texcoco.

SEXTA .-

Las funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Municipios en materia de desarrollo urbano, no son ejercidos por éstos a plenitud en lo que respecta a la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas, ocasionando con ello la existencia de lagunas legales. Se debería de fortalecer a las finanzas de los Municipios para ejecutar sus planes y programas, entre ellos el relativo al desarrollo urbano, ya que cada uno de ellos conoce mejor sus -

características, problemática y tendencias; así como -- también libertad de decisión y acción para lograr sus -- fines.

SEPTIMA .-

El Derecho Urbano Municipal esta integrado fundamentalmente por ordenamientos legales estatales, como es el -- caso de la Ley de Asentamientos Humanos de la Entidad y de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como de algunas disposiciones administrativas emitidas por los Ayuntamientos como son los Bandos Municipales y algunos reglamentos.

OCTAVA .-

De acuerdo con la problemática creciente en materia de asentamientos irregulares que el Estado de Mexico presenta y conforme a las tendencias actuales en un corto plazo se deben expedir los reglamentos que agrupen las normas que regulen la utilización del suelo con la finalidad de evitar sus causas y consecuencias.

NOVENA .-

A futuro, la participación de los particulares en la -- creación de planes y programas de desarrollo, contribuirá a concientizar a todos de la necesidad de ordenar los asentamientos humanos para poder dar cobertura a los servicios públicos que requiere toda la población y así lograr una mejor calidad de vida.

DECIMA .-

Se necesita la adopción de políticas y estrategias reales en las que intervenga la Ciudadanía, el Municipio y el Estado; ya que con los tres puntos de vista las soluciones a la problemática serían mucho más eficaces, tomando en cuenta que la realidad social es dinámica y -- que ciertos aspectos requieren atención inmediata y completa.

B I B L I O G R A F I A

Acero Rodríguez, José Gustavo. EL DERECHO URBANO EN MEXICO. Tesis Profesional. U.N.A.M. Facultad de Derecho. México, 1980.

Anderson, Nels. SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA. Una Perspectiva Mundial. Sección de Obras de Sociología. Fondo de Cultura Económica. México, 1965.

ASENTAMIENTOS HUMANOS. Editorial Trillas, S.A. México, 1976.

ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO. Secretaría de la Presidencia. Impresa en los Talleres de Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V. México, 1976.

Boix Gené, José. URBANISMO. Enciclopedia CEAS de Construcción. Ediciones CEAC, S.A. Barcelona (España), 1974.

Bremauntz, Alberto. PANORAMA SOCIAL DE LAS REVOLUCIONES DE MEXICO. Ediciones Jurídico-Sociales. México, 1960.

Burgoa, Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.

Burgoa, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

Calnek, Edward E.; Borh, Woodrow, Moreno Toscano, Alejandra; Davies, -- Keith A.; Unikel, Luis. ENSAYOS SOBRE EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO. - Secretaría de Educación Pública. Colección SepSetentas No. 143, México, 1974.

Casteller, Manuel. LA CUESTION URBANA. Serie : Arquitectura y Urbanismo. Siglo Veintiuno Editores, S.A. México, 1976.

CIUDADES INDUSTRIALES. Comisión de Desarrollo Urbano del País. Unidad -- editorial. Secretaría de Obras Públicas. México, 1976.

Chueca Goitia, Fernando. BREVE HISTORIA DEL URBANISMO. Alianza Editorial, S.A. Sección: Ciencia y Técnica. Madrid (España), 1970.

Dorselear, Jaime y Gregory, Alfonso. LA URBANIZACION DE AMERICA LATINA. Ferres, Tomo I, Bogotá.

Esquivel Obregón, Toribio. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. Trabajos Jurídicos de Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su -- XXV Aniversario. Editorial Polis. México, 1937. Volúmen Primero. Tomo I.

Fraga, Gabino Jr. DERECHO ADMINISTRATIVO. Librería de Porrúa Hermanos y Compañía. México, 1934.

García Coll, Julio y Schjetnan, Mario. MEXICO URBANO. Testimonios del -- Fondo (23). Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

García Ramos, Domingo. INICIACION AL URBANISMO. Escuela Nacional de Arquitectura. Universidad Autónoma de México. Dirección General de Publicaciones. México, 1974.

Giannini, M.S. I BENI PUBBLICI. Bulzoni. Roma, 1963.

LA REVOLUCION DEMOGRAFICA. Consejo Nacional de Población. Secretaría de Gobernación. México, 1975.

Le Corbusier. PRINCIPIOS DE URBANISMO (LA CARTA DE ATENAS). Editorial Ariel, S.A. Barcelona, 1973.

Margadant S., Guillermo Floris. INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO. Editorial Esfinge, S.A. México, 1976.

MEDIO AMBIENTE HUMANOS. Problemas Ecológicos Nacionales. Serie de Estudios / 1. Cuadernos de Documentación. Secretaría de la Presidencia. México, 1972.

MEMORIA DE LA PRIMERA REUNION NACIONAL SOBRE PROBLEMAS DE CONTAMINACION AMBIENTAL. Unidad de Congresos del Centro Médico Nacional, Celebrada del 14 al 19 de enero de 1973. Tomo I. México, 1973.

Muñoz L. Carlos. TENDENCIAS TEORICAS EN EL ANALISIS DEL PROCESO DE URBANIZACION EN LATINOAMERICA. Universidad de Chile. Revista de Planificación No. 7, Noviembre de 1970.

Morse, Richard. LA INVESTIGACION URBANA LATINOAMERICANA: TENDENCIAS Y PLANTEOS. Ediciones SIAP. Buenos Aires, Argentina, 1971.

Naciones Unidas. HABITAT: CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Vancouver (Canadá), 31 de mayo al 11 de junio de 1976. Comisión I Grupo de Trabajo sobre la Declaración de Principios,

Tema 9 del Temario (Documento A / CONF. 70 / C.1 / CRP.1 5 junio de --
1976 y Corr. de 7 junio 1976, Castellano. Original Inglés)

REVISTA TESTIMONIO. Imagen Política de una Ciudad. Número 10. Partido Re
volucionario Institucional. Octubre de 1976.

REVISTA VIVIENDA. Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores. Números 2 y 4. Febrero y Junio de 1976.

Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Doctrina, Legislación y Ju-
risprudencia. Tomo I. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

Silva-Herzog Flores, J.; González-Avelar, M.; Cortiñas-Pelaez, L. Directo-
res ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA. Cometido del Poder Públi-
co en la Segunda Mitad del Siglo XX. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

Spantiagi, Federico. MANUAL DE DERECHO URBANISTICO. Editorial Montecorvo,
Madrid (España), 1973.

Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa,
S.A. México, 1983.

Tena Ramírez, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO. (1808-1983). Editó-
rial Porrúa, S.A. México, 1983.

Trejo, Luis Manuel. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO. Archivo de Fondo,
No. 15. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

Unikel, Luis. CONCENTRACION INDUSTRIAL Y DESARROLLO SOCIOECONOMICO DE --- MEXICO. Reunión Nacional para el Estado y el Desarrollo del País. P.R.I. (I.E.P.E.S.) Naucalpan, Junio de 1975.

Wittick, Arnold. Director de Publicación. ENCICLOPEDIA DE LA PLANIFICACION URBANA. Instituto de Estudios de la Administración Local. MacGraw-Hill Book Company. Madrid (España), 1975.

L E G I S L A C I O N .

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
Promulgado el 5 de febrero de 1917.
- 2.- Ley General de Asentamientos Humanos.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976.
- 3.- Ley de Urbanismo y Planificación para el Estado de Nuevo León.
Publicada en el Diario Oficial el día 1° de Febrero de 1975, bajo el Decreto Número 103 EX. 1.
- 4.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 17 de noviembre de 1917.
- 5.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Expedida el día 18 de julio de 1973.
- 6.- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
Expedida el día 16 de diciembre de 1983.

**OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS
CONSULTADOS.**

- 1.- Decreto por el que se aprueba el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, conforme al cual se atenderá en la Entidad el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los sistemas urbanos intermunicipales.
Publicado en la Gaceta de Gobierno del martes 20 de diciembre de 1983.

- 2.- Decreto por el que se aprueba la zonificación del suelo contenido en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Publicado en la Gaceta de Gobierno del martes 20 de diciembre de 1983.

- 3.- Versión abreviada del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
Publicada en la Gaceta de Gobierno del martes 20 de diciembre de 1983.

- 4.- Convenio Unico de Desarrollo que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de México.
Publicado en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 8 de junio de 1988.