

9  
rej  
881309  
UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO



CAMPUS ESTADO DE MEXICO

Con Estudios Incorporados a la U.N.A.M.  
según Acuerdo No. 8813-09

EL MARCO JURIDICO DE LOS  
ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL  
ESTADO DE MEXICO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :

TOVAR VARGAS MARIA GUADALUPE

Director de Tesis: Lic. Yolanda García Gutiérrez

Revisor de Tesis: Lic. Miguel Angel Acosta Abarca

Naucalpan de Juárez, Edo. de Méx. Septiembre 1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**"EL MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS  
EN EL ESTADO DE MEXICO"**

**INDICE**

	Pág.
PROLOGO .....	I
INTRODUCCION .....	IV
<b>CAPITULO I</b>	
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	1
1. ¿QUE SON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS? .....	1
1.1 ESTRUCTURA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	6
1.2 LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SUS EFECTOS .....	13
2. MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	19
2.1 ¿QUE SE HA HECHO PARA REGULAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS? .....	19
CONCLUSIONES .....	29
<b>CAPITULO II</b>	
REGIMEN DE PROPIEDAD .....	31
1. ANTECEDENTES .....	31
1.1 EPOCA PRECOLONIAL .....	31
1.2 DE LA CONQUISTA A LA INDEPENDENCIA .....	36
1.3 DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA AGRARIA .....	39
1.4 CONSTITUCION DE 1917 .....	44

	Pág.
2. DIVERSOS REGIMENES DE PROPIEDAD .....	57
2.1 PROPIEDAD FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL .....	59
2.2 PROPIEDAD PRIVADA, COMUNAL Y EJIDAL .....	62
3. PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL .....	67
3.1 ZONA URBANA EJIDAL .....	67
3.1.1 Objetivo de la Zona Urbana Ejidal .....	74
CONCLUSIONES .....	77
CAPITULO III	
MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	79
1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	79
2. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .....	101
3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	109
4. LEY DE PLANEACION .....	123
4.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO .....	131
5. CONSTITUCION POLITICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS..	147
5.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO .....	149
6. LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO .....	156
7. PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS .....	171
7.1 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO .....	175
7.1.1 Plan Municipal de Desarrollo Urbano ....	192

	Pág.
8. LEY ORGANICA MUNICIPAL .....	199
9. CODIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO .....	200
10. AUTORIDADES COMPETENTES .....	201
11. SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O TRAFICO ILEGAL DE PROPIEDAD...	211
11.1 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA .....	211
11.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS .....	215
11.3 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO .....	221
11.4 CODIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO .....	225
CONCLUSIONES .....	231
<b>CAPITULO IV</b>	
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO .....	235
1. SITUACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO .....	235
2. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL ESTADO DE MEXICO .....	249
2.1 LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES DEL ESTADO DE MEXICO ....	252
3. NAUCALPAN DE JUAREZ, MUNICIPIO RELEVANTE EN EL ESTADO DE MEXICO .....	257
3.1 LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN .....	265
CONCLUSIONES .....	270

	Pág.
<b>CAPITULO V</b>	
<b>EL ARTICULO 117 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA FOMENTA LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS ANAR- QUICOS EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES .....</b>	274
<b>1. OBJETIVO DE LA LEGISLACION Y LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO EN RELACION A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS .....</b>	274
<b>2. EL ARTICULO 112 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN RELACION AL ARTICULO 117 DEL MISMO ORDENAMIENTO .....</b>	287
<b>3. EL ARTICULO 117 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA FOMENTA LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LOS EJIDOS .....</b>	295
<b>PROPUESTA PERSONAL .....</b>	305
<b>CONCLUSIONES .....</b>	309
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	312
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	316
<b>LEGISLACION CONSULTADA .....</b>	320

## PROLOGO

El objetivo del presente trabajo de investigación es aplicar en forma sistemática y ordenada los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en el ciclo de la Licenciatura en Derecho.

Pretendo contribuir al perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico tanto en el ámbito normativo, como en la implementación del mismo; para lo que propongo un cuestionamiento y a la vez un replanteamiento al Ordenamiento Legal Mexicano en materia de Asentamientos Humanos, como consecuencia de un proceso de investigación científica.

La Planeación del Desarrollo Urbano comprende una gran variedad y diversidad de ordenamientos legales, planes y programas que conforman el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y a pesar de hacer referencia a éstos con brevedad únicamente señalando sus principales objetivos y avocandonos exclusivamente al marco legal, no obstante resultó un poco extensa la presente obra.

Consciente de que la extensión de una investigación no es exactamente referirse a su efectividad o acierto, el presente trabajo no pretende de manera alguna hacer alarde de sapiencia o de compilación, sólo considero exponer los

diversos elementos necesarios al desarrollo del mismo.

El tema de esta investigación de Tesis surge como consecuencia del momento que vive actualmente el desarrollo mexicano, el cual exige que las medidas dirigidas a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos no se pospongan más, ya que su creciente agudización pone en peligro la posibilidad misma de continuar el proceso de crecimiento que requiere el Estado Mexicano en el contexto del cambio mundial. En este sentido se inscribe el Sistema Nacional de Planeación que define políticas y encauza acciones tendientes a reorientar el desarrollo urbano, lo cual ha significado el máximo acierto en materia de ordenación de los asentamientos humanos.

Considero que es muy importante el conocimiento y comprensión del marco jurídico de la planeación, para poder comprender que a pesar de ser una legislación joven, es adecuada y efectiva, y que su real y enérgica implementación nos conducirá a la consecución del crecimiento y desarrollo equilibrado de nuestro país.

Para lo que es indispensable además, que cada uno de nosotros que constituimos el pueblo de México asumamos nuestra respectiva responsabilidad. Así, como universitaria asumo este deber para con mi Patria y en el campo de la investigación jurídica que ofrece la elaboración de una Tesis,

pretendo hacer patente una contradicción en el marco legal de los asentamientos humanos, los que, mediante su correcta ordenación y regulación constituyen la estrategia prioritaria del desarrollo urbano.

Con el propósito de lograr objetividad, realicé una investigación jurídica mixta, es decir, que el presente trabajo de Tesis consta de una parte dogmática y de una parte empírica o realista; que expone tanto las disposiciones doctrinales y jurídicas, como las circunstancias prácticas que implica su implementación.

Humildemente espero que este trabajo en su oportunidad pueda ser utilizado como apoyo a la investigación que en esta materia realicen mis compañeros universitarios o cualesquier otro investigador, ya que son pocos los trabajos existentes en materia de planeación y de su marco jurídico, aunque este campo es bastante extenso. Las investigaciones que se realicen con el propósito de lograr el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico nos conducirán más fácilmente hacia una verdadera justicia social para todos los mexicanos en el marco de libertades y de economía mixta que consagra nuestra Constitución.

## INTRODUCCION.

La problemática de los asentamientos humanos que vive el país y que ha adquirido magnitudes alarmantes, principalmente hacia el centro de la República Mexicana y su zona conurbada, es el resultado del conjunto de los factores de tipo económico, social y político, y acarrear el problema de concentrar en pequeñas superficies de tierra a un gran número de personas.

Todos estos asentamientos humanos, cuando se originan irregularmente acarrear al Estado un conjunto de problemas sociales producto de la desorganización, de la falta de planificación, en virtud de que al Gobierno le será más difícil, cuando no imposible la ministración de los servicios públicos dirigidos hacia los centros de población, originándose como consecuencias inmediatas: escasez de agua, falta de energía eléctrica, de mercados, de hospitales, de parques, dificultades para el abasto, altos costos en los servicios y en la construcción de infraestructura, congestionamientos de tránsito, especulación e irregularidad en la tenencia de la tierra, fuertes desigualdades de desarrollo económico y social, inseguridad pública y todo un sinnúmero de problemas derivados por tales asentamientos humanos; en conclusión, todo un cuadro patológico social.

De esta manera se hacia necesario e impostergable el surgimiento de una acción de suficiente solidez que diera fin a los asentamientos humanos no controlados o irregulares; que considerara provisiones adecuadas que determinasen el aumento de la superficie urbana, de conformidad con la demanda que genera la presión demográfica; que redujera el déficit de habitación, fundamentalmente la popular; que fuera suficiente para desalentar el fenómeno de poblamiento incontrolado de numerosos núcleos hacia zonas ejidales o comunales no aptas a la urbanización; una acción que garantizara la seguridad jurídica a los titulares de la tenencia de la tierra, y que contribuyera a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los de la sociedad para beneficio colectivo, conjugando así el espíritu de derecho social que consagra nuestra Constitución.

Así tenemos como resultado de un esfuerzo profundo y concertado la integración del Sistema Nacional de Planeación tendiente a la reordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Actualmente se cuenta con el marco legal adecuado para lograr un desarrollo integral en nuestro país y hacer frente a la citada problemática urbana.

Ya que el marco jurídico es el fundamento legal de

las directrices implementadas en materia de Planeación, es importante su constante actualización y congruencia; por lo que es indispensable que éste no ostente contradicciones que vulneren la eficacia de su aplicación.

La Ley Federal de Reforma Agraria que siendo reglamentaria de la Constitución, es además parte esencial del marco jurídico de la Planeación Nacional ya que es la encargada de regular al sector agrario en nuestro país, el cual ocupa un lugar prioritario en relación a la distribución territorial y a su importancia dentro de la economía nacional.

Así tenemos que a la vez que prohíbe terminantemente y por su misma naturaleza la urbanización de Ejidos y Comunidades, la citada Ley Federal de Reforma Agraria, prevé su posterior regularización; es decir, lo que primero constituye una situación ilegal, con posterioridad adquiere una condición totalmente legal.

Por lo anterior el presente trabajo de investigación pretende hacer patente la aguda problemática que representa la citada contradicción en el marco jurídico de los asentamientos humanos; tomando como muestra la situación que de hecho en este sentido afronta el Estado de México, ya que es la Entidad que soporta en mayor medida los estragos de la problemática urbana y en la cual, al igual que en el Distrito

Federal la Planeación del Desarrollo Urbano viene a ser un remedio a la situación de crecimiento urbano anárquico y no una medida preventiva como pretende ser en su origen el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sistema que implementado a tiempo, puede constituir una optimista realidad para las demás Entidades Federativas que a través de la planeación local, harían efectivo el objetivo de la planeación: el desarrollo armónico y equilibrado de nuestro país.

De tal suerte que el presente trabajo de Tesis lo hemos estructurado en cinco capítulos, en el primero nos preocupa entender y definir qué son los asentamientos humanos y su marco jurídico, procediendo posteriormente a delimitar el régimen jurídico, objeto del presente estudio. Revisando asimismo el objeto de la legislación, planes y programas del Desarrollo Urbano Planeado pretendemos remarcar la trascendente contradicción que presenta el marco jurídico en materia de asentamientos humanos, en uno de sus sectores más vulnerables, el sector agrario; víctima principal de un crecimiento urbano anárquico e incontrolado, el cual en vez de verse favorecido por el vigente marco legal es lacerado profundamente hasta pretender su pulverización. Por lo que se hace indispensable su necesaria modificación, si es que se quiere conservar la propiedad social, producto de la lucha histórica del pueblo de México, a la par del crecimiento armónico y equilibrado de la Nación Mexicana.

**CAPITULO I**  
**LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS**

CAPITULO I  
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

1. ¿QUE SON LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS?

La Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Mayo de 1976 y entrada en vigor a los 30 días de su publicación, establece en su artículo 2o. que: "ART. 2.- Para los efectos de esta ley se entenderá:

I. Por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran;..." Los pueblos, las ciudades, el lugar donde vivimos, el espacio donde se encuentra nuestra casa y nuestro trabajo, el sitio al que llegaron alguna vez nuestros padres o nosotros mismos hace años o al que acabamos de llegar en busca de casa o trabajo. Un lugar que hemos transformado en algo habitable, en el que se conjugan las relaciones que se dan entre los hombres y sus familias con la tierra que habitan y donde se han desarrollado industrias, comercios y actividades culturales. Este conjunto de elementos constituye lo que el legislador plasmó en la definición que

nos da en la Ley General de Asentamientos Humanos.

En diversos ordenamientos, planes y programas se maneja el concepto de asentamiento humano indistintamente al de centro de población, denominando así a todas aquellas localidades que al ser ocupadas por una población experimentan un crecimiento urbano, mismo que inicia cuando se construyen las viviendas y las principales obras y servicios públicos, tales como calles, plazas, redes de agua potable y alcantarillado.

También el citado precepto en su fracción II define a los centros de población como: "II. Por centros de población, 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 con la 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;..." Así un centro de población es un área urbana que contiene las instalaciones necesarias para el normal funcionamiento de su población, así como de las reservas territoriales y ecológicas que ayudan a su conservación y crecimiento. Posteriormente nos ocuparemos de cada uno de los elementos que conforman la estructura de los asentamientos humanos, ahora nos avocaremos a su significación.

Por definición "Asentamiento" significa: "Acción de asentar o asentarse" (1) "Asentar" quiere decir: "establecerse en algun lugar" (2). "Radicación" es sinónimo de establecimiento y "Conglomerado Demográfico" (3) significa grupo de personas; por lo tanto un asentamiento humano "lato sensu" es el lugar donde un grupo de personas se establecen para vivir.

A través de la historia, el hombre ha tenido la necesidad de establecerse en comunidades en las cuales puede desarrollarse y obtener los satisfactores indispensables para su desenvolvimiento y evolución. Los asentamientos humanos tienen su origen en la necesidad del hombre de reunirse con otros hombres para poder sobrevivir, se reúne y habita un lugar y después llegan otros y así se van formando los asentamientos.

Asimismo podemos concluir que tanto por definición como por su origen un asentamiento humano es el lugar donde el hombre se establece en comunidad, del cual son componentes necesarios los elementos indispensables para satisfacer las

---

(1) Diccionario Enciclopedico Larousse, México, Larousse, 1989, pág. 97.

(2) Ibidem, pág. 97.

(3) Ibidem, pág. 248 y 297.

necesidades de quienes lo habitan.

Existen dos tipos de asentamientos humanos: los asentamientos rurales y los asentamientos humanos urbanos, cuya diferencia básica consistirá en el tipo de actividades que se desarrollan dentro del mismo.

Los asentamientos humanos rurales son aquellos que forman un grupo de gente que habita un sitio determinado y realiza actividades agrícolas y ganaderas. México cuenta con gran número de asentamientos de este tipo, de acuerdo al penúltimo censo de población realizado en 1980 había en el país 66 833 habitantes, de los cuales 22 547 104 eran población rural. (4) Actualmente una parte muy importante de nuestra población es urbana. Estamos en espera de los resultados oficiales del Censo de Población y Vivienda 1990, el cual seguramente nos revelará con certeza que las condiciones se han transformado tomando en cuenta el crecimiento espontáneo y caótico de los asentamientos humanos en los últimos tiempos; pero sigue siendo muy considerable la existencia de este tipo de asentamientos.

Cualquier asentamiento humano o centro de población requiere de diversos servicios como son el agua potable,

(4) México, Instituto Nacional de Estadística Geografía. e Informática, Agenda Estadística 1989, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1990, pág. 59.

electricidad, drenaje, escuelas, centros médicos, vías de comunicación y otras obras y servicios. A través de los cuales el Estado cumple con su función social de ministrar a estos del equipamiento y servicios públicos indispensables. Satisfacer dichas necesidades, en muchos casos resulta casi imposible - por el alto costo que en el presupuesto gubernamental implica -, debido al fenómeno de la dispersión que se ocasiona cuando existen algunos grupos que viven en pequeños poblados distantes entre sí; lejos de las ciudades o en ocasiones perdidos en las sierras o en los sitios más remotos e inaccesibles.

El asentamiento urbano es el lugar donde se realizan actividades industriales, comerciales y de servicios, y no necesariamente ésto equivale a ciudad; sin embargo, en términos generales podemos entenderlos como aquellos en los cuales se han satisfecho todos los elementos de infraestructura urbana.

De esta manera, podemos concluir que los asentamientos humanos son: la radicación o el establecimiento de un grupo de personas en un área físicamente determinada, en la cual existe un conjunto de sistemas de convivencia social y las obras materiales indispensables.

## 1.1 ESTRUCTURA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Los asentamientos humanos tienden a formar barrios, colonias populares o ciudades, según su extensión territorial, su forma de organización y sus características particulares. A estas modalidades de los asentamientos humanos de forma general se les denomina "centros de población".

La ciudad es un lugar de cierto tamaño e importancia en el que una población se asienta; es el centro donde hay actividades sociales, políticas y culturales. La ciudad en ocasiones se divide en zonas a las que se les suele denominar barrios o colonias, cuya población conserva como nota característica costumbres y fiestas que han heredado de sus padres, es decir, poseen una tradición común. En las grandes ciudades han surgido además colonias que habitan personas con pocos recursos económicos y que llegan de otros lugares del país y construyen sus casas de cartón y madera. Al principio la tenencia de la tierra es irregular, es decir, los colonos no tienen títulos de propiedad, constituyendo así asentamientos humanos anárquicos; cuando la población crece, generalmente se logra la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios llegándose a formar las colonias populares o barridas.

Así los centros de población serán todas aquellas

localidades que al ser ocupadas por una población tienen o experimentan un crecimiento urbano, mismo que se inicia cuando se construyen las viviendas y las principales obras públicas, tales como calles, plazas, redes de agua potable y alcantarillado; es un área urbana que contiene las instalaciones necesarias para el normal funcionamiento de su población, esto es, que cuenta con la infraestructura urbana que como mínimo requiere, así como de las reservas territoriales y ecológicas que ayudan a su conservación y crecimiento.

El crecimiento urbano se dá con el aumento espontáneo y desordenado de la población y de los elementos físicos como son: vivienda, infraestructura urbana y servicios públicos.

Para evitar el crecimiento urbano anárquico es necesario que se de un crecimiento ordenado de los asentamientos humanos en los centros de población, en armonía con el medio ambiente natural y en función de sus recursos; para lo cual se instrumentará el desarrollo urbano que comprende la actividad coordinada del gobierno y la comunidad del municipio, dirigida a planear, ejecutar y controlar las acciones de ordenamiento y regulación del proceso de urbanización, de acuerdo al desarrollo económico del centro de población y

y enmarcado dentro de un orden jurídico establecido. (5)

El desarrollo urbano tendrá como objetivos: lograr el mejor aprovechamiento de los recursos con que cuenta cada centro de población, y conducir el crecimiento ordenado de los centros de población, atendiendo las demandas de obras, bienes y servicios que requiere la comunidad.

Algunos de los elementos fundamentales que conforman el desarrollo urbano de los centros de población son:

- Infraestructura urbana.
- Equipamiento de servicios públicos.
- Reserva territorial o urbana.
- Ecología urbana
- Administración urbana.
- Participación de la comunidad.
- Emergencias urbanas. (6)

La infraestructura urbana es el conjunto de obras

---

(5) México, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica - No. 8 Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal, 1985, pág. 3.

(6) *Ibidem*, pág. 13.

y servicios con los que deben contar los centros de población para ser funcionales y ofrecer condiciones de vida adecuadas para sus habitantes; entre los cuales encontramos: calles, banquetas, redes eléctricas, plazas públicas, redes telefónicas, elementos de ornato, espacios de recreación, alumbrado público, redes de distribución de agua potable, alcantarillado, además de los locales indispensables para prestar en forma adecuada los servicios necesarios.

Los centros de población también necesitan áreas verdes: espacios de jardines, árboles, vegetación, juegos y elementos para la práctica de deportes.

Se considera como equipamiento de un centro de población a las instalaciones básicas, construcciones, accesorias, vehículos y enseres en general, que permitan a sus habitantes la realización de sus actividades cotidianas, es decir, para los servicios que requiere la población. Entre éstos encontramos: escuelas, mercados, panteones, correos, bibliotecas, semáforos, rastros, hospitales, etc.

El crecimiento de los centros de población requiere, dentro de un proceso planeado, la delimitación de zonas destinadas a su expansión. Las áreas y predios que serán utilizados para el crecimiento y desarrollo futuro de un centro de población constituyen las reservas territoriales. Especifi-

camente las áreas que serán utilizadas para el crecimiento o expansión de un centro de población constituyen las reservas urbanas indispensables en todo crecimiento urbano planeado. Por lo que es necesario tener terreno para construir escuelas, hospitales, mercados y otros locales indispensables para la prestación de servicios.

El crecimiento de las zonas urbanas debe darse procurando evitar el deterioro del medio ambiente de la región en beneficio de una mejor calidad de vida de la población. Esto será posible en la medida que nos auxiliemos de la ecología urbana conformada por la integración armónica entre el centro de población, su entorno geográfico y la comunidad.

La administración del desarrollo urbano consiste en dotar a la administración del centro de población la estructura orgánica, reglamentación y recursos suficientes para elaborar, ejecutar, dirigir y evaluar los planes y programas de desarrollo urbano; dichos elementos se proporcionarán a los centros de población integrados en un Municipio.

Municipio es la entidad geográfica y política compuesta por una población, un gobierno y un territorio, el Municipio es una extensión de territorio que puede incluir varios centros de población, todos ellos bajo la autoridad del Gobierno Municipal.

La población es la causa fundamental por la que crecen los centros urbanos, los miembros de la comunidad, en consecuencia, son quienes se ven afectados en sus intereses ante cualquier iniciativa tendiente a modificar las condiciones de crecimiento de los centros de población; por ello es importante considerar la opinión y propiciar la participación de los diferentes grupos sociales que componen la estructura comunitaria, para que con la aportación de todos ellos la planeación del desarrollo se convierta en un esfuerzo concertado.

La participación de la comunidad se dá con la unión de los vecinos y habitantes del Municipio, para resolver problemas que afectan a todos o a la mayoría de los habitantes. La participación comunitaria es la actividad organizada, racional y consciente que un grupo social realiza con un propósito común. En la Ley General de Asentamientos Humanos uno de los objetivos primordiales es el fomentar la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos. (7)

---

(7) México, Ley General de Asentamientos Humanos, México, Porrúa 8a. ed., 1988, pág. 11

Las emergencias urbanas como elemento integrante del desarrollo urbano de un centro de población consiste en el establecimiento de las acciones inmediatas a seguir en caso de siniestro. Por lo tanto es importante establecer los programas de acción que prevean los posibles riesgos a que pueden verse expuestos los asentamientos humanos; tomando en consideración las características geográficas, meteorológicas y orográficas que prevalecen en la región, así como las actividades industriales, comerciales o de servicios que se desarrollen en los centros de población del Municipio.

Dar a conocer a la población las posibles emergencias que se pueden presentar y las medidas preventivas que deban tomarse en cada caso, hace menos costoso enfrentarlas.

Por lo tanto, el desarrollo de la comunidad se efectuará a través de un proceso planeado, consciente y organizado en el que la población y las autoridades de una localidad conjugan sus esfuerzos con el fin de alcanzar un beneficio común; con ello se logrará el cumplimiento de un derecho de todos los habitantes de la República Mexicana, como lo es el derecho a una vida digna, ésta deberá principiar con un asentamiento humano ordenado, planificado, donde la población cuente con los elementos indispensables para su

desenvolvimiento normal y el de su familia; lo contrario, es decir, un crecimiento urbano anárquico acarreará promiscuidad, especulación de la tenencia de la tierra, predisposición a actos delictivos y otros efectos que con posterioridad estudiaremos.

## 1.2 LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SUS EFECTOS

La problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano debe ser terminante, como todas las medidas que se orientan a reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un crecimiento armónico.

A partir de la década de los cincuentas se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos que, en nuestros días ha adquirido una magnitud alarmante.

La tasa demográfica del país y la migración de los habitantes del campo a la ciudad han ocasionado, en muchas de nuestras ciudades, controversias sobre tenencia de tierra, posesiones al margen de la ley; insuficiencia de servicios públicos viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas;

contaminación ambiental y en general deterioro ecológico, así como otros fenómenos similares de igual trascendencia.

Por otra parte, el multicitado incremento de la población no ha venido acompañado del correspondiente aumento de la superficie urbana disponible, hecho que ha originado, por una parte un déficit de vivienda popular, y por otra, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas muchas veces ejidales y comunales, circunstancia que afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propiciando al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación de la tierra.

Uno de los problemas que surge por la aglomeración urbana desproporcionada y sin planeación es la Concentración, que se origina cuando una parte importante de la población, las instituciones públicas y privadas y las actividades de un país se agrupan en unas pocas ciudades.

En México, este problema es muy grande y alarmante en Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México principalmente.

Otro gran problema que surge por el desordenado

crecimiento urbano es la Centralización propiciada por la reunión de las funciones y decisiones que afectan a una organización pública y privada en una sola Entidad.

Los servicios públicos para que puedan ser debidamente distribuidos es necesario que exista la administración urbana, para que funcionen adecuadamente y se amplíen de acuerdo al crecimiento de la ciudad.

Como ya establecimos anteriormente, la ciudad ocupa una superficie que está comprendida dentro de los límites establecidos por el Municipio o que fue decretada por las autoridades legales para su crecimiento físico conformando así el área urbana.

Una ciudad es denominada Metrópoli cuando debido a su desarrollo económico, social, político y cultural influye de manera determinante a otras ciudades circunvecinas. Cuando la Metrópoli crece entrando en la jurisdicción administrativa de otros centros de población más pequeños, se forma la Región Metropolitana.

Ahora bien, cuando una ciudad crece y se junta con ciudades o centros de población que son de Municipios de uno o varios Estados y todos llegan a formar una unidad, se le denomina a dicha unidad Conurbación. Las zonas conurbadas

son aquellas zonas físicamente identificadas, que tienden a formar una continuidad natural de carácter geográfico, económico y social. Es decir, son el punto donde se alcanzan dos o más localidades o centros de población para integrarse en un solo, con intereses y necesidades comunes que deben ser atendidos o satisfechos por dos o más instancias gubernamentales. (8)

La Ley General de Asentamientos Humanos por su parte, dentro del capítulo III denominado "De las conurbaciones", en su artículo 18 nos dice: "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos forman o tiendan a formar una continuidad demográfica".

El crecimiento de una ciudad como la de México en forma tan desproporcionada y alarmante da origen a la Macrocefalia Urbana, es decir, que la Ciudad de México cabeza del país ha crecido desproporcionadamente en relación con el resto de sus miembros. Y en un momento dado crecería sin detenerse y estaríamos hablando de una Megalópolis, es decir, ciudad de gran magnitud o tamaño exagerado.

Para prevenir estos desastres urbanos provocados por la proliferación de los asentamientos humanos, es esencial

---

(8) Guía Técnica No. 8, op. cit., p. 12.

la planeación y regulación específica que tendrá como principal objetivo reordenar los asentamientos humanos por medio del desarrollo urbano equilibrado.

Asimismo la presión de quienes tienen la necesidad de un techo y de servicios públicos ha propiciado el nacimiento de las llamadas ciudades perdidas y de los cinturones de miseria, que constituyen asentamientos humanos no controlados, conformados sin sujeción a orden alguno que permita a las autoridades atender sus necesidades en el lugar en que se encuentran establecidos, ofreciendo notorios contrastes que deben eliminarse pues deprimen la vida social y deterioran las relaciones humanas.

El crecimiento desordenado de los centros urbanos de población debido a las causas antes señaladas, ha ocasionado en muchos países, entre otros el nuestro, sistemas y subsistemas macrocefálicos de ciudades que provocan también un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos.

Los indicadores físicos de la problemática que se confronta en los asentamientos humanos detectan su gravedad, la que va acompañada de otros hechos que afectan a la población urbana en forma cotidiana, como los fenómenos de histeria social, la indiferencia ante la vida en común y el

impacto de un desequilibrio ecológico profundo.

Las consecuencias de la proliferación desordenada y desmesurada de los asentamientos humanos, han dejado profunda huella en el desarrollo integral de México, por lo cual ha sido necesario como ya veíamos anteriormente, establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros de población integren a éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

A todo lo largo de la República la demanda de cambio es persistente, definida, urgente. La voz del cambio exige justicia, seguridad, empleo, servicios, educación, salud, vivienda abasto de alimentos y un medio ambiente limpio. (9) . Para lo cual es necesaria la planeación tendiente a reorientar el crecimiento de los centros urbanos enmarcados dentro del desarrollo urbano inmerso en el marco jurídico de la Planeación Democrática Nacional.

Cabe señalar que en el Distrito Federal y en relación con la catástrofe ocurrida en el año de 1985, con la destruc-

---

(9) Carlos Salinas de Gortari Presidente Constitucional 1989 - 1994, Primer Informe de Gobierno, El Universal, México, D.F. Ed. El Universal, 26358, 2 de Noviembre de 1989, ps. 12-16.

ción de una gran cantidad de edificios, se dá la posibilidad de una reorientación urbana, esto motivó también entre otras cosas la elaboración del actual Código Urbano para el Distrito Federal Vigente.

## 2 MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Ante la urgencia de resolver los problemas que provoca la proliferación de los asentamientos humanos, es necesario primero conocer el proceso integral del desarrollo urbano.

Como señalabamos anteriormente se hace indispensable la administración urbana para asegurar que los medios sean los más eficientes y efectivos para transformar los recursos en servicios; la cual mediante técnicas variadas ayuda a definir objetivos; medios y recursos.

### 2.1 ¿QUE SE HA HECHO PARA REGULAR LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS?

En México la estructuración del desarrollo urbano ha seguido ciertas etapas: en la etapa de Planeación crea planes y programas, en la de Implementación realiza las obras y las acciones realizadas en comparación con las planeadas y programadas.

Es necesario hacer una somera relación de los pasos que se dieron para concretizar el sistema de planes del desarrollo urbano, que constituyó la base legal de la estructuración administrativa necesaria para la ejecución de las políticas a seguir en la solución de lo que es todavía un crecimiento desordenado.

A través de los años se han hecho esfuerzos por resolver el problema del desarrollo urbano que estaban desvinculados de un proceso integrador que los encauzara al alcance de los objetivos del desarrollo urbano. Como faltaba tener una visión de conjunto e integrada que resolviera la problemática de los asentamientos humanos, se dió el primer paso a nivel institucional que fructificó en lo que ahora conocemos como el sistema de planes de desarrollo urbano.

Al contar con este instrumento jurídico que diera fundamento a las acciones gubernamentales de ordenación urbana, el Ejecutivo Federal dió un siguiente paso que consistió en la creación de las estructuras administrativas necesarias para llevar a cabo la implimentación y ejecución de una política nacional de desarrollo urbano.

Estas estructuras, de la misma manera que la Ley, no fueron producto de la inercia sino de acciones concretas resultado de un análisis profundo y exhaustivo de la situación

global de la problemática de los asentamientos humanos.

Se suscita una reforma administrativa que modifica, propone adecuaciones y crea los elementos institucionales necesarios para llevar adelante un proyecto de desarrollo nacional. De esta manera propone, a partir de su primera etapa, cuyo paso fundamental fue la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la creación de la Subsecretaría de Asentamientos Humanos, la cual se agregó a la ya existente Secretaría de Obras Públicas y dió lugar, dentro de la estructura del gobierno central, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, transformandose posteriormente en la ahora Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Ya con este marco jurídico administrativo, el siguiente paso dentro de la mecánica de la política de este ordenamiento urbano, fue la creación de un sistema de planeación: el Sistema de Planes de Desarrollo Urbano. Este está integrado entre otros, por un instrumento normativo y otro operativo que establecen los grandes lineamientos, políticas y estrategias que permiten en el marco de una acción coordinada y de cooperación de los sectores político, privado y social y de todos los ámbitos del Gobierno, modificar las tendencias de crecimiento y proponer alternativas que corrijan, modifiquen y reestructuren el esquema urbano del país. Dicho instrumento

es el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Su sanción por parte del Ejecutivo Federal estableció la obligatoriedad de su aplicación para los órganos de la Federación centrales y paraestatales; la concertación de acuerdos con los Estados Soberanos y Municipios Libres y la inducción de las actividades de la iniciativa privada y del sector social.

Las acciones del Gobierno Federal para resolver el problema urbano del país comprometen y vinculan a los Estados de la Federación, los cuales respondiendo a la política nacional de asentamientos humanos, encauzaron esfuerzos y recursos muy importantes hacia la implementación de políticas locales y de ordenación urbana. Estas acciones dieron lugar a modificaciones importantes, tanto en el ámbito jurídico como en el institucional creando inquietudes y expectativas entre los diversos grupos que conforman las comunidades de los Estados.

Así en cada Entidad Federativa se establecieron modificaciones a la norma fundamental modificándose las disposiciones relativas a la implementación de planes y programas tendientes a la reordenación de los asentamientos humanos; se promulgó la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, se creó la Dirección de Planeación y Urbanización correspondiente, y se elaboró asimismo el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Otros instrumentos importantes a que ha dado lugar el proceso de ordenación de los asentamientos humanos, en que están comprometidos todos los niveles de gobierno y los sectores participativos y activos de la población, son los Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas; los Planes Regionales de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Desarrollo Urbano de Centros de población. Todos los planes mencionados se integran y complementan dando lugar al denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática o Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano.

El Sistema de Planes para el Desarrollo Urbano constituye una estructura que le da coherencia al proceso nacional de ordenación de los asentamientos humanos, en la medida que responde a una problemática común y a un objetivo nacional de racionalidad y eficiencia en el manejo de los recursos naturales, humanos, financieros, tecnológicos y de todo orden, que inciden en el crecimiento de los centros urbanos y determinan sustancialmente la calidad de vida de los núcleos de población que los habitan.

El Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano es un instrumento que reviste un doble carácter; normativo y administrativo.

Es instrumento normativo en tanto que señala rumbos, plantea políticas, diseña estrategias globales, además de marcar responsabilidades bien definidas y obligatorias para los sectores gubernamentales, señala responsabilidades compartidas de orden sectorial e intergubernamental.

Es instrumento administrativo porque la planeación constituye el punto de partida del proceso administrativo, establece las bases sobre las que se han de dar la implementación, la ejecución y el control. En caso del desarrollo urbano estas etapas se orientarán necesariamente a racionalizar el uso de los recursos públicos que se destinan a las ciudades para alcanzar los objetivos de desarrollo equilibrado y la estabilidad que requiere el país.

La administración del desarrollo urbano se encuentra en sus primeras etapas, tenemos los planes, ahora debemos implementarlos; ponerlos en marcha implica un siguiente paso dentro del proceso de administrar el desarrollo urbano, realizar lo que se ha denominado "proceso de administración del desarrollo urbano planeado".

El Marco Jurídico de la Planeación de los Asentamientos Humanos lo constituyen las siguientes bases legales:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos.

- 2.- Ley de Planeación.
- 3.- Constitución Política de las Entidades Federativas
- 4.- Ley Estatal de Planeación.
- 5.- Ley Orgánica Municipal.
- 6.- Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

1.- Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.- Este máximo ordenamiento legal en su artículo 25 otorga al Estado Mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la Nación.

El mismo artículo señala que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y para coordinar mediante convenios los planes de desarrollo que lleven a cabo los gobiernos de las Entidades Federativas, induciendo y concertando también las actividades de los particulares en esta materia.

Todo esto enmarcado en un conjunto de actividades que recibe el nombre de Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De esta manera se garantiza la participación de las

Entidades Federativas y de sus Municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno.

2.- Ley de Planeación: Es el ordenamiento jurídico que establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.

Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la coordinación necesaria entre la Federación, los Estados y Municipios, así como la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social, son contempladas en esta Ley.

3.- Constitución Política de las Entidades Federativas.- En la Constitución Estatal se establecen las facultades del Gobierno del Estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

Se dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la Entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.

Como producto de esta acción, la Constitución

Estatad señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al Ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

4.- Ley Estatal de Planeación: En esta Ley se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades de la administración pública estatal y municipal, así como las bases para que el Ejecutivo del Estado coordine las actividades de planeación con los Municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

5.- Ley Orgánica Municipal.- En este ordenamiento legal se determina la facultad del Municipio para su participación en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tienden a promover y fomentar las actividades económicas en el Municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos; es decir, una ordenada distribución de los elementos necesarios para todo centro de población.

6.- Ley General de Asentamientos Humanos: este ordenamiento pretende la ordenación y regulación de los asentamientos humanos para lograr el desarrollo equilibrado

del país armonizando las interrelaciones campo-ciudad, integrando la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional en base a sus actividades y necesidades prioritarias, en vinculación a un contexto global. Además integra a la ciudadanía en una mayor participación en la solución de los problemas generados por la convivencia en los asentamientos humanos.

Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de México.- Esta es producto de las facultades otorgadas por la Constitución Federal y Local del Estado de México. Con esta ley se pretende regular los asentamientos humanos en el Estado, su vigencia se dá a partir del año de 1983 y es la primera Ley Estatal sobre asentamientos humanos en la República Mexicana. Sus objetivos son los de la Ley General de Asentamientos Humanos pero a nivel estatal.

Representa un gran avance para el Estado de México en esta materia y es ejemplo de lo que deben hacer las demás Entidades Federativas a efecto de evitar los asentamientos irregulares o anárquicos y toda la problemática económica y social que ellos implican.

## CONCLUSIONES

### PRIMER CAPITULO.

La problemática de los asentamientos humanos que vive el país ha adquirido magnitudes alarmantes, principalmente en el centro de la República Mexicana y su zona conurbada. Estos movimientos humanos son el resultado de todo un conjunto de factores de tipo económico, social y político, y entrañan el problema de concentrar en pequeñas superficies de tierra un gran número de personas.

Todos estos asentamientos humanos cuando se originan irregularmente acarrear al Estado un conjunto de problemas sociales, producto de la desorganización y de la falta de planificación, en virtud de que al Gobierno le será más difícil cuando no imposible la ministración de los servicios públicos dirigidos hacia los centros de población, originándose así, todo un cuadro patológico social.

En respuesta a ésta problemática, se realiza un esfuerzo profundo y concertado para conformar el Sistema Nacional de Planeación tendiente a la reordenación y regulación de los asentamientos humanos; a través de la creación e implementación de leyes, planes y programas en concordancia con las directrices generales que propone el sistema citado.

Podemos afirmar que actualmente se cuenta con el marco legal adecuado para lograr un desarrollo integral en nuestro país y hacer frente a la problemática urbana. Esta normatividad aunque es joven, deberá constituir el instrumento más importante para evitar más asentamientos anárquicos, ésto se va a lograr en la medida en que funcionen coordinadamente las diversas dependencias involucradas en el problema y se dé una adecuada implementación de la legislación, los planes y programas que constituyen el Sistema Nacional de Planeación; pero sobre todo, se va a lograr lo anterior a la par que los diversos funcionarios públicos de las diferentes instancias de gobierno cumplan con probidad y honradez los lineamientos marcados por el marco jurídico señalado en esta materia.

## **CAPITULO II**

### **REGIMEN DE PROPIEDAD**

## CAPITULO II

### REGIMEN DE PROPIEDAD

#### 1. ANTECEDENTES.

En la historia del pueblo de México la posesión y la propiedad de la tierra ha ido atravesando una serie de modificaciones, ya que en la forma de poseer la tierra se refleja de forma terminante el tipo de Gobierno que rige los destinos de los pueblos en sus distintas épocas.

Para entender los distintos regímenes de propiedad de la tierra, es necesario que hagamos un esbozo de las diversas etapas históricas por las que atravesó la tenencia de la tierra para asimismo comprender el origen de la problemática de los asentamientos humanos irregulares en nuestros días.

##### 1.1. EPOCA PRECOLONIAL.

Al llegar los Españoles a lo que denominaron la Nueva España, tres pueblos se distinguían por su importancia militar y el desarrollo de su civilización: el pueblo Azteca o Mexica, el Tepaneca y el Acolhua o Texcocano.

Estos pueblos formaban en la época de la Conquista una Triple Alianza que les permitió subsistir y desarrollarse

en medio de los demás pueblos indígenas. En cuanto a su forma de gobierno poseían una oligarquía primitiva evolucionando hacia una monarquía absoluta. El rey era la suprema autoridad, siguiéndole en orden jerárquico los sacerdotes, representantes del poder divino y pertenecientes a la clase de los nobles, posteriormente se encontraban los guerreros de alta categoría nobles también, y por último la nobleza en general. El pueblo ocupaba el último nivel y era una gran masa de individuos los cuales con su trabajo sostenían a las clases antes mencionadas. (10)

Las diferencias de clase se hacían patentes en la subsecuente distribución de la tierra, el monarca era el propietario de todos los territorios conquistados, por lo que, cuando un pueblo enemigo era conquistado, el rey se apropiaba de las mejores tierras de los vencidos quedándose con algunas de ellas para sí y las demás las distribuía bajo algunas condiciones o sin ellas a los guerreros más distinguidos y el sobrante lo repartía entre los nobles de la casa real o lo destinaba para gastos del culto, de guerra o de cualquier otro gasto público. El pueblo estaba en posesión de algunas extensiones de tierra.

---

(10) Lucio Mendieta y Nuñez. El problema Agrario de México, - México, Porrúa, 1979, p. 14.

La propiedad territorial de los pueblos y las propiedades de nobles y guerreros, en las que las condiciones para que el soberano las otorgara eran distintas, estableció la existencia de diversas clases de propiedad de la tierra, las cuales algunos autores las clasifican en tres grupos: el primero corresponde a la propiedad del Rey, de los Nobles y de los Guerreros; el segundo a la Propiedad de los Pueblos; y el tercer grupo que era la Propiedad del Ejército y de los Dioses. (11)

Otros autores las clasifican en Públicas, Comunes y de Conquista en relación a la clase social, el tipo de producción, el cultivo, a la posesión que se ejercía sobre la misma.

Públicas	Tlatocallalli.-	Tierra del señor.
	Tecpantlalli.-	Tierra de los nobles.
	Teotlalpan.-	Tierras para gastos del culto.
	Milchimalli.-	Tierras para mantenimiento del ejército.
	Pillalli.-	Tierras de nobles e hidalgos.
Comunes	Calpullalli.-	Tierras de los barrios.
	Altepetlalli.-	Tierras de los pueblos.
Conquista	Tlatocamilli.-	Tierras del señorío.
	Yshuitlalli.-	Tierras, por derecho de conquista, a disposición del rey. (12)

(11) L. Mendieta y Nuñez, op. cit. p. 14.

(12) José Ramón Medina Cervantes, Derecho Agrario, México, Harla, 1987, p. 36.

El Altepetlalli o tierra de los pueblos que incluía tierra laborable, monte y tierras de cacería, irrigación incipiente con un derecho definido de uso del agua. En ellos la población indígena estaba organizada en grupos o clanes los cuales integraban una tribu; estos clanes unidos por parentesco se denominaban calpulli. Cuando cada clan ocupó una extensión territorial definida, parte que le correspondía en tenencia perpetua e inalienable para uso de sus miembros se denominaba calpullalli o tierra del clan.

El Calpulli era propiedad de la comunidad por lo que las familias de cultivadores tan sólo usufructuaban la tierra. Cada campesino miembro del grupo recibía un lote inalienable, La Tlamilpa. Mientras lo cultivaba nadie podía quitárselo; en caso contrario después de varias amonestaciones, el pariente mayor le retiraba su tierra y quedaba excluido de la comunidad, y aún en la posibilidad de tener que venderse como esclavo. (13)

El calpulli es considerado como el antecedente de lo que hoy conocemos como Ejido, observemos algunas de sus características.

---

(13) Antonio de Ibarrola, Derecho Agrario, México, Porrúa, - la. ed., 1975, p.47.

Cada Calpulli estaba dotado de tierras conocidas como calpullallis, con base en la personalidad jurídica del calpulli se le daba en propiedad esas heredades, que a la vez eran poseídas y usufructuadas por los integrantes del calpulli. Esta posesión se consolidaba en propiedad precaria por tres elementos: trabajo continuo de la tierra, vecindad y herencia. Características del calpullalli:

- Se asignaban las parcelas o milpas exclusivamente a los miembros del calpulli que vivieran en el barrio correspondiente.

- No se podía recibir más de una parcela, que se cercaba con magueyes o piedras, de ahí que se castigara la monopolización de predios.

- Se debía cultivar personalmente la parcela, excepto que fuera huérfano, menor, muy viejo o que estuviera enfermo el titular.

- No se permitía arrendar la tierra, salvo cuando el titular del calpulli se lo arrendaba a otro calpulli para satisfacer un servicio público.

- La falta del cultivo de la tierra por dos años continuos era causa de sanción, y si durante el siguiente

año continuaba sin sembrarse se le privaba de los derechos sobre la parcela y ésta se reintegraba al calpulli para ser adjudicada a otra persona.

- Se transmitía por herencia la parcela a los descendientes; en caso de que no hubiera familiares la parcela se reintegraba al calpulli. (14)

## 1.2. DE LA CONQUISTA A LA INDEPENDENCIA.

COLONIA. Se origina una confrontación entre el Marco Jurídico de la Corona en relación a las posesiones de la Nueva España y el destinado para proteger a los diversos grupos étnicos, reforzándose la situación con los hechos ocurridos en nuestro territorio de 1525 a 1821.

En este lapso, el conquistador hizo instituciones a figuras tales como la confirmación, la compraventa y la composición, entre otras formas, para formalizar el despojo de la propiedad originaria de los indígenas quedando éstos relegados en el mejor de los casos, en terrenos hostiles, de mala calidad, improductivos y perdidos en las sierras o en lugares inaccesibles o distantes de los centros demográficos.

---

(14) J.R. Medina Cervantes, op. cit., p. 38.

cos, obligándolos a alquilar en forma ventajosa su fuerza de trabajo, en calidad muchas veces de servidumbre.

Una de las instituciones más importantes de esta época es el "Mayorazgo", por medio del cual se establecía en los testamentos la obligación de que los bienes no salieran del seno familiar y que a la vez se testara a favor del primogénito. Esta forma de transmisión de los bienes, aunado a los matrimonios entre miembros de la clase social favorecida consolida y acrecenta la riqueza inmueble en mano de unos cuantos. La supresión del mayorazgo, encuentra nueva vigencia en algunas leyes civiles y posteriormente en la Reforma.

Otra causa que origina la concentración de la tierra en pocas manos, según algunos autores es la Hermandad de la Mesta, con base en los enormes privilegios de que gozaba esta hermandad de ganaderos, que con sus ganados, trashumantes, convertían en arrendamientos perpétuos los terrenos en que pastaban sus ganados. (15)

INDEPENDENCIA. La situación inestable para constitucionalizar al Estado Mexicano, unida a las luchas intestinas,

---

(15) L. Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 153.

en gran parte debilitan y resquebrajan nuestra política agraria. La colonización en especial en los terrenos baldíos de la Nación, orienta la política agraria hacia la combinación del apartado agrario con el demográfico y de distribución de la población. Esta experiencia entre el desconocimiento y el error coadyuva poderosamente al inicio del cercenamiento de la mitad de nuestro territorio nacional.

Si bien en Septiembre de 1821 se inicia el largo e inacabado proceso de Independencia política, a la par se da una recomposición de los factores de poder, es decir, el poder no pasa a manos del pueblo que lo constituyen las mayorías, sino sólo cambia de dueño. Para la Iglesia no son obstáculo las leyes que afectan su patrimonio, para seguir como un importante y decisivo grupo económico, que en gran parte se sostiene en la propiedad inmueble rústica y urbana.

Por otro lado, está un reducido grupo de peninsulares y la incipiente clase capitalista criolla que, asociada con los inversionistas extranjeros basan sus actividades en la propiedad inmueble, que a la vez alimentan y fortalecen las inversiones en la industria y servicios de estos grupos económicos. Quedando relegado en el reparto de la riqueza el más amplio sector de la población representado por trabajadores y en especial por campesinos.

### 1.3. DE LA INDEPENDENCIA A LA REFORMA AGRARIA.

REFORMA. En esta etapa se da el choque ideológico entre los grupos liberales y conservadores con el propósito de reorientar al Estado y su gobierno, con el consiguiente programa redistribuidor de la riqueza a favor de las mayorías que constituyen la población.

Este proyecto implicaba afectar a los grupos que concentraban la riqueza nacional, entre los que implicaba mayor importancia el clero.

Las corrientes ideológicas en este período histórico se avocan al desdoblamiento del poder espiritual y temporal del clero y su sumisión al poder del Estado, reservándose al clero el apartado espiritual.

Otra vertiente es el andamiaje jurídico para introducir en un marco legal las esferas de influencia y a la vez restar poder al clero y a las corporaciones civiles.

Así se va conformando la Desamortización de 1856, para incorporar al proceso económico los inmuebles de corporaciones civiles y eclesiásticas mediante la transformación de los arrendatarios en propietarios. Este pensamiento en parte lo toma el Constituyente de 1857 en el artículo 27,

al negarle capacidad a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir propiedad y administrar sus bienes raíces. Esto produjo un gran impacto en las comunidades indígenas al quedar sus terrenos sujetos a desamortización y más adelante al negárseles personalidad jurídica.

Existe continuidad con la Ley de Nacionalización de 1859 de los bienes del clero secular y regular y la Ley de Baldíos de 1863, marco revitalizador para que los bienes de la Iglesia y de las comunidades engrosaran el patrimonio de latifundistas laicos. Culmina este período con la gestación de las Compañías Deslindadoras en el Decreto sobre Colonización de 1875. Los objetivos implícitos en la legislación anotada se cumplieron en una forma inversa a la proyectada, al gestar y propiciar el auge del latifundismo.

PORFIRIATO. la dictadura aprovecha y adecúa a su propósito la legislación de la Reforma; otro factor que la favorece son las tres décadas en que ejerce el poder, que le permiten madurar y consolidar su política agraria. Esta se finca en la colonización de los terrenos baldíos, que más tarde conjuga con la de terrenos nacionales, demasías y excedencias a favor de personas físicas, morales, nacionales y extranjeras. Hay un sentido empresarial para cumplir estos objetivos por medio de las Compañías Deslindadoras, que se van apropiando, por servicios profesionales, de gran parte

del territorio nacional, combinado con la compra de terrenos de la Nación. Estas heredades eran de la mejor calidad, acompañadas con un clima favorable, la disponibilidad de agua y la localización cercana a los más importantes centros demográficos.

La legislación agraria es una clara respuesta a la política económica global del Porfiriato. Así la Ley de Colonización de 1883 impone limitantes en las extensiones de terrenos baldíos que se podían adquirir, que se compaginaban con la de poblarlos, edificar viviendas, cultivarlos y diversas actividades agrícolas y técnicas. Mención aparte merecen las zonas proscritas para la colonización por extranjeros. Estos obstáculos son superados por la Ley de Baldíos de 1894 en que la propiedad de esos predios en cantidad y calidad quedaban a la capacidad, imaginación y argucias de las Compañías Deslindadoras. En esta misma línea se ubica la Ley de Liberación de Fincas de 1892, en la que de hecho el Estado renuncia a los derechos eventuales de nacionalización que pudieran afectar a los propietarios de fincas.

Se pretende reorientar la política agraria, al igual que restarle poder económico y político a las Compañías Deslindadoras; repartir porciones de terreno a los campesinos pobres, a ejidatarios y establecer reservas de terrenos para servicios públicos. A esto se orientan los decretos de 1896, el de

1902 que sólo reconoce la clasificación de baldíos y deroga las facultades de las Compañías Deslindadoras, para substituir-las por Comisiones Oficiales; el de 1905 que sobreprotege al propietario con título primordial; y finalmente, el de 1909 que temporalmente suspende los denuncios de terrenos baldíos y nacionales sujetos a ser rectificadlos por las Comisiones Oficiales y que también incluía la propiedad ejidal con criterio privatista.

Existen otros aspectos que produjeron un impacto profundo en el violento proceso de concentración; sólo basta señalar el benigno sistema tributario a favor del gran propietario, lo que en vez de regularlo y frenarlo fomentó su reproducción. Inversamente ocurre en la situación del mediano y pequeño propietario o poseedor rural, que absorbieron la mayor carga tributaria, que se manifestó en un firme y progresivo crecimiento de su situación de extrema pobreza.

Estas tres décadas apuntalaron el latifundismo, cuyas raíces eran arraigadas y la más clara manifestación de la inestabilidad por la que atravesó la sociedad mexicana.

REFORMA AGRARIA. Uno de los pilares básicos que apuntalan la estructuración de la sociedad mexicana es su reforma agraria. De la forma en que se oriente dependerá

en buena medida el desarrollo, el estancamiento o retroceso de un país como el nuestro.

De la compleja reforma agraria se pretendió integrar su teoría, política y filosofía; el monopolio de la tierra y su distribución para constituir la propiedad social integrada por la reconstrucción de ejidos, comunidades y colonias ejidales; asimismo la pequeña propiedad agrícola y ganadera, las reservas territoriales para servicios públicos y la regulación del fundo legal; las cuestiones demográficas y poblacionales; la política tributaria para regular la extensión de la tierra, y a la vez incentivar el cultivo de los predios; el crédito y su forma de financiamiento; el aprovechamiento de los recursos forestales y otras riquezas renovables y no renovables del medio rural; la infraestructura agrícola y agraria; el agua y los aspectos hidráulicos; los proyectos legislativos para objetivizar la reforma agraria, al igual que otros apartados.

Independientemente de la clasificación de la Revolución bien sea como movimiento social, político, popular o agrario, era evidente que el marco jurídico vigente, incluyendo la Constitución de 1857, resultaba estrecho para la etapa posrevolucionaria. De ahí que algunos dirigentes y caudillos revolucionarios convocan a las facciones más representativas para dirimir posiciones y surge el problema único

de la Revolución, que necesariamente sólo podía tener cabida en una nueva Constitución. La Constitución de 1917.

#### 1.4. CONSTITUCION DE 1917.

El artículo 27 de la Constitución de la República, expedida en Querétaro el 5 de Febrero de 1917, contempla el problema agrario en todos sus aspectos y normativiza la redistribución del suelo agrario y el equilibrio de la propiedad rústica.

Establece como base primordial que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", lo cual significa una declaración general de dominio por parte del Estado.

Sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial establece.

1. Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

2. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

3. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.

4. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad. (16)

1. Acción del Estado sobre el aprovechamiento y distribución de la propiedad territorial: "La Nación -dice el artículo 27 es su parte relativa- tendrá en todo tiempo derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

---

(16) L. Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 194.

Debido a la larga trayectoria histórica de la miseria de los proletarios del campo, del hombre de las masas, era necesario un mandamiento constitucional que estableciera en forma definitiva la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

También se establece la facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público para evitar la concentración de la tierra en unas cuantas manos o que se convierta en instrumento de opresión y explotación.

Se hace uso pleno y novedoso del concepto de Propiedad Social. El artículo 27 delinea el carácter de la propiedad como función social, siendo la primer Constitución en el mundo que introduce esta innovación. Sobre este principio se levanta la construcción jurídica del mandamiento constitucional citado.

2. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados: La concentración de la tierra consecuentemente produjo el malestar económico de las masas campesinas, lo cual era origen de frecuentes desordenes de manera que se hizo indispensable la redistribución del suelo para asegurar

la paz, en la cual no sólo estaban interesados los grandes propietarios y campesinos proletarios, sino toda la población de la República.

La propiedad agraria del tipo latifundio resultaba altamente nociva para la economía y en general para todo el contexto nacional por lo que se hace urgente la restitución de las tierras a las poblaciones injustamente desposeídas, la dotación a las que no tienen las necesarias para su sostenimiento y desarrollo y por medio de la creación de la pequeña propiedad, que habría de surgir del fraccionamiento de los latifundios.

3. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios. Ningún efecto tendrían las restituciones y dotaciones de tierra, si no se dictaran conjuntamente medidas encaminadas a impedir nuevas concentraciones.

El artículo 27 faculta a los Estados para dictar leyes en las cuales se señale la máxima extensión que puede poseer una sola persona o sociedad mexicana, señalando que rebasando dicho límite será fraccionado por sus propietarios, o en rebeldía de ellos, por los gobiernos locales y las fracciones se pondrán a la venta en condiciones fáciles para el adquirente.

4. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad: No sólo se manda el respecto absoluto de la pequeña propiedad, sino que se ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Así esta conformado el plan de reforma agraria que contiene el artículo 27 constitucional, dentro del cual sólo será posible la coexistencia de la propiedad ejidal y de la pequeña propiedad, ya que la mediana propiedad podrá existir mientras no sea indispensable dotar de tierras a algún núcleo de población rural, porque en cuanto se presenten nuevas necesidades agrarias, ésta tendrá que reducirse a los límites de la pequeña propiedad, única para la cual se establece el respeto absoluto como garantía constitucional. Modificándose posteriormente esta disposición por decreto de 9 de Enero de 1934, en cuya reforma se mantiene en respeto a la pequeña propiedad pero con variantes esenciales: sólo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación.

Con ésto se pretende la transformación paulatina de la economía agraria de México, la cual pasará del latifundista o gran propietario a una pequeña burguesía y a ejidatarios fuertes por su número, por su propiedad sobre la tierra aunado a una adecuada organización política y económica. (17)

---

(17) L. Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 267.

Desde un principio aparece la reforma agraria en sus leyes reglamentarias con una pobreza absoluta de técnica jurídica y de medios de realización práctica. Además no se reglamentaron las leyes emitidas ni el precepto constitucional, por lo que la Comisión Nacional Agraria en una serie de circulares no siempre oportunas y atinadas, se dedicó a reglamentar a la ley primero y luego a la Constitución misma, incurriendo en la anticonstitucionalidad ya que el Ejecutivo de la Unión no está facultado para reglamentar la Constitución, y menos aún una de sus dependencias.

Posteriormente el Congreso de la Unión expide leyes reglamentarias a partir de 1920, que resultan poco adecuadas para las situaciones específicas que debían atender y tienen que ser modificadas por medio de decretos. En estas condiciones la legislación agraria adoleció de exagerado empirismo, se orientaba a la realización práctica inmediata con tal carencia de criterio jurídico. (18)

El primer Código Agrario de 1934 constituye el primer ensayo de unidad, de coordinación y precisión en materia agraria, separándose el Derecho Agrario Sustantivo del Adjetivo, sistematizándose congruentemente.

---

(18) L. Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 267.

Uno de los principales defectos de la reforma agraria es el que presenta el problema de la redistribución de la tierra como un problema exclusivamente legal, cuando es un problema eminentemente social y económico. Asimismo la problemática citada se ha pretendido resolver exclusivamente a base de dotaciones y restituciones por parte de los gobiernos.

La justa y racional distribución de la tierra como un problema, el crédito agrario suficiente aunado a la organización interna y externa de cada uno de los ejidos y de los centros de población conformarían el marco adecuado para llevar a cabo la realización ideológica, legislativa y práctica de la reforma agraria, contemplados como un conjunto, no como unidades aisladas que pretenden solucionar el problema del campo mexicano.

Así el Derecho Agrario respecto a la distribución de la tierra queda compendiado dentro del Código Agrario de 1942; perfeccionando e introduciendo innovaciones llega a subsistirlo la Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de Marzo de 1971.

Entre 1945 y 1965 se da un crecimiento acelerado del sector primario en la economía de nuestro país, a dicho crecimiento se le denomina "milagro mexicano" o "revolución

verde".

En estos 20 años el crecimiento de la producción superó el crecimiento de la población. Producto del crecimiento de la agricultura capitalista y el de la producción campesina.

La empresa agrícola particular basó su expansión en los apoyos oficiales y la guía estatal. El sector minifundista y campesino se unieron al crecimiento de la empresa agrícola particular alentados y obligados a participar más activamente en el mercado, así cultivaron todas las tierras que tenían bajo su control hasta casi llegar al límite de su explotación.

Debido a la mala calidad de la tierra y al monocultivo, principalmente de maíz, por un lado de los campesinos, aunado al cambio de estructura de los cultivos de la empresa particular y a los subsidios oficiales. El inusitado crecimiento se transformó en una aguda crisis a partir de 1965 en la cual el país sigue debatiéndose actualmente.

La actividad agrícola que sufre un gran detrimento es abatida a su vez por la disminución de terreno cultivable utilizado para actividades ganaderas que se convierten en actividades altamente atractivas y remunerativas.

Se propicia una enorme transferencia de capital, gente y recursos del sector agropecuario a los sectores urbanos, en favor exclusivamente de los grupos dominantes.

En el sector agropecuario se agudiza la polarización, un grupo minoritario acumula las mejores tierras, posee la mayor parte del capital y casi todos los recursos financieros disponibles para la actividad agropecuaria. Esta acumulación de recursos se ha visto engrosada y favorecida por inversiones del sector público.

Así a través del acaparamiento territorial captura a su vez los beneficios derivados del trabajo de las masas campesinas que no poseen la tierra propia para hacerla producir.

Este pequeño grupo de favorecidos integra la burguesía agraria, la cual no resiste la grave crisis del sector, sino que dadas las condiciones de su desenvolvimiento dentro de un sistema proteccionista obtiene los más altos rendimientos en el país.

Las ganancias obtenidas por la burguesía agraria no se invierten en el mismo sector, sino en actividades financieras y especulativas; lo que provoca un mayor y profundo detrimento en dicho sector.

Los subsidios estatales y en general todos los apoyos oficiales dirigidos al sector campesino para fomentarlo, reactivarlo, hacerlo producir, por constituir la base fundamental de la sociedad mexicana; son acaparados por la burguesía agraria y sólo a ésta benefician, trayendo como consecuencia un detrimento cada día mayor en este sector.

Por lo tanto el sector campesino absorbe directamente la crisis agropecuaria, además de la explotación de la burguesía agraria; por lo que tiene que diversificar su campo de acción para poder sobrevivir. La limitación de los factores productivos, especialmente de la tierra, es lo que determina directamente este sistema de explotación.

Los campesinos disponen legalmente de cerca de la mitad del territorio cultivable, aunque constituyen una mayoría abrumadora; cerca del 90% de la población dedicada a las actividades agropecuarias. De tal manera que los productores sin posesión formal de tierra son más numerosos que los que la tienen. (19)

Las tierras de buena calidad entregada a los campesinos o conservadas por ellos es cultivada por la burguesía

---

(19) Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coordinados), México Hoy, México, Siglo Veintiuno Editores, 7a. ed 1983, p. 113.

agraria a través del arrendamiento directo o por medio de la figura del crédito de las instituciones oficiales.

De hecho, la clase campesina cuenta con menos del 30% de la tierra cultivable, casi toda de temporal con poca productividad natural y elevados riesgos. (20) Por otra parte, la acción del Estado como regulador de los precios hace más agudo el deterioro de los precios de los productos de cultivo de los campesinos, además de la intermediación, y de la usura.

Los campesinos realizan la producción de artesanías que se manejan con criterios turísticos y orientaciones folclóricas que excluyen el valor económico, como complemento de las actividades agropecuarias.

No sólo la intermediación y la usura que afectan a la agricultura minan la producción de artesanías, también la gravan la competencia con industrias protegidas y privilegiadas por políticas de crédito, de precios, de comercialización; sustitución de productos locales y no costosas importaciones, lo que genera un detrimento global en la economía del país.

---

(20) México Hoy, Op. cit., pág. 113.

La destrucción de la pequeña industria global campesina contribuye a fortalecer las corrientes migratorias que tanto preocupan al Estado y de las cuales se ocupa el presente estudio.

También se crea una gran masa que vende su trabajo en condiciones muy desfavorables; se contrata sólo por el tiempo necesario y se paga por tarea realizada, no existe para él salario mínimo o prestaciones mínimas para todo trabajador.

Las industrias han demostrado su incapacidad para absorber al sector campesino y la cantidad de campesinos que dependen de la agricultura para subsistir ha crecido. Se ha limitado la demanda de trabajo campesino y ha abatido los salarios reales.

El control político sobre el sector campesino tiene como objeto la estabilidad global del sistema mexicano y deriva de tres fuentes principales: el control del Estado sobre la reforma agraria, el funcionamiento de las organizaciones campesinas oficiales-caciquismo, liderazgo- y el ejercicio de la represión.

Las facultades de decisión y control por parte del Estado se traducen en que miles de ejidatarios tienen la

posesión provisional sobre la tierra y dependen de decisiones administrativas para conservar su acceso a éste, así como muchos propietarios privados se asientan y están en posesión provisional sobre la tierra sujeta a las acciones agrarias del Estado.

Todo este poder se ejerce con criterios políticos, la corrupción y los intereses particulares condicionan, limitan y orientan las decisiones estratégicas.

La negociación agraria se realiza a través de las centrales campesinas con reconocimiento estatal, teniendo un doble carácter, por un lado son extensiones administrativas del Estado y por otro lado, son las únicas representantes de los campesinos que reconoce el gobierno. La influencia de las centrales no se limita a la cuestión de la tierra, sino que ocupa un papel de intermediación con todo el sector público, principal inversionistas del sector agropecuario.

Constituyen además un canal hacia la burocracia y la política, propiciando el arribismo y la corrupción. Ejerciendo así la represión ya que a los campesinos no se les escucha, no tienen como hacerse oír y puede pretenderse su inexistencia o presumirse su satisfacción.

Los problemas del campo se han agudizado con la

crisis del país en los últimos años, en este sector se ha manifestado con más severidad que en el resto del sistema.

El Estado, que a través de múltiples políticas agrícolas promovió y fortaleció la subordinación del sector agropecuario al mismo tiempo que alentó y protegió a la burguesía agraria, no ha podido enfrentarse a la crisis en la que aun nos debatimos. (21)

## 2. DIVERSOS REGIMENES DE PROPIEDAD.

Nuestra Constitución distingue diversos tipos de propiedad, cuyo régimen jurídico es de gran importancia.

Se hace mención primeramente de la PROPIEDAD PUBLICA, regulada por el artículo 27 sobre recursos naturales, yacimientos minerales incluyendo el petróleo y el régimen de bienes públicos, entre los que se cuentan las aguas.

A continuación se hace referencia a la PROPIEDAD SOCIAL su régimen se extiende al agrario, al ejidal, a la comunal, a la pequeña propiedad, regulados por la parte final del artículo 27 constitucional.

---

(21) P. González Casanova E. Florescano, op. cit. p. 119.

Y la PROPIEDAD PRIVADA como una función social; derecho instituido constitucionalmente, subordinado a las modalidades que dicte el interés público.

Si quisieramos sintetizar el desarrollo histórico de la Nación y más tarde del Estado Mexicano, concluiríamos que es la lucha por la definición y orientación de la propiedad, que tiene como manifestaciones cumbres los Congresos Constituyentes de 1856 - 1857 y 1916 - 1917 respectivamente.

Así el Estado Mexicano tiene la facultad de transferir el dominio de la propiedad originaria de la Nación a los particulares para constituir la propiedad privada. También el Estado ejerce la facultad de trasladar la propiedad a un amplio sector de la sociedad mexicana de escasos recursos, a efecto de incorporarlos a la vida económica nacional.

De la propiedad originaria se desprenden dos instituciones: la expropiación y la modalidad. Constituyendo los mecanismos jurídicos con que cuenta el Estado para regular y distribuir equitativamente los terrenos susceptibles de cultivo. Acción que comprende además las provisiones y reservas de tierras, bosques y aguas destinadas a la fundación de centros de población y mejoramiento de los existentes. Al mismo tiempo creando los espacios necesarios para la instrumentación de infraestructura, y las obras públicas necesarias

que permitan un adecuado habitat a la población. Integrando la función social de la propiedad, tanto en el campo como en la ciudad, se crean las condiciones para "...lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural..." (artículo 27 constitucional, tercer párrafo).

El territorio es un elemento integrante del Estado, constitutivo y necesario, que lo convierte en un factor indispensable para delimitar su competencia interna y señalar su independencia con respecto a otros Estados. (22)

La Constitución establece la titularidad de la propiedad sobre el territorio como persona jurídica general y no en particular a la Federación, a los Estados o a los Municipios.

## 2.1 PROPIEDAD FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

El artículo 27, párrafo primero de la Constitución reconoce:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas

---

(22) Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1988, pág. 18.

dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

El precepto constitucional nos habla de que esa propiedad corresponde originalmente a la Nación, más esta entidad está representada por los diversos órganos que asumen la función política, o sea la Nación representada por el Gobierno Federal; la Federación es un concepto jurídico político de acuerdo a las facultades constitucionales de que dispone.

**PROPIEDAD FEDERAL.**- La propiedad de la Federación comprende:

1.- Territorio nacional. (arts. 42 a 48) constitucionales)

2.- Propiedad originaria. (art. 27 constitucional párrafo I)

3.- Dominio directo de la Nación sobre el subsuelo y el espacio. (art. 27 párrafo IV).

4.- Propiedad de la Nación sobre las aguas, plataforma continental, lecho del mar y zócalo submarino. (art. 27, párrafo V).

5.- Bienes destinados a un servicio público o a un uso común. (arts. 132 y 28, párrafo IX, constitucionales).

6.- Propiedad nacionalizada:

- a) Régimen del petróleo (art. 27, fracs. IV y VI)
- b) El régimen de la energía eléctrica. (art.27) y energía nuclear.
- c) El régimen de las reservas nacionales (art. 27 , frac. VI).
- d) El régimen de la banca nacionaliza. (art. 28 constitucional).

7- La propiedad como una función social:

- a) El régimen civil de la propiedad y sus limitaciones (arts. 14 y 27 constitucionales).
- b) Las modalidades a la propiedad privada. (art. 27 párrafo III)
- c) El régimen agrario. (art. 27, párrafo VIII)
- d) La expropiación por causa de utilidad pública. (art. 27, pfs III y VI).
- e) El régimen de las requisiciones. (art. 16, fracción IV) (23)

---

(23) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México, Porrúa 14a. ed., vol. II, 1988, p. 167.

PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.- El artículo - 27 constitucional, párrafo VI, establece la plena capacidad de las Entidades Federativas para adquirir y poseer bienes raíces para los servicios públicos. La misma capacidad es otorgada al Distrito Federal, a través de su respectivo Departamento.

PROPIEDAD MUNICIPAL.- El citado artículo 27, párrafo VIII, fracción IV, también otorga a los Municipios la plena capacidad para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 115 constitucional, nos dice en su parte relativa: "Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor..."

## 2.2 PROPIEDAD PRIVADA, COMUNAL Y EJIDAL.

PROPIEDAD PRIVADA.- Se supera el concepto tradicional de propiedad por uno más amplio y comprometido con los intereses mayoritarios, que es el de la propiedad social.

La propiedad privada es regulada en nuestra Carta Magna por los artículos 14,16,22,26, y 28.

Por otro lado el Código Civil para el Distrito Federal en sus artículos 830 a 853 regula la propiedad privada como una función social. "Art. 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

La determinante de la propiedad social no es sólo la regulación jurídica de la relación del propietario con su heredad y los mecanismos para formalizar y proteger su propiedad. El concepto social es más amplio, ya que comprende la constante explotación de ese capital en beneficio de la sociedad.

La función social de la propiedad es una fórmula que armoniza los intereses de los individuos como entes particulares, con los de la sociedad, para que el ejercicio del propietario no menoscabe o pueda afectar el bien común. Se conjugan la libertad del individuo y las facultades que la propiedad le concede con la obligación de hacer uso de ellas de manera conveniente al interés social absteniéndose de lo que perjudica a la sociedad y cumpliendo las actividades que le reclama. La función social limita la propiedad a su vez que la dinamiza y la integra dentro de un proceso de desarrollo que responde a las necesidades del pueblo de México.

El propietario está obligado a ejercer sus derechos que se basan en la propiedad en concordancia con los del Estado, sin olvidar que tiene la cosa a nombre de la sociedad, y sólo puede hacer uso de las facultades que sobre ella tiene de acuerdo a los objetivos de esa sociedad. Esta hipótesis jurídica es aplicable tanto a los propietarios privados como a los sociales; los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y colonos ejidales.

PROPIEDAD EJIDAL.- En el aspecto agrario, la propiedad como institución que estructura y define al Estado Mexicano es indispensable ubicarla en el entorno de la reforma agraria, con el propósito de incorporar a ejidatarios, comuneros y colonos en función de sus ejidos, comunidades y colonias ejidales como centros de desarrollo socioeconómico, tanto para sus integrantes, e indirectamente para la sociedad.

La propiedad de las tierras y demás bienes a favor del núcleo de población se consolida legalmente por la resolución presidencial que se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa. (art. 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria. LFRA).

Los bienes y derechos ejidales que adquieran los núcleos de población ejidal, quedan sujetos a modalidades. Por lo que son inalienables, imprescriptibles, inembargables

e intransmisibles y por lo cual no podrán enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en forma parcial o total; la contraposición a estas disposiciones acarreará la inexistencia de los actos celebrados. (art. 52 LFRA).

Las tierras cultivables que pueden ser objeto de adjudicación individual por los ejidatarios, son propiedad plena del núcleo de población ejidal. De ahí que la explotación individual de las tierras, se pueda transformar en colectiva y viceversa.

Corresponde además a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas para el riego de sus tierras, quedando sujeto el ejercicio de este derecho a las disposiciones - técnicas, reglamentarias y de distribución - que se estipulen en los reglamentos interiores aprobados por la Asamblea General de ejidatarios y comuneros. En caso de que las aguas sean propiedad nacional el núcleo de población dotado quedará en calidad de concesionario.

Los pastos, bosques y montes ejidales y comunales se sujerarán al régimen de propiedad de tierras y aguas.

**PROPIEDAD COMUNAL.-** La legislación no encuadra - específicamente este tipo de propiedad. Ya que se rige por

las mismas disposiciones aplicables a la propiedad ejidal.

Se diferencia una de otra en razón de que la propiedad ejidal se otorga a un núcleo de población reciente en cuanto a su formación y la propiedad comunal se da en función al reconocimiento y titulación de tierras poseídas a través de los años por un núcleo agrario.

En su desarrollo insiden vínculos familiares, religiosos de idioma, costumbres, tradiciones que se manifiestan en la posesión de las tierras, aguas y montes propiedad del núcleo de población comunera. Ya que por su mismo origen, la posesión y dominio de los bienes es en mancomún por los comuneros.

Las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques y aguas, y se acojan al régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y si se solicita y es conveniente se asignarán unidades individuales de dotación.

Los núcleos de población que posean bienes comunales, sus integrantes puedan acogerse al régimen ejidal, sujeto a resolución presidencial. Más si el núcleo de población es beneficiado con una resolución de dotación queda sujeto al régimen ejidal automáticamente.

### 3 PROPIEDAD EJIDAL O COMUNAL.

El artículo 27 junto con el artículo 123 conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social. Ante todo, el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad; en cuanto a la propiedad social reconocida por el citado precepto, ésta se refiere esencialmente a los ejidos y comunidades.

La propiedad ejidal está sujeta a un régimen jurídico de especial protección y cuidado del Estado.

De acuerdo con la Ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para satisfacer necesidades colectivas, zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

#### 3.1 ZONA URBANA EJIDAL.

La zona urbana ejidal reviste especial importancia en el presente estudio, ya que por su objetivo es determinante para los asentamientos humanos enmarcados dentro de un contexto de planeación.

El artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria

establece a este respecto.

"Art. 90.- Toda resolución presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización."

Algunos autores consideran que se generaliza demasiado al establecerse que en toda resolución dotatoria deberá señalarse la zona urbana ejidal, ya que en algunas ocasiones resulta innecesario. (24)

Si además posteriormente en el artículo 91 se señala que deberá justificarse la necesidad de constituir zona de urbanización.

---

(24) L. Mendieta y Nuñez, op. cit., p. 370.

La zona urbana ejidal se constituye:

1.- Por la resolución presidencial dotatoria que determina la superficie - tierras no laborables - y se hace el fraccionamiento de las tierras de cultivo y la asignación de los solares urbanos a los ejidatarios.

2.- Cuando existan poblados ejidales que carezcan de zona de urbanización y estén asentados en terrenos ejidales; si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial, para que los terrenos ocupados por el caserío queden en la zona de urbanización dotada y regularizada a la vez.

Los estudios necesarios de carácter técnico y urbanista para constituir la zona urbana ejidal son responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La extensión de la zona de urbanización se determinará conforme a las necesidades reales al momento de solicitarse, previniendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de las áreas o predios destinados a su crecimiento mejoramiento y conservación. Y tanto para constituir como para ampliar la zona urbana ejidal se deben considerar las necesidades de los ejidatarios, y no las de los poblados o ciudades aledañas.

El deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización se efectuará con base en los estudios de la Secretaría de la Reforma Agraria con opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación con los gobiernos estatales y municipales correspondientes. Delimitando el área reservada para servicios públicos: sitios para plazas, parques deportivos, edificios públicos, casas de comunidad, jardines, mercados, escuelas; y lotificándose el resto del terreno disponible para constituir solares. (25)

La forma de distribución de los solares se hará según se trate de ejidatarios o de no ejidatarios, es decir, avecindados.

a) Ejidatarios: les corresponderá un solar en forma gratuita que se asignará por sorteo, con una extensión máxima de 2 500 metros cuadrados, sujeto a régimen de patrimonio familiar. Con la obligación de construir en el solar y ocuparlo.

Con el título de propiedad (art. 100 LFRA), el ejidatario puede llegar a enajenar el solar, quedando sin opción a que se le adjudique otro (art. 93 LFRA), transformándose

---

(25) Medina Cervantes, op. cit., p. 347.

la propiedad ejidal en privada con todas las consecuencias de esta.

Por otro lado, y dentro de la zona urbana ejidal el ejidatario puede poseer uno o más solares según le corresponda y puede enajenarlos, cederlos, transmitirlos, etc.; siempre que lo haga en los términos del artículo 95 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Esta transmisión debe estar aprobada por la Asamblea General correspondiente y además por la Secretaría de la Reforma Agraria, a través del comisariado correspondiente; este precepto no es contradictorio, como pudiera parecer con el artículo 151 de esta Ley, que establece que: "Las instituciones y empresas productoras de semillas mejoradas están obligadas a vender éstas preferentemente a los ejidos en el volumen y calidad que la Secretaría de Agricultura y Ganadería indique, con base en los programas de cultivo nacionales y regionales que la misma establezca. Cuando se trate de ejidatarios que no reciban crédito oficial, el ejido avalará por conducto de sus autoridades, la adquisición a crédito de las semillas que se requieran para la siembra". Ya que la regulación de la zona urbana ejidal y la destinada para el cultivo son diferentes en cuanto a su objeto y en cuanto a su contenido de ahí que existan sanciones - que trataremos en el capítulo siguiente - tan severas para el ejidatario cuando

este enajena bienes agrarios o comunales amparado por el artículo 151.

b) No ejidatarios o Vecindados: una vez cubiertas las necesidades de los ejidatarios, los solares urbanos sobrantes se pueden enajenar o arrendar a personas que no pertenezcan al núcleo ejidal, siempre que cumplan con los requisitos señalados por el artículo 95 y los artículos 93 y 96 del multicitado ordenamiento:

- Ser mexicano.
- Vecindarse en el núcleo ejidal.
- Dedicarse a una ocupación útil a la comunidad.
- Obligarse a contribuir para la realización de obras en beneficio de la comunidad.
- No acaparar otros derechos de solar, más que el asignado.
- Construir casa y consecuentemente habitarla.

Para la construcción en los solares de la zona urbana ejidal, la Secretaría de la Reforma Agraria por sí o en coordinación con los organismos oficiales correspondientes deberán proporcionar proyectos de construcción adecuados. (art. 94 L.F.R.A.).

Esta disposición tiende a mejorar la vivienda

campesina que en la actualidad se debate en una aguda crisis de deficiencia con perjuicio del núcleo ejidal.

Por otro lado de conformidad con el artículo 95, éste señala la posibilidad legal de que el solar urbano ejidal puede enajenarse, gravarse, hipotecarse, arrendarse, cederse, etc., siempre que se reúnan además los siguientes requisitos:

"Art. 95.- Los contratos de arrendamiento o de compraventa de solares que el núcleo de población celebre deberán ser aprobados en asamblea general y por la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual vigilará el exacto cumplimiento de dichos contratos, de acuerdo con los preceptos contenidos en este capítulo".

Las compraventas pueden ser de contado o a crédito hasta por un plazo de cinco años. Pero el poseedor adquiere pleno dominio, hasta que cubra el importe de la enajenación y cumpla con los requisitos legales indispensables.

Una de las causales de pérdida del derecho al solar, es abandonarlo durante un año consecutivo por su titular, sin que exista causa justificada. No tendrá derecho a que se le reintegre ninguna cantidad entregada a cuenta del solar. En este caso al igual que en el caso de los ejidatarios el solar se declara vacante a disposición de la Asamblea General

para ser adjudicado a ejidatarios que carezcan de solar. La misma disposición se aplicará cuando quede vacante por falta de heredero o sucesor legal. (art. 97 LFRA).

Los derechos de solar se respaldan con los "Certificados de derecho a solar" o las llamadas "Constancia de solar urbano ejidal", que garantizan la posesión de ejidatarios y avocindados, estos son expedidos por la Secretaría de la Reforma Agraria. Y los títulos de propiedad, que garantizan el pleno dominio sobre el solar, los expide igualmente la Secretaría de la Reforma Agraria, con la obligación de inscribirlos en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la propiedad en la Entidad correspondiente. (art. 100 LFRA).

### 3.1.1 OBJETIVO DE LA ZONA URBANA EJIDAL.

Nuestra legislación al establecer la existencia de la propiedad social, lo hace como resultado del devenir histórico, a favor de una de las clases más importantes y desprotegida de nuestro país: los campesinos.

Al determinarse la constitución de una zona de urbanización para los núcleos de población ejidales y comunales, el derecho mexicano lo prevee como un complemento de la finalidad social de la propiedad que se les otorga.

El objetivo primordial de la zona urbana ejidal es facilitar la construcción de los hogares de los miembros de los núcleos ejidales, con la finalidad de ordenar los asentamientos humanos rurales y proporcionar a los núcleos de población que los constituyen los elementos indispensables para construir su vivienda.

Se desvirtua dicha finalidad, al establecer la misma ley la posibilidad de vender la propiedad adquirida dentro de la zona urbana ejidal, si a su vez se dispone que dicha propiedad estará sujeta a régimen de "patrimonio familiar", en el supuesto del solar destinado para este efecto, que como vemos es inembargable, imprescriptible e inalienable y no sujeto a ningún tipo de gravámen; y diverso a los solares sobrantes de la zona urbana ejidal.

El ejidatario o comunero al contar con la posibilidad citada, dadas las condiciones mismas del sector al que pertenece - pobreza extrema - puede verse obligado a enajenar incluso su parcela cultivable y/o bien patrimonial de la zona de urbanización y quedar consecuentemente sin el lugar indispensable para vivir, propiciándose el nacimiento de asentamientos humanos anárquicos, cuando estas ventas se hacen en las parcelas cultivables y fuera de la zona de urbanización, al margen de toda planeación; puede suceder además que el ejidatario al enajenar su solar quede sin medios de subsisten-

cia y emigre hacia centros de población urbanos sobrepoblados-  
acrecentando la problemática que en relación a los asentamien-  
tos humanos enfrenta el país.

## CONCLUSIONES

## SEGUNDO CAPITULO

La propiedad a través de la historia en nuestro país, ha sufrido grandes transformaciones, es y ha sido reflejo de las condiciones económicas y sociales de la Nación Mexicana.

La propiedad en el devenir histórico ha estado acumulada en manos de unos cuantos que constituyen la clase explotadora de la gran mayoría: el pueblo, conformado por las grandes masas.

Los diversos movimientos políticos y sociales han pretendido borrar esta injusticia social de magnitudes alarmantes, gestándose diversas acciones tendientes a reorientar la distribución de la tierra con el propósito de lograr el equilibrio sobre la posesión y el dominio de los factores de producción, principalmente de la tierra, para lograr un desarrollo armónico global de nuestro país.

La Constitución de 1917 es el resultado de sus causas históricas. Los principios de Reforma Agraria que contiene: el rescate de la propiedad de tierras y aguas y, por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la incansable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independen-

cia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna y decorosa.

En consecuencia dicho ordenamiento contempla el problema más trascendental que tenía enfrente la Revolución: el régimen de la propiedad y la cuestión agraria.

Se hace referencia a la Propiedad Pública a la Propiedad Privada y a la Propiedad Social: Ejidos y Comunidades. La propiedad social reviste primordial importancia en el derecho mexicano, ya que el desarrollo mismo de la Nación ha sido la lucha por la definición y orientación de la propiedad dirigida fundamentalmente a cubrir las necesidades del sector campesino, pilar del desarrollo de nuestro país.

En este ámbito la creación de la figura institucional de la zona urbana ejidal tiene como objetivo primordial propiciar el desarrollo urbano de los centros de población ejidales y comunales, evitando que los asentamientos humanos de este sector, crezcan anárquicamente, creando en perjuicio de sí mismos el cuadro patológico social que fue objeto del capítulo anterior; desvirtuando además el objetivo constitucional de una vivienda digna y decorosa para todos los mexicanos.

**CAPITULO III**  
**MARCO JURIDICO DE LOS**  
**ASENTAMIENTOS HUMANOS**

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### CAPITULO III

#### MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

##### 1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El desarrollo del pueblo mexicano, exige medidas orientadas a disminuir los desequilibrios sectoriales y geográficos que reducen la posibilidad de continuar el proceso de crecimiento; lo cual se contempla como el objetivo fundamental buscado por el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Dicho desarrollo deberá ser un proceso integral y equilibrado, por ello, la política económica y social del Estado Mexicano está orientada a impulsar el avance armónico del país y a distribuir con justicia sus beneficios preferentemente entre los sectores mayoritarios de la población y de las regiones marginadas.

Es necesario superar el agudo contraste ente el campo y la ciudad, y evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional con base en centros urbanos de menor concentración.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con claridad el papel rector del Estado, para

guiar el rumbo e intervenir directamente en campos estratégicos desde el punto de vista del interés colectivo. Se define un régimen de economía mixta dentro del cual, el Estado tiene una participación directa importante en algunas ramas económicas y respecto a algunos recursos que se consideran prioritarios para la Nación.

El Gobierno elegido por las mayorías, dirige y armoniza las modalidades en que se organizan y se hacen compatibles los intereses de los diversos participantes, para el logro de los objetivos que se han anunciado y discutido y que finalmente constituyen la voluntad nacional.

La preocupación de los gobiernos del país, en relación con la utilización de la Planeación como instrumento integral que permita sistematizar los objetivos y las formas específicas en que los participantes en el proceso deberán contribuir para su consecución, se remonta a varias décadas y se manifestó formalmente con el establecimiento del primer Plan Sexenal. Posteriormente se realizaron esfuerzos importantes, aunque parciales en relación con algunos sectores o con algunas regiones. Sin embargo, no es sino muy recientemente, que se ha podido avanzar masivamente hacia el establecimiento de bases sólidas, sobre las cuales descansa un sistema integral de planeación, dentro del cual tengan injerencia los distintos factores económicos, políticos y sociales, para participar

en el estudio conjunto de la realidad, para detectar los obstáculos y plantear distintas opciones, para superarlos y llegar al logro de los objetivos compartidos dentro del régimen de libertades y economía mixta que define nuestra Constitución.

La Planeación consiste en precisar objetivos, establecer metas específicas, establecer prioridades y estrategias para la asignación de recursos y compromisos dentro de un período determinado. Tendrá viabilidad en la medida que sea integral, completa, que recoja el análisis de la problemática mediante el acopio de las sugerencias y propuestas de todos los grupos y sectores sociales y que éstos se involucren y comprometan a llevar a cabo las acciones que contribuyan a la realización del proyecto nacional de desarrollo.

Abrir las posibilidades para que todos los habitantes del país vivan en un centro de población digno y sean beneficiarios del bienestar que deriva de los procesos de urbanización, de acuerdo con las posibilidades socioeconómicas del país, es una exigencia de la justicia social.

La Planeación contemplada a nivel constitucional, dispone el establecimiento de instituciones jurídicas que den base a procedimientos públicos que tiendan a resolver a mediano y largo plazo los problemas que confrontan los centros urbanos, señalando provisiones que encaucen el futuro

Desarrollo de los mismos.

Es necesario, establecer las normas para que la planeación y ordenación de los centros urbanos de población, integren éstos de manera conveniente al desarrollo socioeconómico del país, y se obtenga el máximo aprovechamiento de los recursos, con la finalidad de lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

La programación económica y social del sector público, deberá considerar el desarrollo de los centros urbanos, y dicho sector deberá adecuarse para otorgarle la atención que le corresponda, establecer los vínculos de coordinación entre sus diversas entidades, tendiendo a lograr una mayor eficiencia de la inversión y del gasto público de los diversos niveles de gobierno; procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, así como la promoción de una distribución adecuada de la misma en las zonas urbanas y rurales.

Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que, para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los Ayuntamientos, Gobiernos Estatales y del propio Gobierno Federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución

General de la República le ha conferido; respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana.

Los artículos 25, 26, 27, 73 y 115 constitucionales, conforman el marco de la planeación democrática instituidos en nuestra Carta Magna, los cuales establecen las facultades y acciones del Estado para regular, coordinar, legislar, ordenar, sistematizar, controlar y evaluar las directrices en materia de planeación, en sus diversos niveles de gobierno.

Analizaremos primeramente los artículos 25 y 26 constitucionales, que contienen primordialmente una connotación económica, el primero otorgando al Estado Mexicano el papel rector de la economía nacional inmerso dentro de la Planeación Democrática que se configura en el mencionado artículo 26 del citado ordenamiento.

Así tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 25, otorga al Estado Mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la Nación.

En el artículo 25 se plantean los principios básicos del sistema económico mexicano. Señalándose que el Estado

planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. La rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa, deba disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al desarrollo nacional. En este sentido, la Constitución continúa el proceso de avance, de afirmación del llamado Estado Social de Derecho, que se introdujo desde 1917, como quedó estudiado en el segundo capítulo del presente estudio. El artículo 25 insiste en esta línea, de manera que reconoce expresamente que la sociedad organizada entiende sus fines generales como superiores a los de los individuos, grupos o clases, sin que ello constituya una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social, incluidos los individuos.

El artículo 25 constitucional, respecto al Desarrollo nacional establece que éste sea integral, es decir, el Estado deberá velar porque el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarque el conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad. No se otorgarán en el proceso de rectoría del desarrollo nacional ventajas o privilegios indebidos a algún grupo o área específica de la Nación y simultáneamente se favorecerá el desarrollo en diversos renglones, con la necesaria fijación de prioridades respecto de distintas actividades concretas.

El verdadero desarrollo, no puede detenerse en la idea de crecimiento como única meta a alcanzar. El fortalecimiento del régimen democrático está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral y fortalezca la soberanía de la Nación; estos tres fines se interpenetran y complementan.

El carácter democrático del desarrollo debe referirse a la propia definición de democracia, que contiene la Constitución en su artículo tercero, que la entiende "... no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo..." Como vemos el sistema democrático que plantea nuestra Constitución se funda en un proceso de desarrollo que debe entenderse como participativo. En consecuencia, la rectoría estatal del desarrollo nacional procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular, esto es que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población.

La democracia verdadera, sólo puede darse garantizando el ejercicio de la libertad, entendiéndose ésta como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se

haga efectivamente factible escoger entre diversas alternativas.

El artículo que comentamos plantea la necesidad de que la rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento económico y el empleo; lo que significa que la organización social estatal debe adquirir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, el cual, al mismo tiempo, debe ampliar las oportunidades de trabajo.

En el propio precepto, se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. El ejercicio de la planeación significa el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos. A esto nos referimos con mayor detalle al comentar el artículo siguiente.

La conducción supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca la gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación, se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado: la Federación, los Estados y los Municipios. La rectoría del Estado se desenvuelve en estos tres planos, entendiéndose que la Federación, en su carácter integrador del Estado Mexicano, asume la responsabilidad primordial de realizar esta tarea coordinadora con Estados y Municipios, respetando las atribuciones legales de éstos.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas que, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad.

Para hacer más explícitas estas funciones, se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. Esta es de primordial importancia porque señala claramente que es el interés de la sociedad el que en cada momento determina las actividades que deban ser reguladas de manera específica o fomentadas prioritariamente.

Al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. Siendo los sectores ámbi-

tos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracterizan a cada uno de ellos. Así el sector público de la economía es el integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea total o mayoritariamente. El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades, que puedan ser transmitidas a otros individuos.

Es importante hacer referencia a que la disposición constitucional prevé que la concurrencia de los sectores en la actividad económica deberá hacerse con responsabilidad social.

Se establecen así, constitucionalmente, las bases de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social

y privada, sujetas al interés de la Nación, siempre bajo el principio de legalidad.

Al sector público se encomienda de manera exclusiva el manejo de las que la Constitución denomina "áreas estratégicas" que se especifican en el artículo 28 párrafo cuarto de la propia Constitución. Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellas o son recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o su uso especializado para ciertos fines, (petróleo o uranio cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia).

Se faculta también al sector público para impulsar y organizar las "áreas prioritarias" del desarrollo nacional. Áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente formentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público.

Se prevé también el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía fijando como criterios para ello, la equidad social en concordancia con

la finalidad estatal de que el desarrollo sea integral. Se establece también la sujeción de las empresas de los sectores sociales y privado, a las modalidades que dicte el interés público. Se determina asimismo que los recursos productivos deben emplearse con un sentido social al señalarse que su uso atenderá al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente; en esta última expresión se contempla al entorno ecológico, como condición fundamental para un sano desarrollo.

Particular importancia se da en este precepto a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, previéndose el dictado de leyes que creen mecanismos con ese fin. Para el desarrollo nacional es más importante fomentar la producción de bienes que respondan a una necesidad social y no a demandas artificialmente creadas. Son aquellos bienes que satisfacen necesidades fundamentales los que deben entenderse como socialmente necesarios.

Finalmente, el precepto comentado dispone el fomento y la protección de la actividad económica del sector privado, dentro de un marco en el que contribuye también al desarrollo económico nacional. Lo que significa que la legislación respectiva al establecer las condiciones fundamentales del sector privado deberá tener en cuenta los fines generales que el Estado se propone para alcanzar el desarrollo nacional.

En el artículo 26 de la Constitución Política, se faculta al Ejecutivo Federal para llevar a cabo la planeación económica nacional y para coordinar a través de convenios los planes de desarrollo que lleven a cabo los gobiernos de las Entidades Federativas, induciendo y concertando también las actividades de los particulares en esta materia.

El artículo 26 del ordenamiento citado, trata del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este concepto responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la Planeación. No es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretende lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

El artículo que comentamos señala como responsabilidad del Estado el organizar el Sistema de Planeación del Desarrollo Nacional. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía.

Por solidez debe entenderse, en estricto sentido, la congruencia de las diferentes finalidades dentro de un marco general que permita realmente alcanzarlas. Las actividades sociales son muy diversas y corresponde al Estado otorgar-

les un determinado lugar dentro del desarrollo que se propone, de ahí que deba especificarse el planteamiento de prioridades, esto es, determinar cuáles objetivos deben alcanzarse en una primera etapa y cuáles posteriormente.

Se exige también que el sistema sea dinámico, es decir, que no se encierre en fórmulas permanentes, sino que sea capaz de responder a las necesidades cambiantes que plantea la vida actual. Paralelamente debe tener un propósito de permanencia, lo cual no es contradictorio, porque los fines especificados para el desarrollo nacional implican la necesidad de acciones continuadas que, sin perder de vista las necesidades que se modifican mantengan la prosecución de los objetivos planteados.

La equidad requiere que se establezca un equilibrio entre todos los sectores de la población: que no por pretender llegar a una meta concreta se abandonen o se posterguen demandas de los diferentes grupos y clases sociales.

Todas estas finalidades quedan condicionadas por la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Esto significa que se conserve en la mira la necesidad de preservar las dos caras de la soberanía nacional, su capacidad autónoma de determinación y la participación del pueblo en las decisiones que se refieren al desarrollo

del país.

La Constitución mexicana no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, si no además plantea un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen lo que en el artículo se denomina "proyecto nacional", y son los criterios en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Se demanda que este ejercicio de planeación sea democrático, o sea que participe en él el pueblo. La Constitución en este aspecto rechaza expresamente prácticas de Planeación que se fingen sólo en criterios técnicos al exigir que se recojan en el plan y los programas de desarrollo las aspiraciones de la sociedad expresadas por los diversos sectores. Para ello se faculta al Poder Ejecutivo, a fin de que establezca procedimientos de participación y consulta popular, esto es, que se mantengan abiertos los canales de comunicación entre las autoridades y los ciudadanos. Las facultades al Ejecutivo responden a las características del Estado Mexicano contemporáneo, dotándolo de instrumentos que le permitan detectar con velocidad y rápida capacidad de respuesta los planteamientos que formula la sociedad. A partir de la participación que la Constitución señala debe formularse el plan correspondiente, instrumentarse, es decir, llevarse a la práctica;

controlar, que significa el mantenimiento de dispositivos de verificación durante el curso de la aplicación del plan, y evaluarse, que implica fijar criterios para determinar, cada cierto tiempo, si se ha logrado el avance propuesto.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un Plan Nacional de Desarrollo, esto es, que se documente explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a dicho plan; para evitar de esta manera, la elaboración de planes sexenales que siempre habían quedado inconclusos. La diferencia entre el plan y los programas es de grado, el plan recoge el conjunto de las aspiraciones y les da unidad y congruencia, los programas son elaborados por cada una de las ramas de la administración pública, esto es, las Secretarías encargadas de atender las tareas encomendadas al gobierno. El plan en general, debe armonizar las distintas finalidades propuestas y ser un amplio marco en el que tenga cabida la amplia gama de los programas específicos.

El propio artículo prevé que deban determinarse los órganos responsables del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y evaluación de las finalidades de la pla-

neación y señala como mecanismos de ésta la coordinación con otro plano del Estado Mexicano constituido por las Entidades Federativas, a través de convenios, figura que así adquiere rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los Estados de la Federación y el Gobierno Federal.

Al mismo tiempo, y en congruencia con lo señalado en el artículo 25 se define la inducción y concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, para realizar las actividades de planeación correspondiente.

El Congreso de la Unión adicionó la iniciativa presidencial estableciendo también la necesidad de que la representación popular, mediante las leyes que al efecto dicte, participe en el proceso de planeación democrática. Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del derecho de la planeación en nuestro país, a partir de una base constitucional, haciendo compatible la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular, con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Poder Ejecutivo. De esta facultad de legislar deriva la expedición de la Ley de Planeación que, a su vez, es la base de las acciones programáticas de las dependencias gubernamentales y la cual será objeto posterior del presente estudio.

A su vez, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional determina la responsabilidad de la Nación para:

"... Se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población ..."

Se destaca el principio fundamental del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad, en el marco de un desarrollo armónico del país, que permita alcanzar mejores condiciones de vida para la población en su conjunto, debiendo abandonar la tendencia de concentrar las acciones gubernamentales en determinados centros de población y en especial en las grandes urbes.

Se establece el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población. Las autoridades deberán dictar las medidas necesarias para reglamentar los asentamiento humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y demás

centros de población; su conservación y mejoramiento.

Ante el crecimiento del problema urbano, el artículo 27 sienta las bases para la ordenación de los asentamientos humanos, prevé una serie de actos administrativos para regular el aprovechamiento de los predios: declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos. Constituyendo así una de las respuestas más adecuadas a las necesidades apremiantes en materia de planeación de la Nación Mexicana.

La multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, nos lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las Entidades Federativas entre sí, y de éstas con la Federación, así como con los Municipios; como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida; sólo la acción compartida entre las tres diversas instancias de gobierno permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que de atención al problema de la planeación integral.

En el artículo 73 de nuestra Constitución Política, se faculta al Congreso de la Unión para que expida las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades

Federativas, de los Municipios y de la propia Federación en la solución de los problemas expresados en relación a los asentamientos humanos, con la finalidad de cumplir con los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 anteriormente citado.

El artículo 115 constitucional en su fracción V, determina la responsabilidad de los Municipios en materia de planeación y administración del desarrollo urbano municipal, señalando lo siguiente:

"...V. Los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueron necesarios ..."

Asimismo la Constitución en el artículo 115 citado, en su fracción VI, determina que:

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

En la primera disposición que contemplamos, de este precepto constitucional se reafirma la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley federal reglamentaria de la materia.

En la fracción VI, se prevé la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que están situados en territorio de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Por consiguiente las fracciones quinta y sexta del artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos o conurbados.

Así, la Constitución establece las bases rectoras de la Planeación en el Estado Mexicano para lograr un desarrollo armónico e integral dentro de un marco de justicia social.

En este punto existía la necesidad de que fuese la Constitución Política la que exigiera al poder público del Estado el seguimiento de una Planeación Democrática Nacional.

Lo anterior a efecto de evitar la elaboración indiscriminada de planes sexenales que finalmente quedaban inconclusos por el Ejecutivo en turno.

## 2. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Dentro del marco jurídico de la Planeación Democrática en México, la Ley Federal de Reforma Agraria reviste especial importancia por ser ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, uno de los artículos estratégicos en el marco constitucional de nuestro sistema de Planeación, como se estableció en el apartado anterior del presente capítulo.

La Ley Federal de Reforma Agraria se divide en siete libros, los cuatro primeros contienen el Derecho Sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, a la planeación y a las responsabilidades en materia agraria.

Los siete libros que comprende la Ley Federal de Reforma Agraria contienen los siguientes rubros: "Autoridades Agrarias", "El Ejido", "Organización Económica del Ejido"; "Redistribución de la Propiedad Agraria"; "Procedimientos Agrarios"; "Registro y Planeación Agrarios" y "Responsabilidad en Materia Agraria"; además de disposiciones generales y los correspondientes transitorios.

Quedo ya establecido en el ámbito constitucional que se faculta al Estado, a la vez que se le responsabiliza de la rectoría del desarrollo nacional: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". (Art. 25 constitucional).

Responsabilidad que recae en los sectores público , privado y social, donde se encuentran entre otros, los ejidos, comunidades y pequeños propietarios. Para lo cual: la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social, es decir, de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. (Art. 25 constitucional)

Posteriormente en el artículo 26 constitucional se enmarca la rectoría económica del Estado dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, donde tiene cabida el desarrollo rural integral, que tenderá a lograr mejorar el nivel de vida de la población campesina. En cumplimiento de lo anterior se: "... expedirá la legislación reglamentaria

para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público ..." (Art. 27-XX Const.)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para: "... Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente ..." (Art. 32 LOAPF)

En coordinación con "... las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo ..." (art. 9 Ley de Planeación). En la elaboración del plan participarán las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los órganos empresariales; y otros. (Art. 20 LP) "... El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales ..." (Art. 22 LP).

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece la normatividad para el sector rural en las políticas sectoriales, con el objeto de alentar y apoyar el desarrollo rural integral y por consecuencia a las instituciones y sujetos agrarios.

En tanto que la parte operativa se localiza en el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral - elaborado por la Secretaría de la Reforma Agraria - en donde se establece una doble estrategia: de cambio estructural y de reordenación económica.

Este programa tiene como fines superar los problemas mencionados y aprovechar integralmente las potencialidades existentes en el medio rural. La Reforma Agraria Integral es condición indispensable para propiciar y apoyar el Desarrollo Rural integral, por lo que los grandes objetivos de la Reforma Agraria son: Devolver y dotar la tierra a los campesinos, distribuir la riqueza, lograr la democracia económica y política, y consolidar el proceso histórico que conduce a una sociedad igualitaria y justa. (26)

El Programa contiene: 1. Diagnóstico, 2. objetivos, 3. estrategias, 4. metas y previsión de recursos, 5. acciones de la vertiente obligatoria, 6. criterios y acciones de coordinación con las Entidades Federativas, 7. criterios y acciones de concertación con los sectores social y privado, 8. manejo de instrumentos de política económica y social, 9. proyectos estratégicos. (27)

---

(26) Medina Cervantes, op. cit., p. 473.

(27) *Ibidem*, pág. 174.

En estos apartados se resumen las políticas, mecanismo y estrategias para reordenar y dinamizar el sector rural. Incluyendo desde la tenencia de la tierra, hasta las actividades socio-productivas en el marco de la planeación para el desarrollo nacional. Por nuestra parte, estimamos que en nuestros días el objeto fundamental de la Reforma Agraria no debe ser simplemente devolver y dotar la tierra a los campesinos, sino fundamentalmente hacer producir la tierra de éstos, a través del otorgamiento de créditos expeditos y otros elementos tendientes a este fin.

La Ley Federal de Reforma Agraria introduce la normatividad, mecanismos y organismos de consulta en el rubro de planeación; con el propósito de objetivizar la política agraria, orientada a: utilizar las técnicas de la previsión a fin de establecer planes que tengan como resultados una mejor coordinación de los esfuerzos nacionales en la materia, desterrar la improvisación y actuar racionalmente en beneficio de la clase campesina de nuestro país. (28)

En materia de planeación agraria se decreta la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario como órgano

---

(28) Medina Cervantes, op. cit., p. 470.

desconcentrado dependiente del Secretario de la Reforma Agraria: integrado por un consejo de profesionistas y técnicos de distintas especialidades, representantes de asociaciones, organizaciones obreras, colegios, instituciones de cultura y cámara de comercio e industria. (Art. 476 LFRA).

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario se darán en materia de consulta y cooperación de la acción social y económica para la rehabilitación y promoción de ejidos, comunidades y nuevos centros de población. (Art. 476 LFRA).

Por otra parte el Consejo opinará sobre la planeación formulada y aprobada por la Secretaría de la Reforma Agraria, y de esta forma" ... se procure la participación de las dependencias oficiales que intervienen en el desarrollo y realización de los trabajos correspondientes a cada una de las zonas señaladas en dicha planeación". (Art. 479 LFRA).

La planeación agraria a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria se instrumentará para: formular los programas de rehabilitación agraria y de organización y desarrollo ejidal y comunal; y otros que sean necesarios para apoyar la planeación. (Art. 454 LFRA) Y comprende el establecimiento de servicios de organización y métodos en la Secretaría, Delegaciones, Cuerpo Consultivo, Comisiones Agrarias Mixtas, Comi-

sariados Ejidales y Consejos de Vigilancia. Y asesoría administrativa a las asociaciones, uniones y sociedades agrarias. (art. 455 LFRA)

Para poder implementar la planeación y programación agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria anualmente deberá recabar la información relativa a los aspectos: económico, productivo y social.

#### 1) ECONOMICO

- Tipos de financiamiento obtenido por las instituciones agrarias, e instituciones que lo otorgaron.

- Cuantificación de la producción agrícola y clase de productos.

- Inventario ganadero del ejido.

- Infraestructura en vías de comunicación y construcciones.

- Campos experimentales y agrícolas, y variedad de productos que se ensayan.

- Nuevas industrias, destacando el origen de las materias primas que transforman, bien sean de ejidos o de propietarios privados. (Art. 456, fracciones IV, VI, VIII, IX, X, XI, respectivamente).

## 2) PRODUCTIVO

- Tipo de explotación adoptado.
- Monto y calidad del hectareaaje de cultivo.
- Cultivos cíclicos, permanentes e intensidad de su explotación.
- Inventarios de maquinaria. (fracciones II, III, V, VII respectivamente)

## 3) SOCIAL

- Movimientos migratorios de la población ejidal.
- Número y origen de los trabajadores de las industrias localizados en el área rural.
- Centros escolares y educativos.

- Problemas agrarios pendientes de solución.

- Estudios y proyecciones de la oferta y de la demanda de trabajo del sector agropecuario y forestal. (fracciones I, XII, XIII, XIV y artículo 457).

Estos aspectos son estratégicos en la planeación del desarrollo rural, pero en esta materia la Ley Federal de Reforma Agraria contempla diversos y variados aspectos al ser reglamentaria de la Constitución, inmersa además dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática en cuyo contenido se señala como estrategia central la reordenación de los asentamientos humanos.

### 3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

El complejo cuadro de la problemática urbana en relación a la proliferación de los asentamientos humanos espontáneos y fuera de toda planeación, hace necesaria su reorientación, por medio de una acción sólida que considere provisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda poblacional; que reduzca el déficit de habitación, primordialmente de la popular; que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numeroso núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgue suficiente seguridad jurídica a los titula-

res de la tenencia de la tierra y que contribuya a la transformación urbana, para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de los derechos particulares, con los derechos de la sociedad hacia un beneficio colectivo; estas razones están plasmadas en la propia exposición de motivos de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La motivación fundamental de la Ley General de Asentamientos humanos, tiene sus raíces en la lucha de las grandes mayorías populares tendiente a mejorar las condiciones de vida de la población tanto rural como urbana y eliminar de manera contundente los profundos contrastes de los centros urbanos del país.

Se pretende evolucionar hacia un sistema de centros urbanos de dimensión media, evitando a toda costa el fenómeno de la macrocefalia urbana. Para ello, es indispensable reducir el índice de crecimiento de los grandes centros de población urbana y propiciar a su vez su descongestión, e implementar una política adecuada a los recursos financieros, que permita obtener mayores rendimientos en cuanto a las inversiones que es menester realizar en los centros urbanos para construcción de obras públicas y proveer de los servicios públicos que cubran satisfactoriamente las necesidades de los centros de población.

La Ley General de Población responde a la necesidad de los habitantes del país, de vivir en un centro de población digno y de ser beneficiarios, a su vez del bienestar derivado de los procesos de urbanización dentro de un marco de justicia social, erradicando la concentración de los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos.

Como consecuencia de la regulación jurídica establecida en nuestra Carta Magna en relación a la Planeación del Desarrollo Nacional, surge de manera necesaria e inmediata la estructuración de la Ley General de Asentamientos Humanos la cual entra en vigor en Junio de 1976.

La Ley General de Asentamientos Humanos tiene como objetivo principal, establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación en materia de asentamientos humanos:

"Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional". (Art. 1, fracción I).

En este sentido la Ley se propone:

"Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques". (Art. 1, fracciones II y III).

La problemática urbana no puede limitarse a la atención de un solo nivel de gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que atañen a la misma; sólo a través de planes y programas elaborados y ejecutados por la Federación, los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios en relación a sus respectivas competencias, podrá llevarse acabo la elaboración e implementación del sistema de ordenación de los centros urbanos de población y aprovechar al máximo los recursos del país.

Por lo cual la planeación y regulación parten de la facultad que tiene el Estado Mexicano en términos constitucionales, para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de fundar, conservar, mejorar y encauzar el crecimiento de los centros de población. Así obedeciendo al mandato constitucional y siguiendo las directrices de la Ley General de Población, la Ley General de Asentamientos Humanos regula

el aprovechamiento de todos los recursos a favor de la comunidad, con un sentido de beneficio social, tendiente a lograr el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en los términos del multicitado ordenamiento, pretende el desarrollo equilibrado del país armonizando las interrelaciones campo-ciudad, integrando la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional en base a sus actividades y necesidades prioritarias, en vinculación a un contexto global. Además integra a la ciudadanía en una mayor participación en la solución de los problemas generados por la convivencia en los asentamientos humanos.

En cuanto al requerimiento por parte de la familia mexicana de un lugar adecuado para su asentamiento - un pedazo de tierra y una habitación digna - la Ley General de Asentamientos Humanos determina que el Estado regulará el mercado de los terrenos y los inmuebles destinados a la habitación popular, tomando las medidas necesarias para evitar la especulación de los mismos, erradicando dicha especulación que lacera la economía de la población necesitada.

Las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos por sus propósitos y finalidades son de orden público

e interés social.

Dicho ordenamiento, establecerá las bases para estimular el crecimiento ordenado y sistemático de los asentamientos humanos, a fin de elevar la eficiencia social y la calidad de vida de los pueblos, a través de la conducción del proceso por parte de los distintos niveles de gobierno y de la participación activa y creadora del pueblo de México.

Al establecer normas rectoras la Ley General de Asentamientos Humanos, su observancia atañe a las autoridades de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios así como a todos los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones públicas.

Asimismo dispone la Ley estudiada, que la ordenación de los asentamientos humanos se hará en coordinación con las políticas demográficas de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población. Lo anterior dentro de los lineamientos de la Ley General de Población.

La participación concurrente y coordinada de los tres niveles de gobierno, se hará en consideración a la multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno urbano, en un marco de responsabilidad compartida inherente

al funcionamiento de nuestro sistema federal. De tal forma, que se resuelva el problema urbano de manera integral por medio de políticas a nivel nacional, local y municipal, orientadas a promover una participación creciente de las comunidades e individuos en la elaboración y ejecución de programas para el mejoramiento de su centro de población. Por lo que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios dentro de sus respectivas competencias, deberán hacer que las tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya destinado, así como elaborar e implementar los planes de desarrollo urbano.

Se faculta al sector público federal para elaborar, en el ámbito de su competencia, los planes y programas que respondan a las necesidades del desarrollo de los asentamientos humanos, de acuerdo a la planeación económica y social. A la Federación corresponderá expedir los planes federales de desarrollo urbano - Plan Nacional de Desarrollo - de corto, mediano y largo plazo, así como vigilar su implementación. Así también se le faculta para celebrar convenios de carácter general con los gobiernos de los Estados y de los Municipios.

También se asigna al Ejecutivo Federal la vigilancia e implementación de la presente Ley. Por lo que a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología coordinará la elaboración y ejecución de los planes federales de desarro-

llo urbano. A su vez, propondrá al Presidente de la República medios, instrumentos y mecanismos para la ejecución de los planes; será órgano de consulta del Ejecutivo Federal en materia de desarrollo urbano; asesorará a las Entidades Federativas y a los Municipios en la elaboración de sus respectivos planes y será coadyuvante en la Administración Municipal.

Por razones de su primordial importancia, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe girar las órdenes a efecto de que las instituciones nacionales de crédito sólo autoricen operaciones que sean acordes con los planes y programas elaborados.

Por otra parte, se precisan los términos de la concurrencia y coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios: así como las facultades que en materia de desarrollo urbano correspondan a los gobiernos de las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos.

Los Estados podrán: expedir la Ley local de asentamientos humanos correspondiente; elaborar y ejecutar el plan local de desarrollo de los asentamientos humanos; determinar la fundación de nuevos centros urbanos de población; establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación en el ámbito de los territorios municipales de su Entidad.

Los Ayuntamientos quedan facultados para: expedir los decretos y las disposiciones administrativas orientadas a ordenar los asentamientos humanos; proponer al gobierno de la Entidad Federativa a la que pertenecen la fundación de un nuevo centro de población urbano, dentro de los límites de su jurisdicción; establecer los planes municipales que prevean acciones e inversiones y que se orienten a regular el mejoramiento, la conservación y el crecimiento de los centros urbanos; determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios ubicados en los centros de población de su jurisdicción, y participar, en los términos de la legislación correspondiente, en los procesos de conurbación.

EL artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos nos habla del fenómeno de conurbación que se presenta cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad geográfica; por otra parte, la fracción V del artículo 115 constitucional establece que si esos centros de población pertenecen a territorios municipales de dos o más Entidades Federativas, se coordinarán la Federación, los Estados y los Municipios para estudiar y tratar de resolver los problemas que se generan a este respecto. Se considera que se tiende a formar una continuidad geográfica cuando esos centros de población crecen sobre la llamada zona conurbada, es decir, la comprendida en un diámetro de 60 kilómetros contados a partir del límite político que separa a las Entidades.

El Gobierno Federal, los Gobiernos Locales y los Municipios en coordinación acordarán la ampliación de la zona conurbana, o podrán pactar considerar zona conurbada a una situación diversa a la que se señala como obligatoria en la hipótesis normativa.

Establecida la zona conurbada, el Presidente de la República emitirá una declaratoria para que se instale la Comisión que tratará los problemas de la zona conurbada la cual estará integrada por los Gobernadores, Presidentes Municipales correspondientes y por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, quien será presidente de dicha Comisión.

Los planes deberán ser elaborados por la citada Comisión en un plazo no mayor de 180 días, sometiéndolo a consideración del Ejecutivo Federal y vigilarán la observancia e implementación de los mismos por parte de los Gobiernos Estatales, los Ayuntamientos y el mismo Gobierno Federal.

La conurbación, como establecimos en el primer capítulo, constituye una de las manifestaciones más graves del crecimiento urbano anárquico; afectando de manera profunda principalmente al Área metropolitana de la ciudad de México que comprende al Distrito Federal y 17 Municipios del Estado de México.

Cuando el fenómeno de conurbación se presente en territorio de dos o más Municipios, pero de la misma Entidad Federativa, las leyes locales establecerán los mecanismos para su mejor tratamiento.

La tendencia fundamental de la Ley General de Asentamientos Humanos, es reducir a su mínima expresión los contrastes entre el campo y las ciudades asegurando la adecuada preservación y aprovechamiento de las tierras, bosques y aguas para los usos de beneficio social demandados por el interés común.

La regulación y control público de la tierra y el agua constituyen el medio fundamental que permite una eficaz aplicación de las políticas de asentamientos humanos. Vigorizando así la función social de nuestros recursos naturales; de la misma forma en lo que se refiere a la facultad del Estado para regular la incorporación de tierras a las ciudades, determinando áreas convenientes para su extensión y la asignación de tierra a su destino más adecuado fortaleciendo el nuevo derecho social consagrado en la Constitución.

El dominio originario que ejerce la Nación sobre tierras y aguas, faculta al Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, conformándose la función social de la propiedad. Derivado de esta función social el artículo 27 sienta importantes bases en relación a los asentamientos humanos. Se establece la función

pública de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población, para lo cual se determinarán las previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques en relación a la utilidad pública tendiente a un beneficio social.

Para dichos efectos se establece que son causa de utilidad pública: el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos Federal, Locales y Municipales; los decretos que señalen provisiones para la fundación de centros de población; la ampliación de las áreas urbanas y sus zonas de reserva territorial, y los que definan destinos y usos tendientes al mejoramiento y conservación de los centros de población.

Los Municipios tendrán un papel fundamental en los objetivos de esta Ley. La Ley General de Asentamientos Humanos establece que la ordenación de los centros de población en los Municipios se llevará a efecto mediante los planes y programas municipales de desarrollo urbano.

La Ley consagra, asimismo las facultades de los Ayuntamientos para aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal y de otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones y relotificaciones.

El Ayuntamiento, además de formular y aprobar para su ejecución los planes y programas de desarrollo urbano, administrará la zonificación urbana y aprobará las disposiciones del Municipio para usos, reservas y destinos de áreas y predios.

En el caso de encontrarse en una zona conurbada, es decir, formando una continuidad geográfica con otros Municipios, participará de manera conjunta y coordinada con los Municipios a quienes atañe directamente el problema, en la planeación urbana de dicha zona, de acuerdo con lo establecido por esta Ley.

Los Ayuntamientos realizarán las obligaciones incumplidas por los particulares, debiendo ejecutarse con cargo a los sujetos titulares de dicha obligación.

Se declaran nulos de pleno derecho, todos los actos jurídicos relativos a la propiedad, posesión, uso o cualquiera otra forma jurídica que dé derecho a la tenencia de los predios urbanos que sean contrarios a las disposiciones, usos, destinos y reservas.

El objetivo fundamental del ordenamiento legal estudiado, es el desarrollo racional y adecuado de los asentamientos humanos, con relación a los centros urbanos de población,

y esto implica la provisión y el aseguramiento de los medios necesarios para la subsistencia y satisfacción de los servicios que requieran sus habitantes; se establece que las tierras que se encuentren en explotación minera, agrícola o forestal, o que sean aptas para este tipo de explotaciones, deberán destinarse preferentemente a dichas actividades con el fin de abastecerse de alimentos básicos o de materias primas.

Las legislaturas locales conforme a las bases establecidas en la presente Ley, dictarán las normas necesarias para regular la ordenación del desarrollo urbano de su Entidad; establecerán los recursos, defensas, procedimientos y tribunales competentes, así como los delitos y las penas para los infractores de las leyes, reglamentos, planes y programas ordenadores.

Con la Ley General de Asentamientos Humanos se sientan sólidas bases y perspectivas para la instrumentación, implementación y fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano dentro de un marco de cooperación de los tres niveles de gobierno contemplados en nuestra Carta Magna. La presente Ley constituye el primero y el más firme paso decisivo hacia la implementación del Sistema Nacional de Planeación que desarrollaremos dentro del presente capítulo.

#### 4. LEY DE PLANEACION

En el gran marco de la estructura jurídica formal del sistema nacional de planeación para el desarrollo, debe distinguirse entre la Ley del plan o Ley de Planeación y el Plan en sí mismo.

La diferenciación está encaminada a ofrecer una visión más clara de algunos puntos relativos al procedimiento jurídico adecuado para la aprobación del plan y sobre los efectos de su vinculación jurídica; así como también para esclarecer la relación jurídica del plan general o Plan Nacional de Desarrollo, con los planes y con las competencias de los Estados Federados.

La Ley de Planeación constituye, junto con la norma constitucional en esta materia, el marco jurídico que otorga respaldo al plan y en su conjunto al Sistema Nacional de Planeación.

La Constitución Política y la Ley citada, constituyen la cobertura jurídica que le da fuerza de obligar y el ámbito legal dentro del que debe regularse y efectuarse.

La Ley de Planeación es una ley de contenido hetero-

géneo, por el carácter de su objeto, ya que se regulan materias muy diversas y distintas entre sí, como son: la enseñanza, la salud, el turismo, el gasto público, la política laboral, la capacitación y la productividad, el comercio, la industria, el patrimonio, la hacienda, el crédito público, la programación, el presupuesto, el mejoramiento agropecuario, el fomento regional, etc. (29)

La Ley de Planeación es también jurídicamente heterogénea, por las diversas técnicas jurídicas que comprende. (30)

La Ley de Planeación contiene también normas que establecen criterios de acción, mandatos y normas imperativas, tanto para el gobierno y la administración, como algunas para el sector social y los particulares. (art. 20)

La Ley de Planeación contiene finalidades, directrices, y objetivos que pueden servir como criterios de interpretación para la ejecución de la Ley y del propio plan.

---

(29) México, Instituto Nacional de Administración Pública, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, La Vertiente Regional de Planeación, INAP, la. ed., 1984, p. 42.

(30) Loc. cit.

Además de todo esto, la Ley de Planeación contiene por otra parte, delegaciones, principios y normas de habilitación legislativa y de autorización al gobierno y a la administración, para ciertas actuaciones incluye además, la Ley de Planeación, modificación y reformas de ciertas estructuras e instituciones jurídicas. (Arts. 33 y 34). Algunas de ellas en principio, pueden parecer alejadas de la finalidad inmediata del plan. Se trata de reformas institucionales, que deberían realizarse por leyes distintas a las del plan. Quizá se ha aprovechado la coyuntura de la Ley del plan para reformar las en cuanto que las mismas pueden facilitar el logro de sus objetivos y finalidades. (31)

En consecuencia, la Ley de Planeación es el ordenamiento jurídico que establece y señala:

- El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.

- Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

- La coordinación necesaria entre la Federación y los Estados, incluyendo los Municipios.

---

(31) Gaceta Mexicana de Administración Pública, Op. cit., p. - 42.

- La concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

Finalmente, en la Ley de Planeación, se incluyen algunas normas un tanto programáticas, de deseo, prospectivas y no vinculantes de una manera directa e inmediata. Constituyendo de alguna forma un programa de gobierno para determinados puntos y actividades.

En especial, la Ley de Planeación precisa los aspectos de la coordinación que habrán de contribuir a la congruencia y fortalecimiento de la planeación de todo el país: la participación estatal de la planeación nacional, a través de la consulta; los procedimientos de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo; los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de la planeación en sus propias jurisdicciones; la ejecución de las acciones a realizar en cada Estado, con la participación correspondiente de los municipios y grupos sociales; y la elaboración de programas estratégicos regionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática contempla como objetivo primordial el encauzar la actividad de todos los miembros del Estado mexicano hacia la consecución de los objetivos nacionales.

El Sistema está constituido por un conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos que conforman la sociedad. Estas relaciones se dan en las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La vertiente obligatoria se refiere fundamentalmente, a las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación, a las actividades que conjuntamente emprenden la Federación y los gobiernos Locales; la de inducción, a las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, a las acciones negociadas con los sectores sociales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática observa una total coherencia con el marco institucional que señala nuestra Carta Magna, la que consagra la rectoría del Estado bajo condiciones de respeto a las garantías y derechos individuales de economía mixta con el estímulo al sector privado y el apoyo al sector social y de autonomía de los niveles de gobierno.

El poder legislativo desempeña un papel regulador de primordial importancia, al aprobar las leyes que sirven de marco a la planeación, y al ejercer sus facultades avocadas hacia aspectos básicos de la misma - Presupuestos de Egresos

y las Leyes de Ingresos de la Federación y del Distrito Federal - estableciendo plenamente la rectoría contenida dentro del marco de economía mixta.

El Plan Nacional de Desarrollo es el documento rector del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual, establece objetivos y estrategias que norman a las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales que se determina formular para concretar las políticas del plan.

Por otra parte, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática se establece la existencia de programas regionales que atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan a zonas de varias Entidades Federativas.

Asimismo se conforma el establecimiento de programas especiales, que engloban propósitos y políticas de varios sectores de la Administración Pública Federal.

La dimensión de importancia relativa al desarrollo regional se apoya en el Convenio Unico de Desarrollo - CUD- como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.

Por otra parte, se fomentará la consolidación de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los Estados en una tendencia hacia lograr la descentralización de la vida nacional.

En el orden municipal, el artículo 115 constitucional ya estudiado, establece las bases para erradicar el centralismo y fortalecer al Municipio. En este ámbito recaen facultades y responsabilidades fundamentales en el logro de los objetivos de la planeación, como son las de formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo; e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra.

En el ámbito nacional, los programas operativos anuales proporcionan los requerimientos específicos de la programación sectorial. Estos programas constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado.

En cuanto a la Administración Pública Federal los programas operativos marcan las directrices para las asignaciones presupuestales, inmersas en el marco de la política global definida en los "Criterios Generales de la Política Económica". Para estos efectos los programas operativos anuales deberán

presentar los proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, con el objeto de asegurar que los recursos se asignen con eficiencia.

Los programas nacionales deberán proveer la dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su carácter es nacional y dirigido a sectores amplios. El documento básico de cada programa deberá ser de interés general. En algunas ocasiones los proyectos y programas muy específicos podrán concretarse en otros documentos que se deriven del programa.

En los documentos de los programas de mediano plazo se enfatizarán las estrategias que definan claramente los principios básicos de las políticas sectoriales correspondientes, las cuales, se ajustarán a los propósitos de la modernización - entendida como la adopción de las estrategias a las exigencias de la realidad actual -, que incluirá una programación innovadora en cuanto a que las acciones y enfoques anteriores no hayan rendido los resultados deseables en términos de los propósitos de la programación.

Los programas determinarán la forma en que las acciones contribuirán a los objetivos y estrategias del plan. la dimensión territorial, en especial, será considerada en todas las instancias que involucren el desarrollo de actividades en lugares específicos.

Dentro del propósito de modernización contemplado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, los programas deberán formular las bases requeridas para obtener el mayor rendimiento con los recursos utilizados; incrementar la participación de la sociedad; para permitir y alentar la participación de la inversión y la actividad de los particulares, en los casos permitidos por la Ley; simplificar regulaciones y eliminar las innecesarias; y asegurar el uso racional de recursos escasos. Estas medidas contempladas en la última parte se refieren primordialmente al uso adecuado del agua y la protección al medio ambiente que quedarán considerados expresamente en cuanto a sus actividades y promoción, en todas las instancias.

Desde su planeamiento, los programas deberán identificar las líneas estratégicas y de políticas del plan que son primordiales para el sector o sectores correspondientes, traducirlos al medio sectorial y, partiendo de ellas, definir las estrategias y políticas programáticas.

#### 4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan constituye un estudio amplio y profundo de tipo socio-económico en el que se examinan y diagnóstican los distintos sectores de la economía y de la sociedad mexicana, formulándose para tal caso una serie de previsiones, metas

y objetivos a alcanzar durante su vigencia y sentando las bases y directrices de la formulación de los planes posteriores que continuen con las acciones fundamentales para el crecimiento armónico y equilibrado del país.

El plan en sí no es una norma jurídica propiamente dicha, ni un conjunto de normas; antes bien se trata de una información, de una prospectiva y un programa de criterios, objetivos y acciones.

Algo más importante que el contenido mismo del plan, desde un punto de vista jurídico, es lo referente a la sanción y forma jurídica del acto aprobatorio del plan y a las disposiciones o puntos vinculantes del mismo.

El plan se aprueba y se le otorga sanción jurídica por la Ley de Planeación. EL artículo primero de esta Ley dice:

"Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo ..." y en la fracción II se establece también: "Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática ..."

Es claro, pues, que el plan, es el elemento esencial del Sistema Nacional de Planeación que plantea una doble vertiente en relación a los Estados respetando nuestro sistema federalista. Por una parte los Estados de la Federación, son sujetos activos y quedan afectados o vinculados por la planificación nacional de carácter federal. Pero por otra parte los Estados realizan su propia planificación. Los Estados son receptores y quedan automáticamente sometidos a la planificación federal tanto a la planificación de carácter general - Plan Nacional de Desarrollo -, como a aquella de carácter sectorial - Convenio Unico de Desarrollo, Convenio de Coordinación Estado - Municipio, Zonas Conurbanas, etc.- que tendrá aplicaciones específicas.

Todo esto trae como consecuencia la necesidad de que los planes de los Estados y Municipios se acomoden a los objetivos y directrices de la Ley de Planeación y del Plan Nacional de Desarrollo. Además de esto, conlleva en forma consecuente a que las competencias materiales de los Estados y Municipios sean ejercidas de acuerdo con los criterios, metas y objetivos que señalen en el Plan Nacional de Desarrollo y su Ley respectiva, que se viene mencionando.

Desde el mismo momento que existe y rige la Ley de Planeación que establece directrices y objetivos para la acción administrativa del Estado mexicano, vinculantes a su vez para

los tres niveles de gobierno y, que el Plan Nacional de Desarrollo es sancionado por un acto del poder legislativo, desde ese momento surge el fenómeno de vinculación jurídica y sometimiento de los planes estatales y municipales a la Ley de Planeación y al plan en sí.

En consecuencia, el ejercicio de las actividades administrativas de los Estados y Municipios, se ajustarán - por razones de bien común, interés público y conservación de la unidad integral del plan y su eficacia - a la normatividad, criterios y preferencias establecidas en el plan. Por lo tanto el ejercicio efectivo de las competencias de los Estados y Municipios vendrá determinado en muchos casos y aspectos, por normas externas a ellos mismos.

Es un hecho que la administración federal y las estatales y municipales no pueden estructurarse como esferas absolutas e independientes. Es bien cierto que estas personas de derecho público por su naturaleza jurídica son diferentes o distintas entre sí, pero deben no obstante, integrarse y coordinarse en una unidad superior; propósito que se cumple al estructurarse el marco constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos reforzando la concurrencia de la Federación, los Estados y Municipios.

En todo momento, la planificación debe tener objetivos

políticos que se quieren alcanzar o concretar, siempre y cuando estén acordes a la Constitución Política del país, a las Constituciones Políticas de los Estados y las Leyes Reglamentarias que conforman el sistema jurídico vigente en el contexto de la vida nacional. El plan deberá contener también la asignación de recursos y las metas de acción que plasmen concretamente, los objetivos en los niveles de normación mencionados.

El plan es instrumento en donde no sólo quedan consignados objetivos o políticas que hayan sido definidos y programados, por que éstos no son suficientes, por sí solos, para alcanzar los efectos prácticos que busca toda actividad planificadora. Por tanto, el plan deberá llegar a un nivel de estudio pormenorizado y detallista, que permita el desarrollo de una acción práctica, concreta y dirigida a satisfacer los propósitos que han sido contemplados en el documento que expresa los objetivos, metas y las estrategias de planeación. Por lo tanto la planificación quedará integrada por un conjunto de planes y programas perfectamente bien determinados, que sean la traducción de acciones bien delimitadas.

El plan como programa que es, debe estar totalmente agregado hasta el nivel de ejecución.

Por otra parte, cada órgano público o Entidad, deberá desplegar un esfuerzo coordinador, mancomunado, de apoyo reci-

proco, para que la actividad del sector público se traduzca en una acción efectiva en favor del desarrollo nacional. Por ello, se hace indispensable un adecuado empleo de la planificación en todos los niveles que la conforman.

Al Presidente de la República, una vez oído el consenso popular, directa o indirectamente, haciéndose eco del interés público, corresponderá definir el rumbo que debe darse a la acción, siguiendo los lineamientos estructurales plasmados en el cuerpo del derecho, en las políticas específicas provenientes de las Constituciones Locales y en los que coyunturalmente marcan el gobierno local y los Presidentes Municipales, a fin de definir las metas, objetivos, estrategias y directrices que marquen el rumbo que debe tener la acción como fase del proceso programador.

Estas orientaciones generales repercutirán en los tres niveles de gobierno y demás dependencias vinculadas al Sistema Nacional de Planeación y serán correspondientes a los lineamientos generales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, da cumplimiento al mandato constitucional que impone al Gobierno de la República la obligación de planificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir a la

realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza.

La Constitución y la Ley de Planeación impone la obligación al Ejecutivo Federal de elaborar el Plan Nacional de desarrollo dentro de los primeros ses meses de Administración, y enviarlo al H. Congreso de la Unión para que éste proceda a su exámen y revisión.

El Plan Nacional de Desarrollo recoge las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y los planteamientos formulados por los principales grupos sociales.

La participación ciudadana permite la elaboración del plan a partir de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades de la población.

La motivación fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 está fundamentado en: "El cambio de nuestra vida política, económica y social es indispensable. Es la demanda urgente de todos los grupos y sectores, en todas las regiones del país. Hay un ánimo nuevo, genuino, de ampliar los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva. Nuestra vida política necesita recoger con más efectividad, el consenso mayoritario sobre la dirección y las formas

del cambio, y también la pluralidad de intereses y perspectivas de la compleja sociedad que ya somos".

Se establece, en el plan estudiado, la urgente necesidad de que el sector económico no puede permanecer en el estancamiento o en la inflación. La población actual se ve incrementada año con año, lo que representa la principal preocupación de la Administración Estatal, ya que demanda alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano, en resumen un horizonte de progreso personal y familiar. Dicho progreso no deberá ser efímero, además deberá ser equitativo y atender primordialmente las necesidades de quienes menos tienen. El cambio propuesto deberá ser estable y equitativo, Estado y sociedad en coordinación deberán modificarse tendiendo a la creación de empleos, erradicar la pobreza extrema a fin de que los miembros de la Nación Mexicana tengan mejores oportunidades de desarrollo y un fácil acceso a servicios de calidad en un marco de libertades, concordia y de seguridad. Por los fundamentos anteriores el cambio se hace indispensable y encuentra su cauce y perspectiva en el Plan Nacional de desarrollo 1989 - 1994.

La estrategia propuesta en el Plan mencionado, permitirá alcanzar los objetivos que él mismo establece, sensible a las demandas de todos los mexicanos y partiendo de una estructuración informada se podrá aprovechar el contexto de la trans-

formación mundial, por lo que se hace necesaria la modernización de la vida nacional.

"Existe un nuevo ánimo para construir la grandeza de México; el Plan Nacional de Desarrollo propone los términos en los cuales podemos hacerla realidad. Precisa los tres acuerdos que propone la Nación cuando protesté al cargo de Presidente de la República; el Acuerdo para la Ampliación de nuestra Vida Democrática, el Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. Mediante estos acuerdos modernizaremos a México. Se han dado ya pasos firmes en su realización". (32)

En cuanto al sector más desprotegido de la sociedad mexicana el multicitado plan establece que: el destino final de las acciones y esfuerzos estará encaminado a elevar el nivel de vida de los mexicanos, especialmente de los que soportan un estado de miseria. Por lo que se ejecutarán programas inmediatos que resulevan a través de pequeñas obras, grandes problemas en muchas comunidades del país, particularmente indígenas; obras de agua potable, caminos, talleres, pozos, escuelas y accesos a servicios de obras de abasto popular, son

---

(32) Carlos Salinas de Gortari, Plan Nacional de Desarrollo -- 1989 - 1994, México Secretaría de Programación y Presupuesto, 1a. ed., 1989, p. xiii.

compromisos que se podrán concretar a través del Programa Nacional de Solidaridad propuesto en el Plan.

"El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 se propone avanzar hacia el logro de cuatro objetivos fundamentales: Primero, defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo; segundo, ampliar nuestra vida democrática; tercero, recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y cuarto, elevar, productivamente el nivel de vida de los mexicanos.

Podemos hoy proponer los medios para organizar y sumar las acciones y la participación de los ciudadanos de sus organizaciones y del Estado, hacia metas concretas de modernización de nuestra vida política, económica y social, en la acción de México en el exterior". (33)

El Plan sienta las bases del Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática. Pretende adecuar las instituciones políticas fundamentales y las prácticas de ellas, al nuevo México político. A su vez se propone hacer efectivo el estado de derecho mediante el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política, modernizar el ejercicio de la autoridad dentro del equi-

---

(33) Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., p. xv.

librio entre poderes y entre ámbitos de gobierno y el desempeño de las funciones públicas e impulsando la concertación entre las organizaciones sociales y el Estado en la conducción del Desarrollo.

Se establecen tres líneas fundamentales para el crecimiento y desarrollo de la Nación mexicana; la estabilización continua de la economía; la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica; las cuales constituirán procesos permanentes. La primera se refiere a la estabilidad de precios como un objetivo de esfuerzos permanentes. En cuanto a la necesidad de recursos, se pretende la ampliación continua de su disponibilidad para asegurar el crecimiento económico sostenido.

En materia de planeación agraria, se contempla como una preocupación profunda la modernización del campo que pretende configurar a la agricultura en un modo de vida atractivo y digno, apoyando al mismo tiempo la competitividad de la economía mexicana. Necesita para ello de la organización de productores que a su vez tengan certeza jurídica en la tenencia de la tierra, propiciando al mismo tiempo un rendimiento del potencial productivo de ésta.

Se pretende lograr el crecimiento y estabilidad en el desarrollo traducido en bienestar colectivo. Para lo cual,

la estrategia global se apoya en el aumento de la productividad impulsando el mejoramiento social, abriendo opciones a los miembros de la Nación mexicana a través de la creación de empleos y el aumento del poder adquisitivo del salario.

En el Plan se previene atender las demandas prioritarias del bienestar social, fundamentalmente las que atienden de manera más urgente a las necesidades de las mayorías: la seguridad pública, la educación, la salud y la asistencia social, la alimentación, la vivienda, la disponibilidad de servicios básicos, el acceso y promoción de la cultura, el deporte y el esparcimiento.

Sienta las líneas básicas en materia de Política Poblacional y la Planeación de los Asentamientos Humanos, estableciendo que se mantendrá el respeto a la libertad y decisiones libres de las parejas. La perspectiva de una población para el año 2000 de entre 104 y 208 millones de habitantes, impone el establecimiento de una política emergente sobre la producción de alimentos en el campo. La política alimentaria del plan pretende asegurar el abasto en condiciones adecuadas de calidad y precios a favor principalmente del sector más desprotegido de la población, ésto deberá lograrse a través de la modernización de la forma de producción, organización y vida del campo mexicano, además de la simplificación e innovación de los sistemas de comercialización internos en cuanto a las relaciones productor-consumidor.

Por otro lado, el Plan favorece un reordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, elevando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo. Contempla además la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda y servicios de infraestructura urbana. Se instituye además la consolidación del sistema Nacional de Vivienda contemplando todas las acciones que hagan accesible el crédito para que las familias puedan disponer de una vivienda digna.

También contempla el citado Plan como una prioridad la protección y restauración del medio ambiente, establecido como objetivo primordial en este aspecto el armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental pretenden ser las directrices para detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías.

Se considera el Plan Nacional de Desarrollo como el principal instrumento junto con la participación del pueblo para el crecimiento económico, político y social armónico de nuestro país.

El Plan Nacional de Desarrollo, al tiempo que precisa las orientaciones a las que deben sujetarse los programas de la Administración Pública Federal, busca encauzar eficazmente las acciones de la sociedad en la solución de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones. Nuestra sociedad presenta una realidad compleja. Las estrategias de la planeación deben partir de este reconocimiento, analizando además la situación nacional que debe considerar, a su vez los diversos factores de naturaleza política, económica y social. Los principales retos del país tienen una dimensión política, económica y social, entrelazadas y complementarias, y que con la solidaridad de los mexicanos serán atendidas a través de los tres Acuerdos Nacionales ya mencionados, así como mediante políticas de participación de México en el contexto internacional de defensa y fortalecimiento de su soberanía y que representa un beneficio del país a los retos y a las oportunidades de la creciente integración de las relaciones internacionales.

El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes tendientes a elevar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y de la riqueza. Así la rectoría del Estado en materia económica se traduce en promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, con objeto de garantizar el pleno ejercicio de

la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por lo que la modernización del Estado, apegándose estrictamente a lo establecido en el artículo 25 constitucional constituye como promotor del desarrollo nacional a la actuación pública a la vez que constituye una fuente de orientación de la actividad económica con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Los objetivos nacionales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo son:

I.- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;

II.- La ampliación de la vida democrática;

III.- La recuperación económica con estabilidad de precios;

IV.- EL mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

El crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, principalmente del sector más desprotegido. Para ello, se establece dentro

del Plan Nacional de Desarrollo la estrategia de la modernización que se encamina principalmente a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual de los salarios reales. Se pretende, ante todo la estabilización permanente de la economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión y vigilar que el mismo proceso de crecimiento no propicie el resurgimiento de crisis recurrentes.

Las metas son la defensa de la soberanía, una economía sana y en pleno crecimiento, la generación de oportunidades y bienestar para la población y la profundización de la democracia dentro de un marco de efectiva justicia social.

El compromiso social del Estado es elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías. Calidad de vida es calidad en la educación; acceso a una digna y adecuada atención a la salud; oportunidades cada vez mayores para obtener una vivienda digna; restructuración de la red de servicios básicos; protección prioritaria del medio ambiente, mejoramiento de la vida urbana y el fortalecimiento de la seguridad pública para los ciudadanos.

En esencia el Plan considera a la modernización como el método que permite dirimir las diferencias de una nueva, compleja y diferenciada sociedad, sumar la parte de cada quien en la consecución de metas concretas de desarrollo y hacer frente a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas dentro y fuera de nuestras fronteras en congruencia con nuestro pasado histórico, respetando los diferentes planes de vida, comprometido con las prioridades sociales que caracterizan a la República que emergió de la Revolución Mexicana.

## 5. CONSTITUCION POLITICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En la Constitución estatal se establecen las facultades del gobierno de las Entidades Federativas, para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la sociedad, todo ello inmerso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se dispone también, en dicho ordenamiento legal que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la Entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.

Como producto de esta acción, la Constitución estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

La Constitución Política de los Estados como integrantes del Sistema Nacional de Planeación Democrática, orientará la actividad económica de la Entidad hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos:

- Prever las acciones y recursos necesario para el desarrollo económico y social del Estado.

- Establecer las acciones tendientes a movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminar el desarrollo de las actividades productivas.

- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.

- Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre la comunidad.

- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte de la Entidad coordinándose a su vez, con los Municipios que la integran.

- Promover el desarrollo armónico de las comunidades Municipales.

En la Constitución Política del Estado se enmarcan los lineamientos generales que, en materia de desarrollo urbano, deberán observar los Municipios, tales como:

- La regulación del proceso de desarrollo urbano, que comprende: trazos y nomenclaturas de calles; planificación; alineamiento de vivienda; jardines; autorización para construcciones; modificación de obras públicas; ampliación y ordenamiento de calles; y paseos y caminos vecinales.

- La prestación de los servicios públicos que son: agua potable; alcantarillado; pavimentación; limpia, alumbrado público, rastros, calles, parques, panteones, seguridad pública, tránsito, mercados, etc.

## 5.1 CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

El orden jurídico de los Estados, en lo que atañe a su régimen interno se fundamenta en sus respectivas constituciones.

De esta forma tenemos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se compone de una parte dogmática que incluye un capítulo de garantías que repite, amplía y aclara las consagradas en nuestra Carta Magna; y de una parte orgánica que establece la división de poderes, las atribuciones, obligaciones y organización de cada uno de ellos así como las modalidades de elección y designación de sus titulares.

La Constitución citada hace referencia al territorio "que de hecho y por derecho le pertenece", enumerando los Municipios que integran el Estado de México.

También se consideran reglas que tienen que ver básicamente con el requisito de residir en el Estado de México, o ser nativo del mismo.

Por lo que se refiere a los poderes del Estado, se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder legislativo se deposita en un órgano colegiado denominado Legislatura, cuya composición se adapta a los términos del artículo 115 de la Constitución Federal. En el desempeño de sus atribuciones los diputados locales gozan de fuero. Se detallan además los requisitos y los impedimentos para ocupar ese cargo.

En cuanto al proceso legislativo se dispone que: las iniciativas corresponden a los propios Diputados Locales, al Gobernador, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos, (órganos de gobierno de los Municipios).

Las facultades de las Legislaturas del Estado de México son las que se reservan a las Entidades Federativas en la Constitución General de la República. Algunas de las más relevantes tienen que ver con expedir las leyes relativas al gobierno y administración interna del Estado, así como todas aquellas que se deriven de su esfera de competencia; aprobar los convenios que celebre el Ejecutivo Estatal con otras Entidades Federativas; convocar y calificar elecciones para gobernador, Diputados Locales y autoridades municipales; aprobar el presupuesto general de egresos y expedir la ley anual de la cuenta pública de uno y otros con la Contaduría

General de Glosa, su órgano técnico; dar las bases para que el Ejecutivo pueda contratar empréstitos y administrar el patrimonio del Estado; y cambiar la sede de los poderes estatales entre otras.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Legislatura del Estado de México tiene la facultad:

"I.- ....

VII.- Dictar leyes para la Planeación Democrática del Desarrollo del Estado;

VIII.- Decretar el establecimiento y fundación de nuevos Centros de Población en el territorio estatal;

XXX.- Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las Leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias..."

El poder ejecutivo del Estado de México se encuentra depositado en un gobierno que ejerce facultades expresas y limitadas. Los aspectos fundamentales sobre su elección, los requisitos y las restricciones para ocupar el cargo, las condiciones y circunstancias de su sustitución, así como sus atribuciones, se detallan en la Constitución de esta Entidad

Federativa.

Las facultades conferidas al Gobernador hacen de él, a la vez, el titular del Ejecutivo y jefe de la administración del Estado de México. En relación con su primera condición conduce las relaciones con los otros poderes del Estado. Es responsable también de la coordinación con el Gobierno Federal por una parte, y con las demás Entidades Federativas de la República y los Municipios de su jurisdicción, por la otra.

Otras de sus atribuciones lo habilitan para proponer leyes a la legislatura del Estado, responsabilizándose de su promulgación y aplicación. Depositario del poder reglamentario, el Gobernador tiene la obligación de asegurar el orden y la tranquilidad pública en el Estado. Dispone para ello de la fuerza pública estatal y como ya se advirtió, puede solicitar la intervención de la Federación en caso de crisis grave.

También el titular del Ejecutivo designa a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México bajo reserva de ratificación de la legislatura local.

En materia de Planeación del Desarrollo Nacional expresamente se confiere al Gobernador del Estado de México:

"Artículo 88.- Son facultades del Gobernador:

I.- .... VI.- Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno Federal o concedidos a los cuerpos municipales, de acuerdo con el artículo 11 transitorio de dicha Constitución y ajustando sus procedimientos a las leyes que al efecto se dicten, tan pronto como sean expedidas;

VII.- Decretar la expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo con lo prevenido en los artículos 27 de la Constitución Federal y 209 de esta propia Constitución;...

XIV.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo;

XV.- Declarar la causa de utilidad pública en los casos de expropiación que determinen las leyes;..."

Respecto al Poder Judicial del Estado de México,

la Constitución local establece un tribunal Superior de Justicia y una jerarquía de juzgados de primera instancia como los depositarios del poder judicial estatal. El Tribunal se integra por magistrados designados casi siempre a propuesta del Ejecutivo, y en algunos casos en forma libre por el congreso local. Los jueces son nombrados de ternas sugeridas por los magistrados. Las facultades del tribunal se precisan en la propia Constitución y en los ordenamientos legales correspondientes.

Establecido por la Constitución Federal como la base de la organización política y administrativa de los Estados, así como de su división territorial, el Municipio libre debe tener algunas características básicas que se establecen en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Al respecto, son de considerarse las siguientes: su administración se realiza por un Ayuntamiento de elección popular directa, no pudiendo haber ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado; goza de capacidad para administrar libremente su hacienda, que se integra con las contribuciones que le señala la Legislatura local, las cuales deben ser suficientes para atender las necesidades municipales; y está investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Los funcionarios municipales -presidentes, regidores,

síndicos- no podrán ser reelectos para el período inmediato a aquel en que hayan sido elegidos. Otras restricciones para quienes se desempeñen como propietarios y suplentes durante períodos que son de tres años, se indican en el texto del propio artículo 115 de la Constitución Federal.

En virtud de que dicho ordenamiento no fija los requisitos para crear Municipios, se dispone de un amplio margen para que el Estado de México lo establezca conforme a sus necesidades internas.

El capítulo sobre organización municipal de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, determina la división territorial de la Entidad designando los Municipios que la integran y refiriendo sus límites geográficos.

Las funciones atribuidas a los Municipios por la citada Constitución pueden agruparse en cinco grandes rubros: 1) Las que tienen que ver con las áreas de gobierno; 2) Las que se refieren a la hacienda pública municipal; 3) Las que se relacionan con las obras y servicios públicos; 4) Las relativas a la administración municipal; y 5) aquéllas que no forman parte de los rubros anteriores.

Para la formación de la voluntad estatal los Ayunta-

mientos participan de dos maneras, conforme a los preceptos relativos de la Constitución local: iniciando leyes ante la legislatura local e interviniendo para aprobar modificaciones al propio texto constitucional.

El Ayuntamiento materializa su actividad en normas generales contenidas en bandos u ordenanzas y en reglamentos.

Finalmente se dispone, que para reformar la Constitución es necesario cumplir algunos requisitos establecidos para darle cierta rigidez, en forma similar a lo que ocurre con la Constitución Federal.

## 6. LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO

En este ordenamiento legal se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades de la administración pública del Estado y sus Municipios, de la misma manera que se sientan las bases para que el Ejecutivo del Estado de México coordine las actividades de planeación con los Municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en el área de planeación.

El propósito fundamental de esta Ley, es lograr que la ordenación de los asentamientos humanos se realice bajo

el principio de un desarrollo equilibrado de la Entidad y que exista una equitativa relación entre las áreas urbanas y rurales del Municipio con las actividades económicas que se realizan.

Este ordenamiento jurídico establece la participación activa del Estado, de los Municipios y de la Federación para promover el desarrollo de los centros de población; asimismo, fija las normas básicas para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, definiendo además los principios conforme a los cuales el Estado determina de manera general las provisiones, usos y destinos de la tierra, aguas y bosques.

Las condiciones particulares del Estado de México en las últimas décadas determina una etapa de deseconomía y rendimientos decrecientes. (Según la exposición de motivos de la ley en comentario) escasez de agua, dificultades para el abasto; altos costos en los servicios y en la construcción de infraestructura; congestión de tránsito; especulación; irregularidad en la tenencia de la tierra; fuertes desigualdades socioeconómicas; inseguridad; y signos de patología social, son entre otros, problemas lacerantes que hacen imperativo el surgimiento del presente ordenamiento legal, estableciendo acciones tendientes a revestir el proceso de acumulación y concentración.

Haciendo frente a la problemática citada se desarrolla una estrategia específica en materia de asentamientos humanos, la cual se vincula necesariamente al esquema nacional de Planeación Democrática.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México sistematiza y ordena la legislación enfocada a la ordenación y regulación en materia de asentamientos humanos, ya que antes de la vigencia de la citada Ley, dicha materia estaba regulada por diversos ordenamientos; se encuentran: La Ley de Desarrollo Urbano, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Fraccionamiento de Terrenos del Estado, la Ley de Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas del Estado de México, etc.

Así en un solo instrumentos legal se dá coherencia a las acciones implementadas para hacer frente a la problemática de los asentamientos humanos, surgiendo la citada "Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México" vigente desde el 17 de Diciembre de 1983; la cual llega a integrar dentro de su cuerpo legal los diversos ordenamientos mencionados a excepción de la Ley Orgánica Municipal que será objeto posterior de este estudio.

De conformidad con la exposición de motivos de la Ley citada dos programas resumen la estrategia para los asentamientos humanos. En primer lugar, una estricta acción

reguladora y limitadora del crecimiento mediante la delimitación y demarcación física de ciertas áreas urbanas; fuera de las que no se permitirán los asentamientos humanos; esta acción es denominada "pinte su raya". Y en segundo lugar se establece una política de alternativas de crecimiento mediante ofertas suficientes de suelo urbano y eficiente en cuanto a los actuales lugares de trabajo y la generación de empleo en los centros más alejados. Pretendiéndose así cerrar las opciones en las zonas cuyo crecimiento es impropio, a la vez que se estimula el desarrollo de puntos más adecuados -polos de desarrollo- a efecto de reorientar hacia el sistema de nuevas ciudades a la población.

Para la elaboración de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México se utilizaron todos los instrumentos de derecho avocados a esta acción: planear, reglamentar, estimular, contener, promover, desalentar, penalizar, ofrecer opciones, etc. A efecto de dar respuesta a la problemática urbana dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México está estructurada en seis Títulos: El primero contiene disposiciones generales, declarándose que las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social. Determina sus objetivos, las autoridades competentes, el concepto de

planeación y regulación de los asentamientos humanos mediante los planes que se determinen; las definiciones más importantes acerca de la materia de regulación de los asentamientos humanos, de entre los cuales destaca un concepto innovador: centros de población estratégicos, que son aquellos centros de población integrados a Sistemas Urbanos Intermunicipales, destinados a cumplir funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de actividades productivas y en la distribución de la población. Se establece que las acciones e inversiones que realicen el Estado y los Municipios deberán ser congruentes con los planes de desarrollo urbano y declaratorias; los derechos sobre los bienes inmuebles se ejercerán de acuerdo a las modalidades y limitaciones establecidas en la presente Ley, en los planes y declaratorias.

En cuanto a la ocupación incontrolada de áreas ejidales y comunales por asentamientos humanos anárquicos, se establece que cuando se realicen acciones de obras de urbanización, y por ende, dejen de cumplir con su objetivo se sujetarán al régimen de la presente Ley; la zona urbana ejidal y los nuevos centros de población ejidal se transforman en zonas de desarrollo importantes que recibirán la misma atención que las particulares, por lo que se establece que las autoridades estatales y municipales, dictaminarán acerca de las cuestiones de prestación de servicios urbanos en congruencia con los planes de desarrollo urbano. Por último

se establece la obligatoriedad tanto para autoridades como para los particulares de los planes y declaratorias en esta materia.

En el Título Segundo contempla las atribuciones de las autoridades que se consagran en la presente Ley, resaltando la disposición que faculta a la Legislatura para aprobar los planes de desarrollo urbano, imprimiéndoles así carácter y fuerza de Ley, resaltándose que podrá celebrar reuniones de consulta popular en materia de asentamientos humanos. Se definen las atribuciones del Ejecutivo del Estado. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, se faculta a los Municipios en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, para la creación y administración de las reservas territoriales y ecológicas, en el control y vigilancia de la utilización del suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra para expedir las licencias y permisos de construcción.

En el Título Tercero se regula el Sistema de Planeación de Desarrollo Urbano en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática; el cual está integrado por 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. Integrándose con estas cuatro estrategias la Planeación del

## Desarrollo Urbano del Estado de México.

Al Plan Estatal de Desarrollo Urbano que con posterioridad será estudiado, se le otorga el carácter de ordenador del territorio del Estado y de los Municipios que lo integran. Se establece que en él se delimitarán los centros de población considerados estratégicos -por razones de que su problemática rebasa el ámbito municipal, porque su ubicación los haga receptores de fuertes corrientes migratorias de otras Entidades Federativas, por la conveniencia de alentar polos de desarrollo o impulsar determinados centros de población los cuales quedarán adscritos a un sistema especial en el cual los planes de desarrollo urbano serán elaborados, aprobados y ejecutados por el Gobierno del Estado en coordinación con los Ayuntamientos respectivos.

Además en el Plan Estatal se dispone que se establezcan normas de carácter general para los sistemas urbanos intermunicipales, en particular los de los valles de Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma, las cuales darán un tratamiento integral en términos de construir, mejorar o ampliar la infraestructura, equipamiento y servicios públicos de cobertura regional e intermunicipal, a los centros de población que los integran; así como preservar las áreas agrícolas, forestales, precuarias y recreativas, entre otras funciones. Las disposiciones relativas a estos centros de

población se vinculan coordinada y congruentemente con el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada Centro del País y el Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

Se dispone que los centros de población que no se encuentren dentro de los considerados estratégicos, estarán sujetos a las disposiciones de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano que serán objeto de elaboración, aprobación y ejecución por parte de los Municipios.

Se sientan las bases para que exista la necesaria congruencia entre las cuatro categorías de planes ya citados y su vinculación armónica con la planeación estatal y nacional de desarrollo.

Se dispone que los mecanismos para la elaboración y aprobación de los planes, darán acceso a las autoridades del gobierno del Estado en el proceso de planeación y regulación del desarrollo urbano, a la vez que se propicia una amplia participación ciudadana.

Se determina la forma de vigencia, publicación y registro de los planes y el proceso que deberá seguirse en una probable modificación. Sólo por circunstancias excepcionales podrán modificarse los planes para lo que será necesario el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de

la Legislatura, y las formalidades para su aprobación; disposición de fundamental importancia ya que dará estabilidad y certeza a los planes, proporcionando seguridad jurídica a los propietarios de áreas y predios afectados y permitirá que los planes sean instrumentos efectivos en la programación de acciones en materia de desarrollo urbano a corto y mediano plazo.

Para dar cumplimiento efectivo a los planes, se establecen los Programas de Desarrollo Urbano como instrumentos de ejecución para el logro de objetivos y metas en los cuales deberán definirse las acciones a realizar, los responsables de ellas y los plazos de cumplimiento. Los programas podrán ser generales, regionales y clasificarán las materias que desarrollarán, estableciendo su mínimo contenido.

El Título Cuarto establece la zonificación del suelo en áreas de aplicación de políticas de ordenamiento y regulación del territorio; áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables, y de provisiones, reservas, usos y destinos; se define a las declaratorias como los actos del Poder Ejecutivo que a fin de regular los asentamientos humanos, ratifican o precisan la zonificación sobre provisiones, reservas, destinos y usos de tierras, aguas y bosques contenidos en los planes de desarrollo urbano; y se establece el derecho de preferencia en favor del Estado y los Ayuntamientos

para adquirir los terrenos señalados como reservas o provisiones; para efectos de la observancia de la presente Ley se dispone que serán Causas de Utilidad Pública: La ejecución de los planes y el cumplimiento de las declaratorias; la falta o deficiencia de obras de urbanización en los fraccionamientos autorizados y que no fueron ejecutados dentro de sus plazos; la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos espontáneos -disposición de capital importancia para el objeto del presente estudio- y en los fraccionamientos clandestinos; la ejecución de programas de vivienda de interés social y creación de nuevas fuentes de empleo; y la creación, conservación, mejoramientos y aprovechamiento de los elementos naturales que preservan las condiciones ecológicas de los asentamientos humanos.

En cuanto a la propiedad ejidal y comunal se dispone que cuando sea necesaria la expropiación de bienes ejidales y comunales, para obras de servicio social o pública a favor de los gobiernos Estatales o Municipales, se procurará que los ejidatarios y comuneros de forma preferente obtengan beneficios de las obras que se realizaren.

Se dispone que el derecho de superficie constituya una alternativa que intensificará la construcción de viviendas, reduciendo sus costos, racionalizando la ordenación espacial y conservando dentro del dominio público áreas urbanas

importantes. Se establece que el Estado y los Municipios en coordinación realizarán programas, acciones y mecanismos financieros que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas e integren una bolsa de suelo para el desarrollo urbano que permite regular su precio en el mercado inmobiliario; y se instituye la posibilidad de que el Estado y los Municipios podrán transmitir terrenos a organismos públicos dedicados a la construcción de obras de beneficio social.

En el Título Quinto se contemplan medidas y acciones orientadas a impulsar el crecimiento de los centros de población en terrenos de baja calidad agrícola y forestal, que a su vez, requieren menor inversión para su urbanización y sean lo más accesibles a través de vías públicas; se pretende evitar el desarrollo urbano en terrenos inundables o expuestos a riesgos previsible, impedir el crecimiento urbano a lo largo de las carreteras; que los espacios libres de los centros de población se ubiquen en los sitios centrales de los barrios o colonias; que los edificios dedicados a la educación se ubiquen en las inmediaciones de plazas y áreas verdes sin acceso o carreteras o vialidades urbanas principales asimismo ubicar los edificios destinados a la salud cercanos a áreas verdes, alejados de toda contaminación; regular los requisitos que deben cumplir los terrenos destinados a la salud cercanos a áreas verdes, alejados de toda contaminación; regular los requisitos que deben cumplir los terrenos destinados a zonas

o parques industriales, en relación a sus pendientes, accesos y vientos dominantes, además de las limitaciones adicionales para la industria de alto riesgo y contaminación. Todas estas medidas y acciones constituyen normas básicas para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos.

Los fraccionamientos por motivo de su importancia son regulados de forma especial en la citada ley.

En el artículo 69 de la citada ley se establecen cinco tipos de fraccionamientos:

- I. Habitación Popular.
- II. Habitación Residencial.
- III. Habitación Campestre.
- IV. Industrial.
- V. Social Progresivo.

Esta clasificación permitirá a las clases económicas más desprotegidas el acceso al suelo y una vivienda digna y se establece que el Estado por sí o a través de organismos centralizados son los únicos que podrán promoverlos, quienes a su vez podrán asociarse con particulares y con el sector social dentro de los límites legales.

Se establece que el equipamiento urbano para los

fraccionamientos sea únicamente el necesario y en el caso del fraccionamiento Social Progresivo -calidad que tendrá por la condición de sus beneficiarios-, se requerirá solamente preveer los espacios públicos destinados a las obras complementarias dejando su construcción a futuro.

Se prohíbe la propaganda engañosa que ofrezca condiciones, situaciones o ventajas irreales, para lo cual será necesaria la previa aprobación de todo tipo de publicidad de oferta inmobiliaria de fraccionamientos y la mención de la fecha de autorización.

Las disposiciones relativas a la subdivisión de predios se extienden a la división de la copropiedad y a la división de predios con fines de adjudicación en juicios sucesorios.

En cuanto a las construcciones privadas y sus disposiciones reglamentarias; se define la vía pública y se fijan sus características y requisitos básicos; se protege al patrimonio histórico, artístico y cultural de la Entidad y la imagen urbana.

Se establecen dos tipos de licencias: a) La Licencia Estatal de Uso del Suelo, que determinará el uso general del suelo, señalará la ocupación máxima de construcción y esta-

blucará en su caso, las restricciones estatales exclusivamente en los centros de población estratégicos; y b) La Licencia - Municipal de Construcción, relativa a la utilización específica del suelo; el alineamiento y número oficial; las construcciones; la ocupación de la vía pública; las conexiones de servicio y las demoliciones y excavaciones.

Estas licencias permitirán al Estado y a los Municipios implementar las acciones de desarrollo urbano que les competen en la razón de la zonificación que de esta manera podrá ser regulada, se facilitarán además los trámites y en el caso específico de la vivienda popular se reducirán y simplificarán los requisitos y trámites correspondientes.

El Título Sexto contiene disposiciones que pretenden asegurar la observancia y control de los Planes y Programas y Declaratorias. Para lo cual, se dispone que es obligatorio a las autoridades correspondientes ajustarse a lo establecido en los planes y declaratorias para el otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias; se impone a los notarios la obligación de insertar las cláusulas sobre utilización del suelo y los certificados de existencia o inexistencia de declaratorias, en las escrituras públicas que deban autorizar relativas a actos, convenios y contratos sobre propiedad, posesión cualquier otro derecho de áreas o predios.

Del mismo modo, la inserción de la actuación judicial o notarial de que el Estado o Municipio respectivo no hicieron uso del derecho de preferencia para la adquisición de los inmuebles. En el caso de lotes de un fraccionamiento, deberán insertarse la autorización del mismo y de la venta; se establecen las medidas de seguridad para prevenir daños a las personas o los bienes, así como las sanciones para los infractores de la Ley. Se concede a los particulares el recurso de reconsideración, como un medio de impugnación de las determinaciones de las autoridades.

En los artículos transitorios se decreta la abrogación de las leyes de Desarrollo Urbano, Comunicaciones, Obras Públicas y Privadas y de Fraccionamientos de Terrenos del Estado, así como todas las demás disposiciones de igual o menor rango que contravengan lo establecido por esta ley. (arts. 2 y 3 transitorios) Excepción hecha de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en vigor desde el 19 de Julio de 1973.

Y "Se faculta al Ejecutivo del Estado para que en un plazo de tres años, regularice las situaciones de hecho que no se ajusten a los dispuesto por esta ley" (art. 6 transitorio de la citada ley).

## 7. PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Los gobiernos Federal y Estatal trabajan en la formulación y actualización de planes de desarrollo para cada uno de los Estados de la República.

En dichos planes se presentan diagnósticos, se identifican objetivos, se precisan metas y se establecen las estrategias para alcanzarlos. De esta forma, norman la orientación del gasto público en las entidades Federativas e inducen la coordinación y la concertación entre los sectores público, privado y social, en torno a las prioridades estatales y nacionales.

El capítulo II de los "Convenios Unicos de Coordinación de 1982", relativo al proceso integral de planeación a nivel regional, establece los términos en que Federación y Estados colaborarán para formular y actualizar los planes de desarrollo estatal, a efecto de compatibilizarlos con los adelantos que se vayan obteniendo en la planeación global, sectorial y regional que realiza el gobierno Federal.

Merece especial atención, para los efectos del presente estudio en materia de coordinación Federación - Estado el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas las siguientes: Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivados de las acciones de planeación; Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo; Proponer a los gobiernos Federal, Estatal y Municipal programas anuales de inversión para el Estado y los Municipios; Evaluar los programas y acciones concertadas entre la Federación y el Estado.

En cuanto a la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano estatales, el Ejecutivo Federal ha asumido en cada Estado, entre otros compromisos los siguientes:

"1.- Mantener informado al COPLADE sobre los lineamientos nacionales de política económica y social, y poner a su disposición los planes y programas elaborados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

2.- Proporcionar al COPLADE, a través de los órganos regionales de sus dependencias y entidades, información y asesoría técnica para coadyuvar en la formulación y permanente actualización con los planes global y sectoriales.

3.- Proponer por conducto de la Secretaría de

Programación y Presupuesto, lineamientos y procedimientos para orientar la formulación, en el seno del COPLADE, la coordinación de las acciones para la evaluación del plan de desarrollo estatal."<sup>(35)</sup>

Por su parte, cada Ejecutivo Estatal se compromete a:

"1.- Actualizar el Plan de desarrollo estatal, tomando en consideración los planes global y sectoriales, así como los programas especiales definidos por el Gobierno Federal, a fin de que, en el seno del COPLADE, se logre plena congruencia y compatibilidad entre ellos;

2.- Formular en el seno del COPLADE, el programa de acción estatal que permita la instrumentación de las estrategias y metas contenidas en el plan de desarrollo estatal, buscando su armonía con las acciones que realiza la Federación.

3.- Presentar anualmente al Ejecutivo Federal, las propuestas de inversión, gasto y financiamiento federales formulada por el COPLADE, con base en los lineamientos

---

(35) Gaceta Mexicana de Administración Pública, op. cit., p.89.

contenidos en el manual para la operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación que emite la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal.

4.- Coordinar en el seno del COPLADE, las acciones para el control y evaluación del Plan de desarrollo estatal;

5.- Facilitar a la Federación, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto información relativa a la situación socioeconómica, administrativa y financiera del Estado, para coadyuvar a la mejor identificación de las prioridades locales."<sup>(36)</sup>

El marco de referencia para la formulación y permanente actualización de los planes de desarrollo estatal, esté dado por la política regional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, en el cual se relaciona el crecimiento económico y el progreso social con su localización en el territorio.

La política regional del Plan Nacional de desarrollo armoniza los objetivos regionales con los nacionales, a partir de los principios de libertad de tránsito y de asentamientos

---

(36) Gaceta Mexicana de Administración Pública, op. cit., p. 89.

humanos, consagrados por la Constitución General de la República. Asegura, asimismo, la utilización complementaria de los instrumentos de política para promover el desarrollo regional.

#### 7.1 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, en vigor desde 1984, responde al mandamiento constitucional, del cual emana el Sistema Nacional de Planeación Democrática y dentro del que constituye un elemento integrante la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México que expresamente ordena la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. (Art. 11, fracción III y XII, fracción I LAHEM).

El crecimiento demográfico del 7% anual que experimenta el Estado de México, es superior en dos veces al promedio nacional y, en la zona conurbada con el Distrito Federal este índice es tres veces la tasa media de México. Por lo que la solución de los problemas del desarrollo del Estado de México se torna cada vez más difícil, a medida que las exigencias de una creciente población por una mejor y más equilibrada situación económica entre medios y fines a que legítimamente aspira (Convenio Unico de Desarrollo que suscribe el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de

México, Introducción).

Las acciones y estrategias en materia de planeación del desarrollo urbano, están determinadas por su situación "Sui generis" una aguda concentración demográfica e industrial en la zona urbana y el incipiente desarrollo de amplias zonas rurales. Las consecuencias son similares al cuadro patológico descrito en el primer capítulo del presente estudio agudizándose en algunas ocasiones: marginación de grandes grupos de la población urbana, desocupación, inseguridad pública, especulación inmobiliaria, tenencia irregular del suelo, insuficientes servicios públicos, abasto deficiente y elevados costos de dotación de aguas, en particular en el sistema urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco donde existe una enorme desproporción de los niveles de inversión en comparación con el Distrito Federal. Por otro lado, existen zonas muy amplias del Estado con recursos poco desarrollados en términos de aprovechamiento agropecuario y forestal, de impulso a la actividad turística y de utilización de la infraestructura industrial instalada.

También de conformidad a la exposición de motivos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma ofrece perspectivas de ampliación de su desarrollo urbano - industrial, por su ubicación estratégica, su baja densidad de ocupación del suelo y el alto número de baldíos urbanos con una adecuada infraestructura. En cuanto

al desarrollo agrícola, agroindustrial, industrial y turístico la zona norponiente del Estado cuenta con recursos potenciales en este sentido. Asimismo en el sur existe potencial en cuanto al desarrollo de recursos pecuarios, forestales y turísticos, con centros poblados que disponen de infraestructura y equipamiento urbano.

La ordenación de los asentamientos humanos constituye la base central de la estrategia propuesta en el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México; ya que su reordenación coadyuva al alcance de las demás prioridades: al equilibrio regional, al reordenamiento de la población y a la mejor distribución del ingreso.

Se instrumenta una política deliberada y normativa de creación de empleos en sitios prioritarios, para la desconcentración que está íntimamente vinculada con las inversiones relativas al desarrollo urbano dentro de la estrategia del plan; el cual también prevé, atender las regiones y la población marginada, incorporándolas a un esquema de ordenamiento territorial que servirá de base para un desarrollo más equilibrado del Estado de México, dentro del contexto del Desarrollo Urbano Nacional.

El principal propósito del Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México es establecer las bases necesarias que

permitan la congruencia entre los objetivos, la política y las metas de corto plazo en los programas y proyectos específicos de desarrollo urbano. Establece la estrategia general, definiendo a su vez, las acciones que van a integrarla. Instituye los lineamientos generales de incorporación sistemática de las recomendaciones y propuestas sectoriales, coordinando de esta manera los planteamientos formulados por la Federación en materia de descentralización y ordenamiento de la Región Central del País, y las políticas del Gobierno del Estado de México en materia de desarrollo urbano.

Los fines y alcances del Plan se ubican dentro de las directrices generales de la política urbana nacional, en congruencia con las políticas, estrategias y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo. También cumple con el propósito de servir de marco adecuado para la participación ciudadana y en fortalecimiento de los Municipios, con base en el contexto global del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Estatal de Desarrollo integra el desarrollo urbano del Estado de México al proceso general de desarrollo nacional. En él se contienen los objetivos, políticas, estrategias y sus lineamientos generales de acción, tendientes a la reestructuración y ordenamiento del desarrollo urbano para toda la Entidad y considera como prioritarios los aspectos

específicos de desarrollo de los sistemas urbanos del Valle Cuautitlán-Texcoco y del Valle Toluca-Lerma, área de estructuración estratégica de los asentamientos humanos del Estado.

Así queda constituido el instrumento de ordenación del territorio para reorientación del desarrollo de los asentamientos humanos, ordenando el crecimiento demográfico y los flujos migratorios, y para optimizar el uso de los recursos naturales y humanos del Estado de México.

El Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México retoma y surge de acuerdo a las políticas que establece el Plan de Desarrollo Urbano, permitiendo dar coherencia a las acciones del sector público creando el marco para inducir y concertar la acción de los sectores social y privado y coordinar las de los tres niveles de gobierno. Así el plan estatal retoma y desarrolla en su respectivo ámbito la estrategia económica y social para recuperar la capacidad de crecimiento (reordenación económica) y elevar consecuentemente la calidad de desarrollo (cambio estructural), adecuando y especificando las necesidades más relevantes que conciernen a la Entidad en cuanto a su desarrollo urbano.

Tomando en cuenta las características y necesidades del Estado de México, el Plan Estatal fija las aspiraciones del Desarrollo Nacional inmerso en un marco de justicia social,

a través de la recuperación de la capacidad de crecimiento sostenido que genere progresivamente los empleos que necesita la población, creando además una política deliberada de redistribución del ingreso entre personas y regiones; y la atención prioritaria de las necesidades básicas de los más desprotegidos (esta política en la actual administración se denomina "Solidaridad").

El cuadro de la problemática urbana en el Estado de México coincide en mayor medida con las condiciones de hecho, existentes en el contexto global nacional, por lo que el Plan Estatal retoma los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo adecuando específicamente las políticas a seguir, así los objetivos del Plan Estatal son:

- Alcanzar un desarrollo urbano equilibrado, armónico y ordenado al interior de los centros de población.

- Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano.

- Atender las necesidades de suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.

- Abatir el deterioro de los edificios, espacios

abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales.

- Fomentar la participación y concertación de las acciones del sector privado y social. (37)

En materia de vivienda factor determinante del desarrollo social el Plan Estatal de Desarrollo basa su estrategia en los siguientes objetivos:

- A través de la acción pública de los tres niveles de gobierno, apoyará la superación de las deficiencias en materia de vivienda urbana y rural, primordialmente de la popular.

- Orientar las acciones de los sectores público, privado y social y mediante la acción popular concertada, atender a la vivienda como objetivo prioritario del desarrollo social. (38)

El proceso de concentración urbana principalmente en el Sistema Urbano del Valle de Cuautitlán-Texcoco, ha propiciado una acelerada degradación del medio ambiente, por lo que el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México

---

(37) México, Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, - Toluca Méx., 1a. ed., 1984. pág. 24.

(38) *Ibidem*, pág. 25.

incorpora las disposiciones en materia ecológica del Plan Nacional de Desarrollo:

- Controlar y disminuir la contaminación ambiental.
- Restauración ecológica de las zonas deterioradas.
- Fomentar la investigación y la capacidad ecológica, creando mecanismos de restauración y prevención del deterioro ecológico.
- Crear conciencia en la población, impulsando su participación en el mejoramiento y conservación del medio ambiente. (39)

En materia de Política Regional siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo establece como prioritaria, el plan estatal, la descentralización y el desarrollo regional que debe realizarse en función del fortalecimiento municipal y la reordenación de la actividad económica, por lo que se establece en dicho ordenamiento:

- Descentralizar la vida nacional en el aspecto político, económico y social, a través de una redistribución geográfica más equitativa mediante un sistema integral de comunicaciones y transporte.

- Establecer el Sistema de Abasto y el impulso a

---

(39) Plan Estatal de Desarrollo, Edo. de México op. cit., p. 25.

la producción.

- Fomentar una estrategia de redespliegue territorial de las actividades económicas apoyando en forma prioritaria regiones ubicadas entre la capital de la República y las costas que son ya alternativas con potencial.<sup>(40)</sup>

En el aspecto del Desarrollo Industrial, el Plan Estatal de Desarrollo en apoyo a la estrategia general establecida en el Plan Nacional de Desarrollo para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales; el cual establece cuatro zonas de estímulos fiscales: I.- de estímulos preferenciales; II.- de prioridades estatales; III.- de crecimiento y regulación; y IV.- "resto del país".

Para el Estado de México tienen efecto la zona II, la zona III (subdividida en A: de crecimiento controlado y B: de consolidación), y la zona "resto del país".

En esencia, el Plan Estatal atiende a la línea de acción señalada en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto a la desconcentración industrial; intensificar la desconcentración industrial, abriendo alternativas viables de localización y restringir estrictamente, la localización de actividades manufactureras y terciarias en el Sistema Urbano Valle

---

(40) Plan Estatal de Desarrollo, Edo. de Méx., op. cit., p. 25.

Cuautitlán-Texcoco, racionalizando su expansión física y reubicándolas gradualmente.

El presente Plan contiene el apoyo a la industrialización equilibrada a nivel estatal, impulsando la zona industrial del corredor Toluca-Lerma y Atlacomulco, ya que cuenta con una adecuada infraestructura regional y cuenta con el apoyo básico del equipamiento y servicios para el impulso y la consolidación industrial. A mediano plazo, también se plantean acciones que impulsan procesos de concentración en centros que cuentan con ventajas comparativas, con el objeto de disminuir la concentración del Sistema Urbano Valle Cuautitlán- Texcoco, y contribuir con ello al desarrollo estatal equilibrado e integral.

La estrategia de Desarrollo Urbano del Plan Estatal, tiene como objetivo principal el ordenamiento equilibrado de los asentamientos humanos en el territorio del Estado de México.

Se diseña e instrumenta una estrategia tendiente a desconcentrar los centros de población que integran el Valle Cuautitlán- Texcoco, a través de una oferta anticipada de infraestructura y servicios en otros centros de población de la Entidad que reúnan las mejores condiciones para alojar los incrementos poblacionales previstos para la Entidad.

Para la consecución de este planteamiento, se implementan tres estrategias a corto y a mediano plazo:

a) La estrategia de Inmigración Conurbada, tendiente a contener el crecimiento del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, estableciendo límites de áreas urbanizables ordenación y saturación de áreas urbanas actuales y dotar a su población lo indispensable de equipamiento urbano, vivienda y servicios.

b) La estrategia de Desconcentración Puente que ordenará y regulará el crecimiento para el desarrollo de población estatégico del Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, y de Atlacomulco, Jilotepec, Ixtlahuaca, Valle de Bravo e Ixtapa de la Sal-Tonatico, ofreciendo alternativas viables de asentamiento de la población mediante la oferta anticipada de suelo urbano y vivienda, dotado de servicios eficientes de transporte regional y el fomento del empleo mediante el desarrollo de sus potenciales productivos en actividades industriales, comerciales y de servicios.

c) La estrategia de Arraigamiento Poblacional, que apoyará la diversificación de actividades agropecuarias, agroindustriales, forestales y turísticas de las distintas regiones y municipios y elevar los niveles de bienestar en los asentamientos rurales para lograr mejores condiciones

para la retención de su población. (41)

Este conjunto de estrategias se enmarcan en la política nacional de desconcentración y reorientación de los flujos migratorios, lo cual requiere de la acción conjunta y coordinada de los tres niveles de gobierno, de nuestro sistema federal.

A través de la coordinación, concurrencia y concertación de la Federación, el Estado de México y sus 121 Municipios, se podrá implementar efectivamente la Estrategia General propuesta mediante un conjunto de acciones de planeación; en tal sentido se establecen "objetivos" y "políticas" generales.

#### OBJETIVOS

- Ordenar el crecimiento demográfico del Estado a través de la constitución de un sistema de ciudades, aprovechando los recursos existentes, a fin de lograr el desarrollo regional equilibrado de la Entidad y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

- Reasignar territorialmente la inversión pública federal y estatal hacia los centros de población estratégicos, en tal forma que permitan reorientar hacia éstos un millón

(41) Plan Estatal de Desarrollo, Edo. de Méx, op. cit., p. 27.

de habitantes del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco.

- Limitar el crecimiento demográfico del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco.

- Orientar el asentamiento poblacional del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco hacia el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma y los centros de población estratégicos.

- Crear las condiciones necesarias en las áreas de las distintas regiones para retener a los pobladores en sus lugares de origen.

- Apoyar la desconcentración industrial del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco hacia sitios que cuenten con infraestructura básica y ventajas para su localización.

- Mejorar las condiciones ambientales y preservar las zonas agrícolas, pecuarias y forestales, evitando su urbanización, sobre todo en los Valles de Cuautitlán-Texcoco, Toluca-Lerma, y también en la Sierra de las Cruces.

- Ampliar la capacidad de atención de los servicios básicos, en particular los referentes a la salud, educación, comercios, abasto, comunicaciones.

- Optimizar el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del Estado, particularmente en los Valles de Cuautitlán Texcoco y Toluca-Lerma, estableciendo un balance adecuado entre cuencas hidrológicas y racionalizando el consumo de agua en los centros de población.

- Establecer un sistema de enlaces carreteros que integre adecuadamente las distintas regiones de la Entidad, particularmente la red interurbana entre el Valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma, así como la comunicación interestatal hacia las zonas del occidente y surpacífico del país.

- Preservar las áreas de interés histórico y cultural que contribuyan a mantener la identidad de la población con el Estado y la Nación.<sup>(42)</sup>

#### Políticas Generales:

- Apoyar la política nacional de desaliento al flujo migratorio hacia el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco a través de un programa de difusión amplia que incorpore las posibilidades de mejores opciones, para reorientar los crecimientos demográficos de dicho sistema hacia centros de

---

(42) Plan Estatal de Desarrollo, Edo. de Méx., op. cit., p. 28.

población estratégicos.

- Establecer los destinos del suelo para infraestructura y equipamiento regional e intermunicipal, programando su adquisición conforme a las previsiones de realización de obras y prestación de servicios.

- Establecer jurídicamente las áreas de reservas territorial y obtener la reserva necesaria para programas de vivienda popular, propiciando mecanismos de asociación con propietarios o poseedores del suelo.

- Aplicar acciones de mejoramiento urbano que comprendan la regularización de la tenencia de la tierra -por ejemplo, a través de CRESEM-, la ordenación de la traza vial, la dotación de servicios básicos y el mejoramiento de la vivienda.

- Establecer paquetes integrales de oferta de suelo -a través de AURIS se encauza la oferta de suelo-, infraestructura, vivienda y servicios urbanos, para la ubicación de actividades industriales fuera del Valle Cuautitlán-Texcoco.

- Regular y disminuir en forma significativa la instalación de nuevas plantas industriales dentro del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, y gradualmente reubicar

industrias altamente contaminantes y de gran consumo de agua.

- Intensificar y diversificar las actividades agropecuarias o forestales, en áreas no urbanizables, en el entorno de los centros de población estratégicos, principalmente para el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco.

- Abatir la contaminación atmosférica, particularmente en los Valles Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma, mediante el control de humos en fuentes fijas y móviles y propiciando el incremento gradual del transporte público.

- Reforestar las áreas naturales de preservación ecológica, vialidades y espacios abiertos de centros de población.

- Evitar descargas residuales contaminantes en cuerpos de agua, y tratar en su origen las descargas y disposición de desechos sólidos altamente contaminantes.

- Concentrar la dotación de servicios de equipamiento de salud, educación, comercio y abasto, en centros de población estratégicos y localidades rurales que reúnen las condiciones más favorables para contrarrestar la dispersión de la población.

- Evitar descargas residuales contaminantes en cuerpos de agua, y tratar en su origen las descargas y disposición de desechos sólidos altamente contaminantes.

- Concentrar la dotación de servicios de equipamiento salud, educación, comercio y abasto, en centros de población estratégicos y localidades rurales que reúnan las condiciones más favorables para contrarrestar la dispersión de población.

- Restituir la capacidad hidrológica de la cuenca del Lerma para su utilización en el mismo Valle, y limitar la extracción de aguas subterráneas del Valle Cuautitlán-Texcoco, sustituyendo su aprovisionamiento por otras fuentes.

- Reforzar los programas de ahorro de agua y establecer tarifas que inhiban el desperdicio, evitar fugas en redes de distribución y, gradualmente, sustituir muebles y accesorios sanitarios por modelos de bajo consumo.

- Establecer sistemas de transporte interurbano entre el Valle Cuautitlán-Texcoco y el Valle de Lerma, mediante rutas express de transporte masivo, para propiciar el reasentamiento de la población.

- Identificar y rescatar el valor patrimonial histórico, artístico y cultural de los sitios y monumentos

de la Entidad, con la participación organizada de la ciudadanía.

- Establecer procedimientos fiscales, financieros y tarifarios, que gradualmente eliminen subsidios en la realización de obras públicas y la prestación de servicios.<sup>(43)</sup>

De esta manera queda estructurado el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, integrante fundamental de la planeación del Estado la cual está inmersa dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

#### 7.1.1 PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO URBANO.

Es un documento que debe formular el Ayuntamiento para establecer los objetivos y políticas con que se va a ordenar y regular el desarrollo urbano del Municipio. Asimismo, debe definir la mejor ubicación de los centros de población, sus medios de comunicación, los servicios públicos y el uso de suelo.

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del Ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los tres

---

(43) Plan Estatal de Desarrollo, Edo. de Méx., op. cit., p. 30.

niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del Municipio.

Sus objetivos y estructura se definen de acuerdo con los principios del Sistema Estatal de Planeación y con los mecanismos de consulta popular en los municipios.

En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del Municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el ayuntamiento elaborará para el período de un año de Administración Municipal.

Es decir, el plan señala los espacios para: vivienda, industria, sistemas de comunicación, escuelas, rastros, comercio, vías públicas, áreas verdes, mercados, panteones, etc.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano además:

- Define y prevé el uso de recursos como suelo y agua.

- Regula el mercado de terrenos e inmuebles destinados a vivienda popular.

- Sienta las bases para evitar el surgimiento de asentamientos humanos irregulares.

- Prevé el sistema de calles y el servicio de transporte en cuanto a su concordancia con la ubicación de las zonas habitacionales, a los centros de trabajo, a los servicios y al proyecto de realización de obras públicas tratando de elevar la calidad de vida de los habitantes.

El plan representa un marco de referencia de la situación geográfica del Municipio, donde se incluye su división política y la identificación de sus recursos naturales.

Hace mención de las principales actividades económicas del mismo y la importancia que éstas tienen para el comercio, la comunicación, la educación y cultura, y en general para todo lo relacionado con el desarrollo urbano del Municipio.

El Plan Municipal de Desarrollo Urbano contiene un diagnóstico de las condiciones geográficas, económicas y sociales de los centros de población y una relación de las obras y servicios públicos existentes, así como las condiciones de servicios y desarrollo en que se encuentran.

El diagnóstico es el estudio de la situación real del Municipio, que sirve para conocer las condiciones de su

territorio e identificar las necesidades, problemas, recursos y potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del Municipio, en aspectos tales como: Medio físico, recursos naturales, población, actividades económicas, infraestructura urbana y de servicios públicos, aspectos jurídicos, organización y administración municipal, y aspectos hacendarios y presupuestales.

El diagnóstico da la base para identificar las prioridades de atención, ya sea a través de la realización de obras o bien con trabajos de mantenimiento conservación o ampliación de infraestructura existente.

El Plan fija objetivos y metas, señalando cuales órganos del Ayuntamiento serán los responsables de su ejecución y prevé que se programen las obras necesarias que el gobierno municipal debe realizar. También establece los mecanismos a utilizar en el proceso de inducción para participar en el desarrollo urbano y los tiempos deseables en que se llevarán a cabo las acciones del plan.

De tal forma el plan contendrá:

Objetivos.- Aquellas situaciones o condiciones que quieran lograr o alcanzar con la instrumentación del Plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades

detectadas.

**Políticas.-** Son las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Por ejemplo: desarrollo urbano planificado, desarrollo rural, integral, etc.

**Estrategias.-** Son el conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. Por ejemplo: orientación del crecimiento de las poblaciones, promoción de industrias rurales, etc.

- **Lineamientos Estratégicos Sectoriales**, los cuales consisten en que las actividades se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turístico, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

- **Programas Coordinados de Inversión Pública.-** Son aquellos programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno Municipal, el Estatal y en su caso, Federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del Municipio no se puedan ejecutar. Generalmente, se refieren a aquellos programas que se desarrollan por vía del Convenio Único de Desarrollo o por el Convenio Estado-Municipio, en

donde se establece la transferencia de recursos a este último.

Responsables, Seguimiento y Evaluación.- En esta parte del plan se definirán los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.<sup>(44)</sup>

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal es competencia del Comité de Planeación Municipal; si no existe dicho organismo, el responsable de su elaboración será el Ayuntamiento respecto de la Unidad Administrativa responsable de las obras y servicios públicos, para lo cual es necesario que se conozcan: El marco jurídico del desarrollo urbano y los planes nacional y estatal de desarrollo urbano, con el objeto de identificar claramente las atribuciones del Ayuntamiento para planear, administrar y realizar las acciones de desarrollo urbano en su territorio; lo cual permitirá saber en qué forma se plantearán los objetivos, políticas y estrategias en el plan.

En base a estos ordenamientos se deberán estudiar las situaciones y condiciones de la población y el medio

---

(44) México, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 10 La Planeación del Desarrollo Municipal, 1985, pág. 28.

urbano, para identificar las necesidades inmediatas y futuras. Para ello se debe investigar y analizar en el Municipio; el clima, cantidad y calidad de agua, actividades a las que se dedica la población, caminos con que cuenta, infraestructura y equipamiento de servicios públicos.

Asimismo se deberá contemplar la participación de la comunidad en la elaboración y ejecución del plan.

Una vez identificadas las necesidades de la comunidad se jerarquizan por orden de importancia y se establecen los objetivos, políticas y estrategias para el desarrollo urbano, así como también las metas y logros de cada objetivo; determinando los programas, acciones y obras de corto, mediano y largo plazo.

La aprobación del plan es competencia exclusiva del Ayuntamiento, quien a su vez determinará qué unidades administrativas serán responsables de su ejecución, evaluación y control conforme a las disposiciones legales propias de cada Entidad Federativa.

Una vez aprobado el Plan de Desarrollo Municipal se procederá a elaborar los programas, a través de los cuales se instrumentará el plan.

Desafortunadamente, en la actualidad existen una gran cantidad de Municipios en el Estado de México y en general en la República Mexicana, que carecen de este documento fundamental como lo es el Plan Municipal de Desarrollo; en otros, como en el Municipio de Naucalpan de Juárez, estos planes son muy recientes. Lo anterior se debe quizá por lo reciente que es en sí el marco legal de los asentamientos humanos del Estado de México.

Desafortunadamente, por regla general, las disposiciones legales se establecen como "remedios" a situaciones de hecho y no surgen fundamentalmente como medidas preventivas.

#### 8. LEY ORGANICA MUNICIPAL

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Municipio para participar en la planeación del desarrollo, a través de fomentar las actividades económicas en el Municipio y satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

La Ley Orgánica Municipal señala atribuciones en materia de desarrollo urbano, para lo cual establece que es responsabilidad de los Municipios contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además de la prestación de servicios.

Algunas leyes orgánicas municipales determinan el contenido de los planes, donde se destaca:

- La división del Municipio en zonas de carácter económico.
- Inventario de los recursos naturales del Municipio. La delimitación del área urbana.
- Las condiciones y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.
- Las normas vigentes en el Municipio para la regulación del desarrollo urbano del mismo.

Dentro de las prevenciones que la Ley Orgánica Municipal comprende, en materia de asentamientos humanos, se encuentra la coordinación de los Municipios con las dependencias estatales para llevar a cabo los planes y programas de desarrollo urbano.

#### 9. CODIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

La vigencia de esta legislación penal es muy reciente, pues es publicada en la "Gaceta de Gobierno" del Estado de México el día 16 de Enero de 1986, y su vigencia principia, de conformidad con su artículo primero transitorio a los cinco días de su publicación.

Esta nueva legislación penal en el Estado de México viene a señalar un especial interés en beneficio de la planificación y crecimiento ordenado, al tipificar por primera vez en la República Mexicana, en su artículo 327 el delito de "Transferencia Ilegal de Bienes Sujetos a Régimen Ejidal o Comunal"; por otro lado, señala en su artículo 193 el delito de "Fraccionador Ilegal"; también en sus artículos 324 y 325 señala "Delitos contra la Seguridad de la Propiedad y la Posesión de Inmuebles" y "Límites de Crecimiento de los Centros de Población". Además de los delitos de "Fraude" y "Despojo" así como los artículos 126 y 127 que tipifican el "Quebrantamiento de Sellos".

Esta legislación viene a fortalecer el marco jurídico para el control de los asentamientos humanos anárquicos.

Cuando tratemos las sanciones al incumplimiento del marco legal señalado hasta ahora, citaremos con mayor profundidad estos tipos legales.

#### 10. AUTORIDADES COMPETENTES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos compromete a la Federación, a las Entidades Federativas y a los Municipios acerca de la responsabilidad de la reordenación y orientación de los asentamientos humanos dentro del marco de la planeación democrática del país. (arts. 25,

26, 27, 73 y 115 Constitucionales).

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), reglamentaria de la Constitución, encomienda la aplicación de sus preceptos a:

"I.- El Presidente de la República; II.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; III.- La Secretaría de la Reforma Agraria; IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; V.- El Cuerpo Consultivo Agrario; y VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas. (art. 2 LFRA).

Señalando además que todas las autoridades administrativas del país serán auxiliares en los casos que la misma Ley determine.

En este aspecto, la Ley General de Asentamientos Humanos, establece la concurrencia de las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, con el objeto de dar cumplimiento a dicho ordenamiento, a los planes, programas y ordenamientos que se emitan conforme a ésta; además de que establece que las atribuciones en materia de asentamientos humanos que tiene el Estado se ejercerán concurrentemente por los tres niveles de gobierno citados. Así lo señala en su artículo 9:

"Artículo 9.- Los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación en el ámbito de su jurisdicción deberán:

I.- Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras; según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes respectivos;

II.- Elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias;

III.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano;

IV.- Regular el mercado de los terrenos y además, el de los inmuebles destinados a vivienda popular, en los términos del capítulo V de la presente ley y de los demás ordenamientos aplicables, federales y locales;

V.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y

VI.- En general, proveer a la exacta observancia de la planeación y programación urbanas".

Señala además que las dependencias y entidades del sector público federal ejercerán sus atribuciones en forma conjunta y congruente con las bases y objetivos nacionales de planeación económica y social. (Art. 12 LGAH).

El Ejecutivo Federal estará representado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

"Art. 13.- El Ejecutivo Federal podrá celebrar, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, acuerdos de coordinación en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios con la participación de las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública federal.

Asimismo, podrá concertar la realización de las acciones previstas en los planes o programas respectivos, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados".

También se establece la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la citada Ley General de Asentamientos Humanos:

"Art. 15.- En materia de desarrollo urbano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomará las medidas necesarias para que las instituciones y sociedades nacionales de crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes o programas a que se refiere el artículo 4o. de esta ley".

En cuanto a las Entidades Federativas faculta a las legislaturas locales para emitir las leyes -Ley de Desarrollo Urbano de la Entidad-, planes, programas, decretos, procedimientos, sistemas de control, medidas de ejecución, configurar los delitos y las infracciones administrativas en materia de desarrollo urbano. (Art. 16, apartado A).

A los Ejecutivos Locales se faculta para participar en la elaboración, revisión y control de los planes Estatal y Municipales de desarrollo, incluyendo su aprobación y la expedición de declaratorias sobre provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; coordinará además la elaboración, del plan estatal en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en territorio del Estado; participará en la planeación y regulación de los centros urbanos conurbados; elaborar las iniciativas sobre la fundación de centros de población a solicitud del Gobierno Federal; además celebrará convenios con los gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la

Federación de concertación sobre los planes y programas de desarrollo urbano. (Art. 16, apartado B).

También la Ley General de Asentamientos Humanos faculta a los Ayuntamientos a la elaboración, revisión, aprobación, publicidad y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano; proponer al gobierno de las Entidades Federativas la creación de nuevos centros de población; participar en los procesos de conurbación; celebrar convenios con la Federación y las Entidades Federativas o con otros Municipios; implementar el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo urbano (Art. 17. LGAH).

La Constitución Política del Estado, por su parte, señala como autoridades que aplicarán las disposiciones relativas a la planeación y reordenación de los asentamientos humanos a: los Diputados que integran la Legislatura Local al Gobernador del Estado; al Tribunal Superior de Justicia y a los Ayuntamientos. (Art. 59 y 70, fracs. VII y VIII).

En esta materia la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México dispone que implementarán su observancia y ejecución el Ejecutivo del Estado, ejerciendo esta función por sí o por conducto de la Secretaría de Desarrollo y Obras Públicas y los Ayuntamientos en forma concurrente, dentro de sus respectivas competencias; asimismo participarán las

Secretarías de la Administración Pública Estatal que tengan relación con el desarrollo urbano. (Art. 2 LAHEM)

Por otro lado el artículo 11 de la citada ley establece lo que corresponde a la legislatura del Estado:

"Art. 11. Corresponde a la Legislatura del Estado:

I. Decretar la fundación de los nuevos centros de población que el desarrollo urbano requiera.

II. Fijar los límites de los centros de población.

III. Aprobar los planes de desarrollo urbano en materia de asentamientos humanos."

Además dispone el funcionamiento de organismos auxiliares para el cumplimiento de este ordenamiento y los demás relativos a él: I.- El Comité Estatal de Desarrollo Urbano; II.- Las Comisiones de Planificación y Desarrollo de los Municipios; III.- Los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana de los Municipios; IV.- Los demás que por sus objetivos y funciones se relacionen con la materia de esta Ley. (art. 15 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México).

Por último la Ley Orgánica Municipal reafirma las facultades de los Ayuntamientos en materia de Desarrollo Urbano a la vez que define la existencia de las Comisiones de Planificación y Desarrollo atribuyéndoles las siguientes facultades y obligaciones: "I.- Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de los planes -Plan Municipal de Desarrollo Urbano- 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 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 lo estimen 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; VI.- Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del Municipio, que les turne el Ayuntamiento." (art. 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México).

Se decreta que las Comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros, pudiendo tener tantos como fuere necesario y conveniente para realizar las funciones que la competen. Asimismo, se señala

que los Ayuntamientos integrarán dichas comisiones con todos los Presidentes de los Consejos de colaboración y/o participación ciudadana de cada Municipio, además de profesionales, técnicos y representantes de las agrupaciones civiles existentes en cada Municipio.

Así el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) previsto en el Convenio Unico de Desarrollo se integra por:

- Un Presidente, que es el mismo Presidente Municipal.
- Un Coordinador, que es designado por el Presidente Municipal.
- Un Secretario Técnico, que es Coordinador del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal de la Entidad Federativa correspondiente.
- Los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, que desempeñan funciones en el Municipio.
- Los titulares de las dependencias, y entidades de la administración pública Municipal, designados por el Presidente Municipal.

- Los titulares de las comisiones, comités, asociaciones, etc. de los sectores público, social y privado, cuyas acciones se desarrollen en el Municipio.

- El personal técnico y especializado de la administración pública federal, estatal y municipal, que sea comisionado para el COPLADEMUN.

- El Senador y Diputado local.

- Los Síndicos y Regidores. (45)

Además de estos integrantes, el Presidente Municipal puede invitar de manera expresa a los representantes de organizaciones mayoritarias de trabajadores, empresarios, sociedades, cooperativas y de instituciones de educación superior e investigación que funcionen en el Municipio.

Estos Comités permiten avanzar en el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los Municipios, cuyo ámbito es la base del progreso y desarrollo del país.

---

(45) Guía Técnica No. 10, op. cit., pág. 17.

## 11. SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES O TRAFICO ILEGAL DE PROPIEDAD.

En el ámbito del marco legal de la planeación democrática del desarrollo urbano, se precisa con toda claridad la necesidad de regular los asentamientos humanos como estrategia prioritaria.

En cumplimiento al planteamiento anterior surgen sanciones y medidas de seguridad que serán aplicadas a todas aquellas acciones tendientes a violar las normas prevenidas en el amplio campo de la planeación urbana.

Es un ámbito muy extenso, por lo que nos concretaremos a mencionar las normas básicas que a este respecto se han emitido en los diversos ordenamientos legales citados, principalmente en los siguientes:

### 11.1 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

En este ordenamiento legal, se prevé primeramente, la privación de derechos agrarios al ejidatario o comunero que haya enajenado o permita se enajene total o parcialmente su unidad de dotación, sin la autorización debida.

"Art. 85.- El ejidatario o comunero perderá sus

derechos sobre la unidad de dotación, y, en general los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando:

I.- ... V.- Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76; ..."

Esta privación la hará la Comisión Agraria Mixta, previa solicitud del Delegado Agrario o de la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros. El procedimiento de privación está regulado por la propia Ley Federal de Reforma Agraria en los artículos 89, 426 al 433.

En segundo término, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 93 último párrafo establece una sanción para el que pierda o enajene el solar urbano, perdiendo el derecho a la adjudicación de otro:

"Art. 93.- ... El ejidatario o avecindado a quien se haya asignado un solar en la zona de urbanización y lo pierda o lo enajene, no tendrá derecho a que se le adjudique

otro."

"Art. 98.- El abandono del solar durante un año consecutivo, tratándose de avocindados y de dos si se trata de ejidatarios, dentro del plazo fijado para la adquisición del dominio pleno, implicará la pérdida de los derechos de su poseedor, salvo causa de fuerza mayor..."

También se impone una sanción económica al ejidatario o comunero que sin causa justificada, no asista a las asambleas a las que se convoque legalmente, fijando dicha sanción la Asamblea General.

"Art. 33.- Todos los miembros de un Ejido o Comunidad, tienen el deber de asistir a las asambleas a las que se convoque legalmente. La Asamblea General podrá fijar sanciones económicas dentro de los límites señalados por el reglamento interior del Ejido, para quienes, sin causa justificada, no cumplan con esta obligación. El cobro de esta cuota no podrá hacerse valer sobre las cosechas, ni sobre los bienes de trabajo del ejidatario."

Es necesario resaltar la importancia que tiene, el que los Ejidos y Comunidades elaboren su reglamento interior para poder aplicar realmente esta disposición; ya que actualmente la gran mayoría de los Ejidos y Comunidades en la

República Mexicana carecen, desafortunadamente de este importante documento.

Por otro lado concerniente también a los ejidatarios y comuneros y desde la perspectiva del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de México, en vigor desde Enero de 1986, se puede caer en el tipo penal del artículo 327 "Transferencia Ilegal de Bienes Sujetos a Régimen Ejidal o Comunal", el cual citaremos en su oportunidad.

Naturalmente que además de este delito el ejidatario o comunero puede incurrir en el tipo de "Fraccionador Ilegal" también previsto por el Código Penal del Estado de México, en su artículo 193; o en el Fraude o en el Despojo, de los que nos ocuparemos posteriormente. Independientemente de la acción ante la Comisión Agraria Mixta por parte del interesado para que ésta declare la inexistencia del acto jurídico en los términos del artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en su caso.

También la Ley Federal de Reforma Agraria establece la sanción de pérdida del solar urbano al ejidatario, comunero o al avecindado cuando se abandone el solar asignado dentro de la zona urbana ejidal por dos años consecutivos en los dos primeros casos, o si el abandono es por un año en el caso de los avecindados, salvo que las causas que motivaron el

abandono sean de fuerza mayor (Art. 98 LFRA), debiéndose declarar vacante el solar por la propia Asamblea de Ejidatarios o Comuneros, pudiendo ésta disponer de él, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley en cita; o bien, lo podrá vender o dar en arrendamiento según el artículo 98 de la Ley en comentario.

Finalmente el párrafo segundo de este precepto, establece una sanción adicional al comprador del solar que no llegare a adquirir el dominio pleno sobre él, consistente la sanción en que el comprador no podrá reclamar la devolución de las cantidades que haya entregado al núcleo de población en pago del precio.

## 11.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Por su parte la Ley General de Asentamientos Humanos faculta a los Municipios, a las Entidades Federativas y a la Federación, para que en el ámbito de su jurisdicción regulen el mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a vivienda popular en los términos del capítulo V del ordenamiento citado y de los demás ordenamientos aplicables ya sean federales o locales. (Art. 9., fracción IV)

Además a las legislaturas locales se les impone la obligación de configurar los delitos y las infracciones

administrativas en que puedan incurrir los trasgresores de leyes, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano y fijar las correspondientes sanciones.

El artículo 16 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala que las legislaturas locales establecerán los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de daños y señalamiento de sanciones, en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 16, apdo. A., Fracción VI)

También el citado precepto en su fracción VIII del apartado A, establece que la legislatura local deberá configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los trasgresores de leyes, reglamentos y planes o programas locales de desarrollo urbano, fijando las correspondientes sanciones como ya se mencionó.

En relación a los planes, programas y declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos, el artículo 44 del ordenamiento citado establece que éstos deberán ser inscritos dentro de los veinte días siguientes a su publicación en el Registro Público de la Propiedad y en los

demás registros correspondientes. Estableciendo que dichos planes, programas y declaratorias entrarán en vigor a partir de su publicación en los periódicos oficiales y que los programas de desarrollo urbano estarán en vigor a partir de su publicación en los periódicos oficiales y que los programas de desarrollo urbano estarán a consulta del público en las oficinas de las dependencias que tengan a su cargo la aplicación de los mismos.

Para promover el cumplimiento de lo anterior establece:

"Son responsables del incumplimiento de esta disposición las autoridades que expidan las citadas declaratorias y no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia. Estos incumplimientos se sancionarán conforme a las leyes locales".

Asimismo se determina en el citado artículo 44, que no se podrá inscribir ningún acto, convenio o contrato que no se ajuste a lo dispuesto en los artículos 41, 45 y 46 del citado ordenamiento:

"Art. 41.- Los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas, a través de sus dependencias o entidades encargadas del manejo de las reservas territoriales para el crecimiento urbano, tendrán en los términos de las

leyes locales correspondientes, un derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dichos predios sean puestos a la venta o a través de cualquier acto jurídico, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad. Igual derecho de preferencia tendrán los gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas para adquirir los predios comprendidos en las declaratorias de reserva, en caso de remate judicial o administrativo, el precio en que se finque el remate al mejor postor. Para tal efecto, los propietarios de los mismos que deseen enajenarlos, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas, deberán notificar al gobierno del Estado y al Municipio correspondiente dando a conocer el monto de la operación, a fin de que aquellos en un plazo no mayor de treinta días ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente."

"Art. 45.- Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de predios deberán contener las causulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las declaratorias correspondientes.

Serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con la utilización de

áreas y predios que contravengan las correspondientes declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad."

"Art. 46.- Los notarios y cualesquier otros fedatarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla con lo dispuesto en los artículos 41 y 45 y en las que se inserte el Certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaratorias y de los avisos o manifestaciones de que hablan dichos preceptos."

Además se establece que las autoridades administrativas no expedirán permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas y declaratorias que menciona el artículo 44 del citado ordenamiento legal, señalándose que los que se expidan quedarán nulificados de pleno derecho. (art. 44, último párrafo)

Por su parte, el artículo 47 establece que cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, cambios de uso de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables y originen un deterioro en la calidad de vida de los asentamientos humanos, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho

a exigir que se lleven a cabo las suspensiones, demoliciones o modificaciones que sean necesarias para cumplir con los citados ordenamientos. Y en caso de que se expidan licencias o autorizaciones contraviniendo las leyes, reglamentos, planes o programas de desarrollo urbano aplicables, éstas serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno y los funcionarios serán responsables en la medida de su competencia y recibirán la sanción conforme lo que establezcan las leyes de la materia.

Se dispone además que este derecho se ejercerá ante las autoridades competentes o sus superiores inmediatos, quienes habiendo escuchado a los interesados o afectados deberán resolver en un término no mayor de treinta días a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente. (Art. 47, último párrafo)

Finalmente el artículo 58 del multicitado ordenamiento dispone que las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a las entidades privadas que construyan viviendas para adquirentes con ingresos superiores a cuatro veces el salario mínimo y en caso contrario dichas entidades públicas enajenantes asumirán las correspondientes responsabilidades.

## 11.3 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México establece en su artículo 67 qué es un fraccionamiento: "ARTICULO 67. Se entenderá por fraccionamiento toda división de un terreno que requiera la apertura de una o más vías públicas." También se señala que todo aquel que pretenda realizar un fraccionamiento deberá ajustarse a lo dispuesto por el artículo 70, el cual señala que: "Para realizar un fraccionamiento, será indispensable obtener autorización del Gobernador del Estado. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, recabará la opinión del Ayuntamiento y enviará el expediente relativo a la Secretaría de Gobierno, para que a través de la Dirección del Registro Público de la Propiedad, emita su opinión en relación con la secuencia registral del Título de Propiedad de los terrenos a fraccionar y para que la Dirección Jurídica y Consultiva, emita el dictamen sobre la procedencia de la autorización.

En ningún caso se dará curso a solicitudes que se refieran a inmuebles ubicados en zonas no urbanizables, en todos los casos los fraccionamientos deberán cumplir con lo dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano."

La sanción a la violación de lo dispuesto en el precepto anterior, se encuentra en el artículo 71 del

ordenamiento citado, que dispone: "El que sin tener la autorización del Ejecutivo del Estado realice un fraccionamiento, divida un terreno en lotes, transfiera la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, o ejecute cualquier acto que signifique la realización de un fraccionamiento, perderá en beneficio del Estado los Derechos, las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y las construcciones existentes, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar. El procedimiento que señalará el reglamento respectivo contendrá la garantía de audiencia y las formalidades esenciales del procedimiento."

Por su parte, el artículo 72 señala: "El que realice cualquiera de los actos que se mencionan en el artículo anterior, o sirva de intermediario o promotor de los mismos en terrenos ejidales, comunales o ajenos de propiedad particular sin consentimiento de su titular, pagará una multa de por lo menos tres veces el monto del lucro obtenido, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar."

Además, en el Título Sexto Capítulo II, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México define específicamente las medidas de seguridad y sanciones aplicables en esta materia:

"Art. 131.- Las sanciones por infracciones a la presente Ley se aplicarán previa audiencia del interesado.

Art. 132.- Son medidas de seguridad, las determinaciones preventivas de ejecución inmediata de las autoridades competentes encaminadas a evitar daños a bienes o personas que puedan causar construcciones, obras o instalaciones públicas o privadas, en razón de su estado ruinoso, deficiencias en su edificación o por cualquier otro motivo, y durarán en tanto persistan las causas que las originaron.

Art. 133.- Son medidas de seguridad, para los efectos de esta Ley:

- I. La suspensión total o parcial de obras, trabajos y servicios.
- II. La desocupación o desalojo parcial o total de inmuebles.
- III. La prohibición de actos de utilización de inmuebles.
- IV. La demolición total o parcial de construcciones.
- V. El retiro de materiales e instalaciones.
- VI. Cualesquiera otras análogas expresadas en el artículo anterior.

Art. 134.- Las infracciones a esta Ley y a las determinaciones de las autoridades competentes se sancionarán con:

I. Clausura provisional o definitiva, total o parcial de las instalaciones, construcciones, obras y servicios.

II. Multa hasta de 2 000 veces el monto del salario mínimo diario vigente en la zona económica donde se genera la infracción; tratándose de fraccionamientos, subdivisiones, apertura de calles y condominios, la multa mínima será de 100 veces el monto del salario mínimo y la máxima, la cantidad que resulte de multiplicar la multa mínima por 150.

III. Demolición de las construcciones.

IV. Revocación de las autorizaciones, permisos o licencias otorgadas y, en su caso, la intervención del fraccionamiento por el Ejecutivo del Estado.

V. Suspensión o destitución del cargo a los funcionarios y empleados del gobierno del Estado y de los Municipios.

VI. Suspensión temporal o definitiva del cargo a Notarios y Corredores.

Art. 135.- Si las circunstancias así lo exigen, podrán imponerse al infractor simultáneamente, las sanciones y las medidas de seguridad que correspondan; en caso de reincidencia se duplicarán las multas.

Art. 136.- Tanto las medidas de seguridad como las sanciones, se aplicarán en los casos señalados en esta Ley y su reglamentación, sin perjuicio de la responsabilidad que otros ordenamientos jurídicos señalen para el efecto.

Art. 137.- Para el cumplimiento de las medidas de seguridad y de las sanciones a que se refiere esta Ley, la autoridad podrá hacer uso de la fuerza pública."

#### 11.4 CODIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

Los ilícitos relativos al crecimiento anárquico previstos por el Código Penal para el Estado de México son los siguientes:

Primeramente en los artículos 126 y 127 se configura el delito de "Quebrantamiento de Sellos", estableciéndose:

"126.- Se impondrán de dos a cinco años de prisión y de diez a trecientos días-multa, al que altere, destruya o quite los sellos puestos por orden de la autoridad.

127.- Se impondrán de tres a doscientos quince días multa, a las personas en un juicio civil, cuando de común acuerdo alteren, destruyan o quiten, los sellos puestos por la Autoridad."

Posteriormente, en el artículo 193 se contemplan los delitos cometidos por fraccionadores ilegales, reforzando el artículo 70 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado que anteriormente citamos, mandándose: "193.- Se impondrán de seis meses a diez años de prisión y de cien a mil días multa, al que trafique ilegalmente con terrenos, los fraccione o divida en lotes, cualquiera que sea su régimen de propiedad, transfiera o prometa transferir la propiedad, la posesión o cualquier otro derecho, careciendo del previo permiso de la Autoridad Administrativa correspondiente, o cuando teniéndolo no cumpla con los requisitos prometidos."

Puede suceder que alguna persona haya vendido en régimen ejidal o comunal ilegalmente, en este caso pueden darse los siguientes supuestos:

- a) La venta la realiza un ejidatario o un comunero.
- b) La venta la realiza un avecindado.
- c) La venta la realiza un tercero, llamado "Corredor".

En el primer caso se aplicarán los artículos 316

y 317, fracción II, en relación con los artículos 318 y 327 por el delito de fraude:

"316.- Comete el delito de fraude el que engañando a otro o aprovechándose del error en que éste se halla, se haga ilícitamente de una cosa o alcance un lucro indebido.

317.- Igualmente comete el delito de fraude: I. ...

II. Al que por título oneroso, enajene alguna cosa ajena con conocimiento de que no tiene derecho para disponer de ella, o la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier forma, si ha recibido el precio, la renta o alquiler, la cantidad en que la gravó, parte de ellos o un lucro equivalente o disponga de una cosa propia, como libre, con el conocimiento de que esta gravada; ..."

"318.- Al delito de fraude se impondrán las penas siguientes:

I. De seis meses a dos años de prisión o de tres a quince días-multa, cuando el valor de lo defraudado no exceda de quince veces el salario mínimo.

II. De uno a cuatro años de prisión o de quince a noventa días-multa, cuando el valor de lo defraudado exceda

de quince, pero no de noventa veces el salario mínimo.

III. De dos a seis años de prisión y de noventa a trescientos días-multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de noventa, pero no de seiscientos veces el salario mínimo.

IV. De cuatro a ocho años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa, cuando el valor de lo defraudado excede de seiscientos, pero no de tres mil quinientas veces el salario mínimo.

V. De seis a doce años de prisión y de seiscientos a mil días-multa, cuando el valor de lo defraudado exceda de tres mil quinientas veces al salario mínimo.

Para la aplicación de este artículo se considera el salario mínimo diario general que corresponda al día en que se consume el delito en la zona económica de su ejecución."

En el artículo 327 se consigna el delito de "Transferencia Ilegal de Bienes sujetos a Régimen Ejidal o Comunal": "Se impondrán de seis meses a diez años de prisión y de cien a mil días-multa, a quienes compren, vendan o en cualquier forma transfieran o adquieran ilegalmente la tenencia de bienes sujetos a régimen ejidal o cumunal, con propósito de lucro o para obtener un beneficio para sí o para otros."

El artículo 320 del Código Penal del Estado de México respecto al delito de Despojo, establece: "Se impondrán de tres meses a cinco años de prisión y de cinco a trescientos cincuenta días-multa:

I. Al que de propia autoridad y sin derecho, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca.

II. Al que de propia autoridad y sin derecho, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos que la Ley no le permita por hallarse en poder de otras personas, o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante;  
y

III. Al que en términos de las fracciones anteriores distraiga sin derecho el curso de las aguas.

Se impondrán de seis a doce años de prisión y de cien a un mil días-multa, a los autores intelectuales, a quienes dirijan la invasión y a quienes instiguen a la ocupación de la cosa, cuando el despojo se realice por dos o más personas. Si al realizarse el despojo se cometen otros delitos aún sin la participación física de los autores

intelectuales, de quienes dirijan la invasión e instigadores, se considerará a todos éstos, inculpados de los delitos cometidos."

Finalmente los artículos 324 y 325 del Código Penal del Estado de México, tipifican "Delitos contra la Seguridad de la Propiedad y la Posesión de Inmuebles y Límites de Crecimiento de los Centros de Población": "324.- Se impondrán de tres días a seis meses de prisión y de tres a treinta y cinco días-multa, al que altere términos o linderos de poblados o cualquier clase de señales destinadas a fijar los límites de predios contiguos."

Y el artículo 325: "Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y de seis a setenta días-multa, al que altere por cualquier medio las señales o marcas que delimiten el crecimiento de los Centros de Población fijados en los Planes de Desarrollo Urbano y por disposición de la Autoridad."

Conformado queda así el soporte jurídico en materia de asentamientos humanos en el Estado de México.

CONCLUSIONES  
TERCER CAPITULO

Debido a que la Planeación se convierte en un factor determinante para el desarrollo actual de los pueblos, se hace imperante que en nuestra Carta Magna se consagre como facultad y responsabilidad del Estado Mexicano la Planeación Democrática Nacional, lo que se hace realidad en los artículos 25, 26, 27, 73 y 115 constitucionales; con el objeto de lograr un desarrollo armónico e integral evitando, a su vez, la elaboración indiscriminada de planes sexenales sin continuidad en cuanto a sus políticas y objetivos, que variaban de una administración a otra y en casi todos los casos quedaban inconclusos.

Por nuestra parte estimamos que en nuestros días, de acuerdo a los lineamientos generales de la política agraria propuesta por el Presidente de la República, el objeto fundamental de la Reforma Agraria no puede ser simplemente devolver y dotar la tierra a los campesinos, sino fundamentalmente hacer producir su patrimonio: la tierra; a través del otorgamiento de créditos expeditos, así como la seguridad de la tenencia de la tierra y otros elementos avocados a este fin.

La vigencia de la Ley General de Asentamientos Humanos

en vigor desde el 26 de Junio de 1976, instrumenta y fortalece la política integral en materia de desarrollo urbano, constituyendo el primer paso hacia la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática: en el cual el Gobierno en sus tres niveles asume un papel rector y orientador.

Por su parte, el gobierno del Estado de México, siguiendo los lineamientos marcados por la Ley General de Asentamientos Humanos, para hacer frente a la problemática urbana que soporta la Entidad ha desarrollado una estrategia específica en materia de asentamientos humanos estructurada dentro de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y se traduce en dos acciones principales: en primer término una acción reguladora y limitadora del crecimiento urbano a través de la delimitación y demarcación de áreas urbanas, fuera de las cuales no se permitirán los asentamientos, acción que en la Entidad se ha concretado en el programa "pinte su raya", existiendo además otros programas encaminados al mismo fin como el denominado "Horizonte Control, 17 Ciudades Periféricas"; y en segundo lugar, se estableció una política de alternativas de crecimiento a través de ofertas suficientes de suelo urbano y la creación de polos de desarrollo.

Para poder implementar lo anterior se elaboró el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y surge además la

participación concreta del Municipio en el proceso de planeación, siendo la célula fundamental que dinamizará la planeación nacional.

En el Estado de México y en general en la República Mexicana, existen desafortunadamente gran cantidad de Municipios que carecen de este documento fundamental como lo es el Plan Municipal de Desarrollo Urbano y en otros éste es muy reciente, lo que provoca que el Sistema Nacional de Planeación no produzca todos los resultados deseados, ni cumpla el objetivo para el que fue instrumentado, es decir, para planear, no para subsanar problemas derivados del crecimiento urbano anárquico, aunque éste constituya una de las razones más importantes para su creación.

Por último para reforzar el marco legal de los asentamientos humanos en el Estado de México, el Código Penal en esta Entidad surge en Enero de 1986 tipificando y sancionando los delitos derivados del tráfico ilegal de la tenencia de la tierra para dar la fuerza y perfección inherentes a la norma jurídica en razón de su cohercibilidad: así, como las sanciones y medidas de seguridad contempladas por la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, con la finalidad de enmarcar las consecuencias jurídicas del cumplimiento o incumplimiento de los preceptos legales

contemplados en los citados ordenamientos.

Consideramos que se ha conformado el marco legal adecuado para la regulación y control de los asentamientos humanos, concretamente para el Estado de México, lo que puede servir de modelo para elaborar la legislación en materia de asentamientos humanos en cada Entidad Federativa.

La legislación que se ha estructurado para el Estado de México, constituye uno de los más grandes logros reales en materia de planeación dentro del territorio nacional, a fin de ir implementando en su totalidad el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sin embargo, cabe hacer aquí la siguiente reflexión: ¿Por qué en la realidad del Estado de México, sobre todo en los municipios conurbados con el Distrito Federal, existen tantos asentamientos humanos anárquicos? .

De la respuesta al cuestionamiento anterior nos referiremos en nuestras conclusiones generales del presente estudio.

**CAPITULO IV**  
**LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO**  
**DE MEXICO**

## CAPITULO IV

## LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO

## 1.- SITUACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.

El presente estudio de Tesis, hace referencia especial al Estado de México en cuanto a que enfrenta una problemática que rebasa su ámbito propiamente urbano y condiciona la vida económica y social, así como el desarrollo de la región central del país. De igual forma que los principales aspectos que condicionan su desarrollo están estrechamente vinculados con la problemática de los asentamientos humanos en el país y consecuentemente las soluciones y perspectivas para la Entidad se plantean tanto en el ámbito local como en el nacional.

Así, de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, los Municipios del Estado de México se agrupan en dos Sistemas Urbanos Principales, considerados estratégicos: el del Valle de Cuautitlán-Texcoco y el Valle Toluca-Lerma; situación tendiente a atender adecuadamente las necesidades de la Entidad.

El Estado de México cuenta con 121 Municipios.:

Acambay

Coatepec Harinas

Ixtapaluca

Aculman	Cocotitlán	Ixtapan de la Sal
Aculco	Coyotepec	Ixtapan del Oro
Almoloya de Alquisiras	Cuautitlán	Ixtlahuaca
Almoloya de Juárez	Cuautitlán Izcalli	Jalatlaco
Almoloya del Río	Chalco	Jaltenco
Amanalco	Chupa de Motu	Jilotepec
Amatepec	Chapultepec	Jilotzingo
Amecameca	Chiautla	Jiquipilco
Apaxco	Chicoloupan	Jocotitlán
Atenco	Chiconcuac	Joquicingo
Atizapán	Chimalhuacán	Juchitepec
Atizapán de Zaragoza	Donata Guerra	La Paz
Atlacomulco	Ecatepec	Lerma
Atlautla	Ecatzingo	Malinalco
Axapusco	El Oro	Melchor Ocampo
Ayapango	Huehuetoca	Metepec
Calimaya	Hueypoxtla	Mexicalcingo
Calpulhuac	Huixquilucan	Morelos
Coacalco	Isidro Fabela	Naucalpan
Nextlalpan	Sultepec	Tezoyuca
Nezahualcóyotl	Tecámac	Tiangustenco
Nicolás Romero	Tejupilco	Timilpan
Nopultepec	Temamatla	Tlalmanalco
Ocoyoacac	Temascalapa	Tlalnepantla
Ocuilán	Temascalcingo	Tlataya
Otzolouapan	Temascaltepec	Toluca
Otzolotepec	Temoyya	Tonatico
Otumba	Tenancingo	Tultepec
Ozumba	Tenango del Aire	Tultitlán
Papalotla	Tenango del Valle	Valle de Bravo
Polotitlán	Teoloyucan	Valle de Allende
Rayón	Teotihuacán	Villa del Carbón
San Antonio la Isla	Tepetlaoxtoc	Villa Guerrero
San Felipe del Progreso	Tepetlixpa	Villa Victoria
San Martín de las Pirámides	Tepetzotlán	Xonacatlán
San Mateo Atenco	Tequisquiác	Zacazonapan
San Simón de Guerrero	Texcatitlán	Zacualpan
Santo Tomás	Texcalyacac	Zinacoatepec
Soyaniquilpan de Juárez	Texcoco	Zumpahuacán
		Zumpango. (Art. 3o. Ley Orgánica Municipal.)

En los sistemas urbanos del Estado, la planificación, ordenamiento y regulación de los centros de población que los integran, atiende a la solución de problemáticas intermunicipales y de procesos de conurbación de sus áreas urbanas.

- El Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (SUVCT) incorpora a los centros de población estratégicos de los siguientes 17 Municipios: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacan, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlalnepan-tla, Tultitlán.

- El Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVTL) incorpora como centros de población estratégicos a Toluca, Lerma, Ocayoacac, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Santiago Tianguistenco, Calpuhuac, Jalatlaco, Tenango de Arista Xonacatlán, Almoloya de Juárez y Mexicalcingo.

Su ubicación geográfica ha provocado que el Estado de México sufra un acelerado proceso de crecimiento por una población atraída principalmente por las expectativas de trabajo y un mejor nivel de vida en la Ciudad de México y en las zonas industriales del propio Estado.

El proceso de crecimiento que benefició en un principio a la Entidad, no se ha detenido y la dinámica de su crecimiento se ha hecho incontrolable. La población migrante proviene de casi todos los Estados de la República y el Distrito Federal.

El Estado de México cuenta con una superficie total de 22,449,95 kilómetros cuadrados que representa el 1.1% del territorio nacional; los municipios que lo conforman son de diversos tamaños y características poblacionales. La población del Estado no se encuentra uniformemente repartida en el territorio. La situación existente en el Estado de México, se caracteriza por una aguda concentración humana dentro de las grandes urbes que se sustentan dentro de la Entidad.

De la publicación "POBLACION TOTAL 1980-1990. HIPOTESIS HISTORICA. POR MUNICIPIOS. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. TOLUCA 1980", la proyección de población total del Estado de México para 1990 es de 13'731,446 habitantes, con una densidad de población de 623 habitantes por kilómetro cuadrado; el 15% de la población total de la República Mexicana aproximadamente. Esta concentración urbana se aglomera principalmente en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, con una población de 8'832,108 habitantes en una superficie de 2'018.66 kilómetros cuadrados y con una densidad de 4,375 habitantes por kilómetro cuadrado en 1988." (46)

---

(46) Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Estimación del Déficit de Vivienda en los Municipios del Estado de México 1988-1993, México, AURIS Gobierno del Estado de México, la. ed. 1990, págs. 9-11.

Por otro lado los resultados parciales del último Censo Nacional de Población revelan que la población total del país hasta Marzo de 1990 es de 81 millones 150,000 habitantes, de los que la quinta parte se concentra en el Estado de México y el Distrito Federal, que en conjunto absorben a 18 millones de personas. Señalándose además que sólo en el área metropolitana de la Ciudad de México que incluye al Distrito Federal y municipios conurbados, la población asciende a 15 millones, situándose entre las tres más pobladas del mundo. Por su parte el Estado de México con 9.8 millones de habitantes, es la región más poblada del país, superando a naciones como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá y el número de sus pobladores es mayor a la suma de los once Estados menos habitados. (47)

Estas cifras que nos permiten observar que aunque las cifras proyectadas difieren de los resultados aportados por el último Censo Nacional de Población, sin embargo el Estado de México soporta una aguda concentración urbana con las consecuencias que ésta conlleva.

Así, el Estado de México afronta por una parte, una

---

(47) Howard Georgina, La población total del país es, según el censo, de 81 millones 150,000 habitantes. El Universal México, D.F., Ed. El Universal, 26 622,28 de Julio de 1990, págs. 1 y 13.

aguda concentración demográfica e industrial principalmente en la zona conurbada; y por otro lado un desarrollo evidentemente menor en amplias zonas rurales. Esta situación acarrea a la Entidad: marginación de grandes grupos de la población urbana, desocupación, vivienda deficiente, principalmente de la popular; inseguridad pública; especulación inmobiliaria; tenencia irregular del suelo; delincuencia; transporte obsoleto; aguda economía subterránea; evasión de impuestos; drogadicción y complicidad entre "líderes venales" y dependencias estatales y municipales, que abusando de sus facultades han propiciado el auge de los asentamientos irregulares, los que provocan además insuficientes servicios públicos, abasto deficiente y elevados costos de dotación de agua, en especial en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco. Además amplias zonas del Estado cuentan con recursos poco desarrollados, en relación al aprovechamiento agropecuario y forestal, de impulso a la actividad turística y de la utilización de la infraestructura industrial con la que cuenta la Entidad.

El Estado de México que fuera extensa zona agrícola con rica tradición cultural e histórica, gran reducto industrial a nivel nacional y punto estratégico de la economía nacional, ha sido lacerado principalmente por el flujo indiscriminado de asentamientos humanos irregulares.

En el Estado se presenta una gran concentración

poblacional, asentada en suelos de alta productividad agrícola como es el Valle de Cuautitlán Texcoco, por otra parte se cuenta con asentamientos dispersos, en las zonas norte y sur del Estado, donde son característicos los caseríos diseminados, aislados y poco comunicados, con un bajo nivel de desarrollo.

El Estado de México presenta un alto grado de contaminación manifestado en las grandes concentraciones urbanas e industriales; las zonas de mayor contaminación provocadas por industrias químicas, altos hornos y plantas petroquímicas, se localizan al noroeste y norte de Tlanepantla y Naucalpan, además de otras con menor concentración como son Lerma, Toluca, San Mateo Atenco, Tultitlán, Ecatepec, Los Reyes, Chimalhuacan, Chicouapan y Atizapán de Zaragoza.

Como se manejó en el programa global, el incremento poblacional se propicia en el país a partir de 1950 y el Estado de México constituye el punto de reunión de dicho crecimiento, básicamente en las áreas colindantes con el Distrito Federal, es decir, en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco. Convirtiéndose así el Estado de México en la Entidad más poblada después del Distrito Federal.

La migración que acosa al Estado se encuentra compuesta principalmente por campesinos que buscan mejores condiciones de vida y por la clase media en general y en mayor proporción

por personas de bajos ingresos desplazadas del Distrito Federal, lo que propicia una gran presión demográfica en los municipios conurbados con el Distrito Federal.

Ya se ha establecido que aunado a la aguda concentración en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco existen en el resto del Estado, zonas rurales de bajo desarrollo y poco pobladas donde predomina la baja calidad de vida que exige creación de empleo y servicios, infraestructura, vivienda y equipamiento urbano.

Así el crecimiento anárquico e incontrolado de la mancha urbana ha invadido suelos agrícolas de alta producción, terrenos inapropiados para la dotación de infraestructura hidráulica y con dificultades de acceso, así como la urbanización en zonas de recarga acuífera y de explotación forestal.

Se ha provocado un proceso de urbanización del Estado, de su población que en un principio era mayoritariamente rural al revertir esta mayoría a su carácter urbano. Ya que la base del notable crecimiento económico y poblacional del Estado se ha sustentado en el desarrollo de su planta industrial.

Lo anterior ha traído como consecuencia un claro desequilibrio de las condiciones y características del asentamiento poblacional, principalmente en el multicitado Sistema

Urbano Cuautitlán-Texcoco, propiciando la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo urbano, tanto por las características topográficas del terreno como por la calidad del suelo, así como la ocupación de tierras de alto potencial agrícola; generando una fuerte especulación de los predios privados. Dichos asentamientos se caracterizan por la falta de servicios básicos, insalubridad y una situación generalizada de irregularidad en la tenencia de la tierra.

Señala el Director General de la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CoReTT) José Toraya Baqueiro, que en el país existen actualmente 1'200,000 lotes irregulares aproximadamente, dificultando la labor de desarrollo. (48)

Los asentamientos irregulares más importantes en el Estado de México se localizan primordialmente en los municipios de Ecatepec, Chalco, Naucalpan, Chimalhuacan, Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero.

Lo que ocasiona que servicios básicos de infraestructura como agua potable, en el SUVCT, se provean a través de los casi extintos mantos acuíferos del Valle de México por

---

(48) Rodríguez Galuz Yazmin, Irregulares más de 1'200,000 lotes en el país, El Universal, México, D.F., Ed. El Universal, 26 489,190 de Marzo de 1990, pág.5.

medio de pozos o su captación de fuentes lejanas, a altos costos de infraestructura y mantenimiento sin adecuadas políticas tarifarias, en detrimento del servicio y sus operarios.

Por lo que se refiere al alcantarillado, en la Entidad se hace necesario el diseño, construcción de colectores, interceptores y emisores, así como plantas de tratamiento, lo que conlleva a controlar los problemas de contaminación en los cauces naturales y en los acuíferos, y contar con un sistema primario adecuado para mejorar el funcionamiento de las redes urbanas.

La dotación de equipamiento en el Estado es deficiente en una medida mayor en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco, principalmente por la explosión demográfica tan aguda que soporta la zona; y en un grado menor en el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma; por otra parte, en las áreas rurales de la Entidad existe una gran dispersión de la población, donde se dificulta la dotación de equipamiento y apenas se cuenta con el mínimo. Lo anterior se agrava en la medida de la escasez de recursos.

El rubro de la vivienda como se señala anteriormente, es deficiente y escaso, determinándose por el acelerado crecimiento poblacional en la Entidad y la relativa disminución del ingreso, de lo que ha resultado una disparidad entre la

creciente demanda e insuficiencia de recursos y técnicas apropiadas para la oferta de vivienda. Dicha problemática de la vivienda se expresa con mayor intensidad en las áreas urbanas, fundamentalmente en el SUVCT, lo cual no implica restarle importancia al problema de las áreas rurales que soportan una degradación gradual.

En resumen el Estado de México afronta uno de los más agudos contrastes entre el campo y la ciudad: gran concentración urbana e industrial en el SUVCT, y en menor medida en el SUVTL; en contraposición a las zonas insuficientemente desarrolladas en el resto del territorio, especialmente en el sur y poniente de la Entidad.

Lo anterior provocado por un fuerte flujo migratorio hacia la Entidad, que en busca de mejores condiciones de vida en materia de alimentación, educación, salud y seguridad, recurren al área conurbada del Valle Cuatitlán-Texcoco o al Distrito Federal. El problema no se genera en la Entidad, sino que obedece a una dinámica de origen nacional y dos terceras partes del crecimiento respectivo son producto de la inmigración de una población de bajo nivel de ingresos y capacitación.

Por lo cual, el Estado de México es actualmente el más poblado del país después del Distrito Federal; en el año

de 1990 cuenta con más de 13'731,469 habitantes y registra una de las tasas más elevadas de crecimiento con un crecimiento anual superior a los 649,834 habitantes respecto del año de 1989. La mayor concentración poblacional se asienta en el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco, con más de 8'832,108 habitantes en 1988; 73.6% de la población total del Estado de México y con un ritmo acelerado e incontrolable de crecimiento.

Además de esta concentración urbana el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, con más de 1'388,514 habitantes en el mismo año, se destaca por su importancia, así como la de otros centros de población de la Entidad aislados como Atlacomulco (48,710 habitantes), Valle de Bravo (51,568 hab.) Tejupilco (72,584 hab.), Jilotepec (56,095 hab.), Ixtlahuaca, Amecameca 87,755 y 42,101 hab. respectivamente y Tenancingo (60,479 hab.), que se combinan con asentamientos humanos dispersos en todo el Estado. (49)

Según la publicación "POBLACION TOTAL 1980-1990. HIPOTESIS HISTORICA. POR MUNICIPIOS. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACION. GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. TOLUCA 1980", las pro-

---

(49) Estimación de Déficit de Vivienda en los Municipios del Estado de México 1988-1993, op.cit. págs. 41-43

yecciones de población total del Estado de México, para el período de 1988-1993 son:

AÑO	POBLACION TOTAL	DENSIDAD DE POBLACION
1988	12'446,846	564
1989	13'081,635	593
1990	13'731,469	623
1991	14'345,146	651
1992	14'958,757	679
1993	15'700,854	712

Según dicha fuente, la densidad de la población experimentará un crecimiento del 26% al pasar de 564 a 712 habitantes por kilómetro cuadrado, entre 1988 y 1993.

La aguda concentración demográfica e industrial en el Sistema Urbano del Valle de Cuautitlán-Texcoco y el incipiente desarrollo de amplias zonas rurales, constituyen como ya se había señalado, uno de los problemas más críticos que afronta la Entidad y que comparte con el contexto global de la Nación Mexicana; frente a lo cual existen además zonas del Estado con recursos incipientemente desarrollados en términos de aprovechamiento agropecuario y forestal, y de impulso a la actividad turística y de utilización de la industria instalada. Aunado a lo anterior es insuficiente el sistema de transporte troncal masivo indispensable para el SUVCT, dada

su magnitud y extensión, lo que ocasiona mayor tiempo de traslado entre vivienda y trabajo, transbordos y elevados costos de los viajes que flagela el ingreso familiar; lo cual constituye inmensas pérdidas diarias de recursos humanos y económicos que vulneran la economía y el bienestar nacional.

Por las circunstancias anteriormente descritas, el proceso de concentración urbana en el Estado de México ha provocado serios desequilibrios regionales, que se traducen en una diferenciada dotación y cobertura del equipamiento y los servicios públicos, con una estructura de costos crecientes en el suministro de los mismo y enfrentando grandes dificultades; el agua tiene que conducirse desde lugares cada día más lejanos y por medio de mayores inversiones; la insuficiencia de vialidad y transporte constituye un problema que amenaza con asfixiar la actividad económica; y la aglomeración produce una inquietud social que, acompañada con resultados colaterales de improductividad y descontento, se traduce en el rechazo de todos los sectores al crecimiento, y particularmente al crecimiento desordenado. Asimismo el acelerado deterioro del medio ambiente es un factor decisivo en el marco de la problemática descrita.

Por otra parte en el resto del Estado, salvo la concentración urbana del Valle Toluca-Lerma, se observa una gran dispersión de los asentamientos humanos que imposibilita la

dotación de servicios y equipamiento de acuerdo a sus necesidades, acentuando los desequilibrios con las zonas urbanas más desarrolladas.

## 2.- LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL ESTADO DE MEXICO.

Ante la magnitud de la problemática urbana que enfrenta el Estado de México se plantea una situación muy particular, que vulnera la capacidad de ordenación de los asentamientos humanos tanto en la Entidad como en todo el país. La concentración urbana señalada anteriormente es provocada principalmente por una fuerte corriente migratoria que en su mayor parte se establece en predios irregulares y al poco tiempo solicitan servicios públicos no previstos, lo cual se traduce en una aguda problemática para el gobierno tanto estatal como municipal. Dicha situación se transforma en un problema sin pronta solución cuando los asentamientos irregulares se dan en terrenos ejidales y comunales, en donde actuará directamente la Secretaría de la Reforma Agraria a través del organismo facultado para ello: CoReTT; la venta indiscriminada de terrenos ejidales y comunales ha provocado que lentamente el Ejido vaya desapareciendo y la propiedad comunal, que nació para proteger el derecho patrimonial de los habitantes de los núcleos de población de los ejidos, también esté a punto de agotarse. Todo esto ha provocado que las zonas agríco-

las vayan desapareciendo y que la actividad ganadera y pecuaria se extinga, debido a la falta de abastecimiento de forrajes; además la contaminación afecta a los reproductores y se corre el riesgo de su desplazamiento definitivo.

La irregularidad en la tenencia de la tierra representa uno de los problemas más graves que enfrenta la población, a su vez uno de los efectos más evidentes de la marginación y los desequilibrios sociales.

La insuficiente oferta de suelo urbano a precios accesibles y dotados de la infraestructura primaria indispensable, ha ocasionado la existencia de fraccionamientos ilegales de todo tipo, que han estructurado un mercado de suelo especulativo a costa de las clases sociales más desprotegidas.

A los asentamientos irregulares es difícil proveerlos del equipamiento e infraestructura y servicios adecuados y ha repercutido de manera directa en el crecimiento desordenado de aquellos que se ubican fundamentalmente en las áreas cercanas a las principales fuentes de empleo.

En el Sistema del Valle Cuautitlán- Texcoco, la zona oriente y las periferias urbanas de los municipios del norte y poniente han sido principalmente las áreas receptoras de este tipo de asentamiento: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan,

Atizapán de Zaragoza, Ixtapaluca, Chimalhuacan, Chalco, Cuautitlán, Tlalnepantla, Tultitlán y Nicolás Romero.

Se maneja como cifra extraoficial que son 300 mil lotes irregulares aproximadamente los que se concentran en la Entidad, del millón doscientos mil que existen actualmente en la República.

En el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma, este fenómeno se ha presentado principalmente en la ciudad de Toluca. Ahí se ha dado la concurrencia de dos factores que han propiciado la generación de un polo de atracción para la población rural, tanto de la región como del interior del Estado. El primero ha sido el crecimiento acelerado del corredor industrial, el cual genera una oferta de trabajo para un amplio sector de la población, tanto del Valle como de sus alrededores; el segundo ha sido la gran concentración de equipamiento y servicios de nivel regional y estatal en la capital del Estado. La expansión irregular de la zona urbana de Toluca ha originado la conurbación con Capultitlán y con los fraccionamientos ubicados al sur, en el Municipio de Metepec. De igual forma los asentamientos generados al poniente, a lo largo de la carretera a Zinacantepec, acentúan las tendencias de conurbación con esta localidad.

## 2.1. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES DEL ESTADO DE MEXICO.

Los diferentes regímenes de tenencia de la tierra que se observan en el Estado de México, corresponde a los tipos federal, estatal, municipal, ejidal, comunal y privado.

El tipo de tenencia ejidal se presenta en un 70% del total del territorio del Estado. La utilización de estas tierras para uso urbano requiere el cumplimiento de las disposiciones legales necesarias, para garantizar una indemnización adecuada de los usufructuarios.

Ahora bien, debido a su régimen socio-económico y jurídico, el terreno ejidal no cuenta con servicios como vías de acceso, agua, drenaje, luz o cualquier otro que permita ocuparlo para usos urbanos. Excepción hecha de la zona urbana ejidal que trataremos posteriormente.

Sin embargo, la premura del colono ha convertido a muchos Ejidos en zonas habitacionales, generalmente por algún tipo de convenio con los líderes ejidales, quienes han obtenido de las tierras de cultivo el nuevo usufructo de una zona de la que en la mayoría de los casos se transforma en urbana de hecho.

El Ejido y la Comunidad, instituciones que nacieron como protección contra el latifundio y la explotación del campesino, independientemente del éxito obtenido, se han sostenido para tratar de evitar un retroceso en las conquistas agrarias; que dadas las condiciones actuales necesita ser reforzado ya que constituye uno de los pilares de la situación de derecho social de nuestra Patria.

Sin embargo, los sistemas administrativos con que fue establecido el Ejido, también han propiciado la corrupción, que proviene además del hecho de querer ignorar nuevos fenómenos: la migración del campo a la ciudad, la necesidad de ampliar las zonas urbanas y la invasión de las zonas adyacentes.

Es indudable que la situación de los Ejidos invadidos ubicados en áreas urbanas, constituyendo asentamientos irregulares, tiene que contemplarse a la luz de una perspectiva especial. La modificación del régimen de tenencia de los ejidos no puede ser motivo de una defensa a ultranza cuando en la realidad esas tierras se han vuelto urbanas, a tal grado que paulatinamente se han ido ocupando con asentamientos al margen de la ley y de toda planeación y para beneficio de unos cuantos deshonestos la mayoría de las veces.

Cada Ejido invadido por cientos o miles de familias

representa una situación anómala legalmente, ya que el gobierno del Estado y de cada uno de los municipios involucrados no puede, sin violar sus propias leyes, prestar los más indispensables servicios públicos; ya que para poder intervenir dentro de estos asentamientos legalmente es necesaria su regulación a través de CoReTT, previa expropiación correspondiente.

El poblamiento de ejidos, fuera de todo control legal, ha propiciado una serie de fenómenos de irregularidad como invasiones, despojos, fraudes y lanzamientos, además de las ventas o alquileres de terrenos totalmente ilegales, asimismo la tenencia ilegal y la situación de inseguridad, provoca pugnas entre los colonos y ejidatarios de las zonas invadidas.

Otro problema característico de estas zonas en el Estado de México y generalizado a nivel nacional, es la superabundancia de mano de obra. Este problema generado por la explosión demográfica en el área metropolitana del Valle de México, y por la migración del campo de la misma, rebasa la capacidad de absorción de fuerza de trabajo del complejo industrial de la región, con todo y que se trata de la zona con mayor número de industrias en el país.

Cuando queda sujeta a la presión del crecimiento urbano que se ha generado en la Entidad y en general en todo el país, el valor de la tierra ejidal se altera, surgen nuevos

critérios de utilidad social y su función necesariamente se modifica.

El fenómeno general del crecimiento urbano ha rectificado la antigua noción de propiedad de considerables extensiones agrarias. Ahora se ha convertido, para unos cuantos privilegiados, en la comfortable certeza de contar con reservas de una materia codiciada. (50)

Por otra parte, el poblamiento caótico característico de los mencionados asentamientos irregulares contribuye al encarecimiento de la tierra ejidal, que deja así de cumplir su función social y se convierte en materia de especulación y en objeto del juego comercial exagerado.

Así el llamado Talón de Aquiles del gobierno tanto estatal como municipal, son los terrenos ejidales y comunales, pues al ser invadidos no tienen autoridad alguna para sacar a los pobladores ilegales; las ventas indiscriminadas de terrenos ejidales y comunales ha provocado que lentamente el Ejido vaya desapareciendo y la propiedad comunal que nació para proteger el derecho patrimonial de los habitantes de los núcleos de población del Ejido, también esté a punto de agotarse,

---

(50) México hoy, op. cit. pág. 109

A este respecto la zona urbana ejidal que surge para cubrir adecuadamente la necesidad de los pobladores de los ejidos de tener su lugar de habitación cerca de su lugar de trabajo, a la vez que se propiciaba un desarrollo poblacional dentro del Ejido y la Comunidad planeado. Dadas las condiciones preponderantes en las últimas décadas sobre los asentamientos humanos, proporcionar zona de urbanización a los ejidos significaba fomentar la extinción de los mismos, ya que por su particular régimen, el cual fue abordado en el segundo capítulo del presente estudio, se cometieron los más grandes abusos en cuanto al poblamiento de los ejidos y comunidades.

Por lo que desde 1980 no se han autorizado las dotaciones de zonas urbanas ejidales, ya que se fraccionaron sin escrúpulos las ya dotadas con la consiguiente pulverización de los ejidos. Dicha práctica podría acabar en forma más acelerada con la propiedad ejidal, que de hecho se ha visto laceraada por su poblamiento indiscriminado principalmente en su modalidad de los asentamientos humanos irregulares.

De acuerdo al programa de la Dirección de Obras Públicas, Vivienda y Desarrollo Urbano del Estado de México, el suelo ejidal para 1990 es de 2,806.42 hectáreas y de 64,310 lotes para regularizar, cifra que no podemos decir refleja la realidad ya que el crecimiento de los asentamientos irregulares en los ejidos es incontrolado y constante.

### 3.- NAUCALPAN DE JUAREZ, MUNICIPIO RELEVANTE EN EL ESTADO DE MEXICO.

Al estudiar la problemática urbana, nos encontramos que los asentamientos humanos son la determinante estratégica de dicha problemática, su ordenamiento, características y localización, determinarán la gravedad o solución de la misma.

Contemplamos que la problemática urbana es de carácter nacional, manifestándose de forma concreta en las grandes urbes del país, principalmente en el centro del país alrededor de la zona metropolitana, el Distrito Federal y las zonas conurbadas del Estado de México.

Por la importancia que representa el Estado de México dentro del desarrollo urbano de nuestra Nación, su estudio se hace necesario para poder vislumbrar en forma específica la situación más agravante que soportan los Estados de la Federación a este respecto.

Como observamos en el primer capítulo del presente estudio, la administración del desarrollo urbano necesario para la ordenación y reorientación de los asentamientos humanos, va a implementarse a través de la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la Nación Mexicana: el Municipio.

Es objeto del presente estudio el Municipio de Naucalpan por constituirse como el primero en importancia, tanto a nivel estatal como a nivel nacional; ya que es el Municipio más grande, poblado y de mayor relevancia política y social, además de económica dentro del país. Fue junto con el Municipio de Tlalnepantla de los primeros en el Estado de México en alojar hacia final de la década de los cincuentas un importante incremento de población y de actividades productivas.

Los asentamientos humanos dentro del Municipio de Naucalpan de Juárez presentan las características más graves de las grandes concentraciones urbanas que han sido objeto de este estudio.

Naucalpan forma parte del Sistema de 17 Ciudades Periféricas del Valle Cuautitlán- Texcoco, el cual, como se aprecia en el apartado anterior del presente capítulo, ha registrado un crecimiento poblacional desmesurado, que el año de 1987 comprendía cerca de 7'300,000 habitantes, ocupando una extensión territorial de aproximadamente 58,000 hectáreas de suelo urbano.

El crecimiento generado hace cuatro décadas en el contexto nacional, se manifestó claramente en el Municipio de Naucalpan pues la Construcción de la Autopista México-Querétaro, los incentivos para la instalación de industria en

la zona y la apertura de importantes zonas del territorio para usos habitacionales, impulsaron el desarrollo urbano del Municipio. Generando dicho crecimiento fuertes desequilibrios en el uso del suelo: en las zonas aledañas al Boulevard Avila Camacho se concentró el desarrollo urbano municipal, en tanto que las zonas periféricas sobre todo al poniente del Municipio, quedaron marginadas. Pese a la mencionada estructuración desordenada Naucalpan cuenta con los niveles más altos de equipamiento y servicios urbanos del Sistema de las 17 Ciudades Periféricas del Valle Cuautitlán-Texcoco.

El área urbana en 1987 cubre una superficie de 7,014.9 hectáreas, constituyendo el 37% del territorio del Municipio. Y la zona no urbanizable consta de 12,646.1 hectáreas y es el restante 63% del territorio municipal, los cuales son ocupados por la presión urbana que abate esta zona.

En el mismo año, en el área urbana, Naucalpan cuenta con altos índices de instalación de infraestructura. La red de energía eléctrica cubre el 99.51% del área, el agua potable el 85% y el drenaje el 70% (51)

No obstante, la calidad del servicio es deficiente, ya

---

(51) Plan del Centro de Población Estratégico de Naucalpan de - Juárez, Toluca México, Gaceta de Gobierno, 11 de Febrero de 1987 pág. 3.

que no existen sistemas de almacenamiento de agua potable y colectores primarios de drenaje, situación que provoca períodos de escasez de agua, así como inundaciones en tiempo de lluvia. En pavimentación, el déficit es de 28.08% constituido por vías de terracería. Las mencionadas deficiencias son más notorias en las colonias populares, singularmente al poniente del Municipio, que es donde se concentra generalmente la irregularidad.

El área urbana se estructura en función del Boulevard Manuel Avila Camacho, que resulta insuficiente aún con la vía Adolfo López Mateos. Hay un gran déficit de vías de comunicación en el Municipio, en el sentido oriente-poniente, agravándose los problemas causados por las circunstancias antes descritas por el hecho de que existe una fuerte interdependencia económica de Naucalpan con el Sistema de 17 Ciudades periféricas y con el Distrito Federal.

Es necesario resaltar que el área urbana se ha formado a través de la agregación irracional de fraccionamientos y asentamientos irregulares sin dar continuidad a las vías de comunicación internas ni a la estructura vial secundaria, lo que ocasiona que sus habitantes inviertan gran cantidad de horas y dinero en detrimento de su economía y del bienestar colectivo.

Por lo anterior el incremento urbano de Naucalpan, se dió como en otros tantos Municipios del Estado de México, fuera de toda planeación, en forma anárquica e incontrolada, en función del Boulevard Avila Camacho, en las carreteras Naucalpan-Toluca y la Autopista México-Querétaro, y por otra parte con la anexión de fraccionamientos que no cuentan con el adecuado sistema vial primario. Además de las condiciones topográficas no aptas para una eficiente estructuración vial; la concentración de servicios en el centro tradicional de Naucalpan, el Boulevard Avila Camacho y el Molinito han agravado las condiciones del transporte vial dentro del Municipio.

Como ya observamos las áreas urbanas de Naucalpan se extienden sobre una superficie de 7,014.9 hectáreas que constituyen el 37% del total del territorio municipal. Se distribuye el uso del suelo urbano en: Habitacional 61.90%; industrial 4.62%; equipamiento, servicios y comercio 8.21%; equipamiento especial y cuerpos de agua 9.87%; parques, áreas verdes y zonas de preservación 11.28%; baldíos y reserva 4.11%; sin embargo no se han consolidado como tales muchas áreas ocupadas por equipamiento, servicios y comercio que resultan deficientes.

En 1985 había en el Municipio de Naucalpan 288.9 hectáreas de baldíos urbanos y 388 hectáreas de suelos autorizados sin desarrollar, para su utilización en vivienda y ser-

vicios.

Por otra parte, el equipamiento urbano y los servicios básicos de Naucalpan se encuentran concentrados en las áreas aledañas al Boulevard Avila Camacho, el Molinito, Ciudad Satélite, el Toreo y el centro tradicional de Naucalpan, lo cual determina que en el Municipio se dé el agudo contraste característico de los centros de población urbanos de nuestro país: áreas con adecuados niveles de servicios, en contraposición a la existencia de áreas con fuertes carencias principalmente en la zona de San Rafael Chamapa y Rincón Verde, entre otras tantas, localizadas en las colonias populares del Municipio.

La localización concentrada de los servicios urbanos provoca necesariamente el desplazamiento de la población para obtenerlos, ocasionando a su vez la saturación de los sistemas viales y de transporte, agudizándose con el transporte de bienes y otros servicios especiales únicos en la región.

Sin embargo Naucalpan cuenta con el mejor equipamiento de los Municipios que conforman el Sistema Urbano de las 17 Ciudades Periféricas del Valle Cuautitlán-Texcoco; y la concentración comercial más grande del Estado (plaza Satélite).

Dentro del Municipio de Naucalpan de Juárez, se pre-

senta la existencia de tres tipos de vivienda: precaria, popular y residencial.

La vivienda precaria se caracteriza por la tenencia irregular del suelo, por estar en proceso de construcción, por las deficiencias en los servicios de infraestructura y por su población que percibe generalmente ingresos menores al salario mínimo; dentro de este tipo de vivienda se encuentran los asentamientos de Chamapa y San Mateo Nopala.

Este tipo de vivienda ocupa una superficie de 617.03 hectáreas, 85% del área urbana, y esta habitada por 106,162 habitantes, 11% de la población total; con una densidad de 172 habitantes y 34 unidades de vivienda por hectárea..

Por su parte la vivienda popular, a diferencia de la precaria cuenta con servicios de infraestructura, aunque deficientes; la propiedad del suelo esta regularizada o en proceso de regularización y el promedio del ingreso de sus pobladores es de 1.0 a 2.5 veces el salario mínimo, dentro de este tipo de vivienda encontramos a "el Molinito", y "San Miguel Tecamachalco"; la cobertura de este tipo de vivienda es de 1,863.65 hectáreas, 25.90% del área urbana y esta habitada por una población de 533,652 habitantes, 56.3% de la población total; con una densidad de 286 habitantes y 57 viviendas por hectáreas.

La vivienda Residencial se compone generalmente por fraccionamientos que cuentan con la mejor dotación de infraestructura y vialidad. Sus habitantes obtienen ingresos de más de cinco veces el salario mínimo; en este tipo de asentamientos se ubican Ciudad Satélite, la Florida y Echeagaray. Este tipo de vivienda ocupa una superficie de 1,858.5 hectáreas, 28.5% del área urbana, con 308,050 habitantes, 32.5% de la población; con una densidad de 166 habitantes y 33 viviendas por hectárea.

Las cifras anteriores están basadas principalmente en el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez en su actualización del año de 1987, ya que es la información oficial más actual acerca de las condiciones del Municipio, en las cuales se refleja el agudo problema que soporta este Municipio.

Aunque Naucalpan cuenta con una de las zonas industriales más importantes del Sistema Urbano del Valle Coautitlán- Texcoco y con los más altos niveles de equipamiento y servicios urbanos, sólo genera el Municipio el 68% de los empleos que requiere la población económicamente activa, el 7.6% de la población económicamente activa trabaja dentro del mismo y de éstos sólo el 63% obtiene ingresos mayores al salario mínimo.

Ya se ha descrito que el Municipio cuenta con instalu-

ciones de energía eléctrica, agua potable y drenaje que cubren más del 70% de su territorio siendo dicho servicio deficiente.

Por su parte la falta de continuidad vial en el sentido oriente-poniente y de alternativas en el sentido nórtesur, el transporte individual y colectivo funciona con grandes deficiencias. Asimismo más del 67% de la población habita en vivienda precaria o popular, de donde emanan requerimientos permanentes de ampliación y mejoramiento de servicios, sin que existan suficientes acciones públicas orientadas al mejoramiento de la vivienda. Finalmente aún cuando se cuenta con tres concentraciones de equipamiento y servicios de cobertura regional -El Molinito, Ciudad Satélite y zonas aledañas al Boulevard Avila Camacho- existen zonas con deficiencias muy agudas en estos rubros como son: Chamapa, Rincon Verde y San Mateo Nopala.

### 3.1. LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN.

Naucalpan es un Municipio con gran actividad de los asentamientos irregulares en zonas ejidales.

El área urbana de Naucalpan se ha estructurado principalmente mediante la incorporación irracional de fraccionamiento y asentamientos humanos irregulares que no dan continuidad

a las vialidades internas ni a la vialidad secundaria.

Este Municipio de zonas agrícolas, de gran trayectoria cultural e histórica, gran reducto industrial a nivel nacional y detonante de la economía estatal es flagelado por constantes asentamientos humanos irregulares que han exterminado casi por completo los campos de cultivo y los parques forestales, como es el caso del parque Los Remedios, en donde incluso en forma indebida se han autorizado fraccionamientos residenciales.

La situación es angustiosa y desesperante porque la mayoría de los que llegan a asentarse en forma irregular, al poco tiempo están solicitando servicios públicos que legalmente el Municipio no puede otorgarles, porque no estaban previstos en los planes y programas que implementa el Municipio y por consiguiente se carece de recursos para canalizarlos a este rubro. Y sobre todo que con ello se fomenta aún más la irregularidad en la tenencia de la tierra; además de que la obligación de otorgar la infraestructura urbana de un fraccionamiento corresponde al fraccionador. (Art. 75 ley de asentamientos Humanos del Estado de México).

Se considera que el 25% de las comunidades existentes en el Municipio son irregulares.

Los principales asentamientos humanos irregulares se dan en las siguientes colonias y ejidos.

COLONIAS:

Sierra Grande	Ampliación Altamira	La Era
Barranca II	Tabiguera 1-2-3	El Encino
Cantera del Chorro	Tabiguera 4	Sierra Nevada
Ampliación Altamira	Tabiguera 5	Buena Vista
La Nopalera	Tabiguera 6-7	La Concha de San Rafael Ch.
La Monera	Tabiguera 8	Ampliación Altamira
Altamira la Cueva	Tabiguera 9-10	Minas El Coyote
Ampliación las Colonias	La Cuevita	Los Encinos
Mina El Tejocote	Magueyera	Las Manchas

EJIDOS:

San Antonio Zameyucan	San Rafael Chamapa
San Bartolo Naucalpan	Los Remedios
San Esteban Huitzilacasco	San Francisco Chimalpa.
San Juan Totoltepec	Santiago Occipaco (52)
San Lorenzo Totolinga (comunidad)	
San Mateo Nopala	

Actualmente el Municipio de Naucalpan cuenta con más de un millón seis cientos mil habitantes. Como puede observarse el problema es grave y requiere de solución adecuada-

---

(52) Plan del Centro de Población Estratégico de Naucalpan de Juárez, op. cit., pág. 16.

da. Los asentamientos irregulares que afectan al Municipio acarrearán a este un conjunto de problemas sociales, resultado de la desorganización, de la falta de planificación, lo que traerá como consecuencia que al gobierno le será más difícil, cuando no imposible la ministración de los servicios públicos municipales; encontrando entonces escasez de agua, falta de energía eléctrica, mercados, hospitales, parques, dificultades para el abasto, altos costos en los servicios y en la construcción de infraestructura, congestionamiento de tránsito, especulación, irregularidad en la tenencia de la tierra, fuertes desigualdades de desarrollo económico y social, inseguridad pública y todo un sinnúmero de problemas derivados por tales asentamientos irregulares.

Problemática que se agudiza cuando los mencionados asentamientos se ubican dentro de zonas ejidales y comunales del Municipio, donde éste no tiene injerencia directa dado su régimen jurídico de propiedad, en donde deberá intervenir la Secretaría de la Reforma Agraria a través de CoReTT su dependencia respectiva, regularizando la tenencia de la tierra y transformando la propiedad social en propiedad privada con su debida indemnización; trámite que se ve obstaculizado en muchos casos por los integrantes de los núcleos ejidales, que han convertido en fraccionamientos ilegales su patrimonio, obteniendo un usufructo distinto al producto de la tierra en su-

función primaria en detrimento de la clase campesina y de la economía y la estabilidad nacional.

## CONCLUSIONES

## CUARTO CAPITULO

Una vez que ya tenemos delimitado el marco jurídico de los asentamientos humanos se hace necesario, hacer un estudio pormenorizado de las condiciones económicas, sociales y geográficas del Estado de México.

Nuestro estudio toma como punto de referencia al Estado de México, en primer término por que este enfrenta las situaciones más agravantes de la problemática urbana dentro del contexto nacional, y en segundo lugar por constituir la entidad más poblada después del Distrito Federal, y concentrar el más grande complejo industrial constituyéndose así en detonante de la economía nacional.

Cabe destacar que la legislación que se instrumenta e implementa en el Estado de México sienta las bases y debe servir de guía a las demás Entidades Federativas para la elaboración de su marco jurídico correspondiente en materia de asentamientos humanos.

La Planeación Nacional del Desarrollo sólo podrá obtener los mejores resultados, en la medida en que, tanto los Estados de la Federación, como los Municipios que los conforman, elaboren y ejecuten las acciones que por su

competencia les corresponden.

La falta de planeación pasada, específicamente en el Estado de México dificulta la eficacia de su ordenamiento legal, ya que surge dicha planeación posteriormente al desencadenamiento de la problemática. Es una legislación joven que nace para resolver una problemática ya existente, no para planear el desarrollo, que es su principal objetivo.

Por otra parte, el Estado de México además de la problemática citada enfrenta en gran medida uno de sus efectos más lacerantes, como lo es la ocupación indiscriminada y caótica de las áreas no urbanizables, provocando la conurbación que de no detenerse, llegará a conformar la primera Megalópolis en el mundo.

Esta situación se ve agravada cuando la ocupación anárquica se da en los Ejidos y Comunidades, ya que por su especial régimen jurídico dificulta la intervención del Gobierno, eso por un lado, y por otro la dificultad de su equipamiento y provisión de servicios públicos, ya que dichas zonas por lo general no son aptas para la urbanización, sino para desarrollarse en ellas actividades agropecuarias y forestales de utilidad social.

En este punto, surge una situación muy especial, cuyas consecuencias tienden a pulverizar el Ejido: las zonas urbanas ejidales. Estas zonas surgen con la finalidad de facilitar la construcción de sus hogares a los pobladores de los Ejidos y Comunidades; sin embargo, la existencia de esta zona produjo consecuencias desastrosas desde su origen: en la mayoría de los Ejidos, los ejidatarios no conservaron la propiedad de su lote urbano, y se desvirtuó totalmente su finalidad social. Ya que las tierras de cultivo se otorgan al campesino, al igual que su solar urbano para que las trabaje y las aproveche por sí mismo, y nunca para que haga negocios con ellas; aún cuando la concesión de tierras para zona de urbanización rompe con el sistema tradicional de la propiedad ejidal y siempre se ha prestado a abusos y negocios inmorales. Debido a ésto desde 1980 no se hace ninguna dotación de zona urbana a los Ejidos, aún existiendo solicitud previa de éstos y ley reguladora de este derecho.

La situación en el Estado de México, que ha sufrido una aguda "invasión de ejidos" por asentamientos humanos irregulares, refleja una situación probable para las demás Entidades Federativas en perjuicio de sí y del equilibrio del desarrollo nacional.

De lo anterior podemos concluir que las situaciones concretas del Estado de México y uno de sus más representativos

municipios: Naucalpan, reflejan la existencia de una fuerte limitante y condicionadora que impide su crecimiento y desarrollo armónico; así como también limita y condiciona estos factores a nivel nacional. Esta limitante son los asentamientos humanos irregulares que invaden principalmente zonas ejidales y comunales que en la Entidad representan un 70% del total del territorio.

Lo que hace indispensable una visión más clara de la aplicación del marco jurídico que se ha estructurado con ese fin, así como la toma de decisiones más energicas por parte de nuestras autoridades.

**CAPITULO V**

**EL ARTICULO 117 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA  
AGRARIA FOMENTA LA PROLIFERACION DE LOS ASEN  
TAMIENTOS ANARQUICOS EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES**

CAPITULO V  
EL ARTICULO 117 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA  
FOMENTA LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS  
ANARQUICOS EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

1. OBJETIVO DE LA LEGISLACION Y LOS PLANES DE DESARROLLO URBANO EN RELACION A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Se establece en primer termino que el desarrollo del pueblo de México deberá ser integral y equilibrado, tendiente a distribuir con justicia los beneficios que conlleva, preferentemente entre los sectores mayoritarios de la población y de las regiones marginadas.

La necesidad básica de nuestro país en materia de asentamientos humanos es superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad mediante la evolución de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional basado en centros urbanos de menor concentración. Para lo cual se implementan políticas de desconcentración y descentralización de la vida nacional.

Se definen políticas y se encauzan acciones tendientes a reorientar el proceso urbano del país y se establecen normas que fortalecen la organización de los núcleos ejidales y comunales. Se dispone que el sector agrícola por ser el eslabón más débil del proceso productivo, su comportamiento

se convierte en estratégico para el logro del desenvolvimiento económico, determinando en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria, la organización y explotación colectiva de los Ejidos, lo cual persigue el beneficio directo de los campesinos, la plena superación económica, social y moral de los ejidatarios y comuneros; lo que a su vez, superará los niveles de mera subsistencia, el abandono de la tierra y la emigración a las ciudades, así como el ilegal alquiler y enajenación de las parcelas.

Es conocido de todos que los problemas del campo influyen de manera determinante y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de éstos, a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país. Por lo que dentro del marco legal de la planeación del desarrollo urbano ocupa especial mención la organización de los Ejidos y Comunidades.

La problemática urbana que ha constituido un objetivo fundamental en el presente estudio de Tesis, presenta diversos y variados aspectos que implican el crecimiento o estancamiento de nuestro país, según sea el tratamiento que reciban.

Se sientan las bases del Sistema Nacional de Planeación Democrática que pretende dar solución a los planteamientos originados por la problemática urbana, estableciendo como

estrategia central la ordenación y reorientación de los asentamientos humanos que conforman los centros de población del país.

Nuestro sistema jurídico nos exige que la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática expresamente lo establezca y delimite la Constitución, lo cual se hace realidad en los artículos 25, 26, 27, 73 y 115 de la misma, otorgándole al Estado la rectoría del desarrollo del país, en particular en materia de asentamientos humanos, a través de la concurrencia y coordinación de los tres niveles de gobierno sin contravenir las bases del sistema federalista; facultando a su vez al Municipio para que de manera inmediata y específica planee, coordine y controle en materia de asentamientos humanos.

Una vez sentadas las bases para una planificación ordenada y sistemática de los asentamientos humanos se continuó hacia su implementación, con la instrumentación de leyes federales que reglamenten esta complicada materia.

En primer lugar la Ley Federal de Reforma Agraria ya mencionada, dada la importancia dentro del campo de la problemática urbana establece los lineamientos y directrices del desarrollo del sector agrario, siempre tendiente a lograr un desarrollo armónico y equilibrado del campo mexicano que

se traduzca en la deseada desconcentración de las grandes urbes, dado que el campo pueda otorgar los suficientes atractivos reales de desarrollo al campesino y lo retenga en él, evitando su migración a las grandes urbes con los problemas que ésta conlleva, garantizándole un adecuado nivel de vida y de productividad. Además especial atención se observará en cuanto a la conservación del régimen ejidal en los predios asignados a esta función social, por la importancia que implica al constituir uno de los pilares básicos del derecho social mexicano.

Por otro lado, se crea la Ley General de Asentamientos Humanos que establece y delimita la concurrencia entre la Federación, los Estados y los Municipios para la ordenación, regulación y control de los asentamientos humanos en el país.

Fija las normas básicas de la planeación sobre la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y define los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, bosques y aguas.

Sienta las bases para la creación de planes y programas elaborados y ejecutados por la Federación, Estados Y Muni-

cipios para implementar el sistema de ordenación de los centros urbanos y aprovechar al máximo los recursos del país.

Asimismo faculta a los Estados para expedir la Ley local de asentamientos humanos, el plan local de desarrollo urbano, la fundación de nuevos centros urbanos de población y su participación en los procesos de conurbación que les atañan. A los Ayuntamientos señala que les corresponderá expedir decretos y disposiciones administrativas tendientes a la ordenación de los asentamientos humanos, proponer al gobierno estatal la fundación de un nuevo centro de población, elaborar y ejecutar los planes municipales de desarrollo urbano, participar en los procesos de conurbación que los involucren y determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios de su jurisdicción.

Así en la Ley General de Asentamientos Humanos, se concreta el primer y más importante paso hacia una efectiva implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya estrategia principal la constituyen el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

Por su parte en la Ley de Planeación se establece el marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo.

Se sientan las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo la coordinación necesaria entre la Federación, los Estados y los Municipios y la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

En especial fija las directrices para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y la estructuración de los programas que él mismo deberá contemplar. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el instrumento del Gobierno Federal mediante el cual regulará el proceso que se debe seguir para el crecimiento de nuestras ciudades, en él se examinan y diagnóstican diversos sectores de la economía y de la sociedad mexicana, formulándose previsiones, metas y objetivos a alcanzar durante su vigencia y sentando las bases y directrices de la formulación de los planes posteriores que den continuidad a las acciones fundamentales para el crecimiento armónico y equilibrado del país, objetivo fundamental de la planeación.

Señalando además que los Estados estarán vinculados a la planeación de carácter federal y por otro lado los mismos realizarán su propia planificación. Así, se dispone que los planes y programas de Estados y Municipios se acomodarán a

los objetivos y directrices de la Ley de Planeación y del Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano hará un estudio pormenorizado y detallista que permitirá el desarrollo de una acción práctica, concreta y dirigida a satisfacer los propósitos que han sido contemplados en este documento que expresa los objetivos, metas y las estrategias de planeación.

Se hace indispensable resaltar con objeto de objetivizar el propósito del presente estudio, que el Plan Nacional de Desarrollo contiene las directrices de la planeación y que en materia de planeación agraria en el vigente plan se contempla la modernización del campo que pretende configurar a la agricultura como un modo de vida digna y atractivo, apoyando al mismo tiempo la competitividad de la economía mexicana, esto se logrará a través de la organización de los productores que cuenten con la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, propiciando al mismo tiempo el rendimiento del potencial productivo de la misma. Además de que sienta las líneas básicas en materia de política poblacional y la planeación de los asentamientos humanos; favorece un reordenamiento territorial y la desconcentración de las actividades económicas, elevando la calidad de los servicios urbanos y la capacidad municipal para propiciar su propio desarrollo y contem-

pla además como una prioridad la protección y restauración del medio ambiente armonizando el crecimiento económico con el restablecimiento, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Siguiendo los pasos de la implementación de la planeación en México, la Constitución Política de las Entidades Federativas consagra las facultades del gobierno de los Estados para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

Pudimos contemplar que los Estados de la Federación deberán sujetarse a las directrices y lineamientos de planeación en materia Federal, pero a su vez ellos elaborarán y ejecutarán su propia planeación; razón por la cual en la Constitución Política de las Entidades Federativas se faculta al gobierno de las mismas para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad que las integra. Para lo cual el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la Entidad en los términos de una planeación democrática con especial énfasis hacia el logro de un desarrollo urbano de los centros de población de la Entidad en coordinación con los Municipios que la integran.

Además en la Constitución estatal se señalan los lineamientos generales en materia de desarrollo urbano que deberán acatar los Municipios, esencialmente regular el proceso de desarrollo urbano mediante el trazo y nomenclatura de calles; planificación; alineamiento de vivienda; ubicación de jardines; autorización para construcciones; modificación de obras públicas; ampliación de calles, paseos y caminos vecinales. Así como la prestación de los servicios públicos indispensables: agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado público, rastros, calles, parques, seguridad pública, tránsito, mercados, panteones, etc.

En cumplimiento a la responsabilidad que se confiere a los Estados dentro de la planeación nacional, surge la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México que tiene como objetivo primordial en materia de asentamientos humanos lograr que la ordenación de los mismos se realice bajo el principio de un desarrollo equilibrado de la Entidad y que exista una equitativa relación entre las áreas urbanas y rurales del Municipio con las actividades económicas que se realizan.

Para lograr sus objetivos la Ley establece dos programas derivados de la estrategia a seguir: una estricta acción reguladora y limitadora del crecimiento a través de la demarcación y delimitación de áreas urbanas, el programa denominado "pinte su raya". Y en segundo lugar una política

de alternativas de crecimiento, creando polos de desarrollo.

Esta estrategia es prioritaria en el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos, y se maneja dentro del Estado a nivel del Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, en el cual se establece que su reordenación coadyuva al alcance de las demás prioridades: el equilibrio regional, el reordenamiento de la población y la mejor distribución del ingreso.

En las áreas ejidales y comunales al realizarse acciones de urbanización dentro de ellas, dejan de cumplir con la función social para la que fueron creadas; por lo que se sujetaran al régimen de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, ya que se hace indispensable su cambio de régimen, ésto regularmente por la ocupación de asentamientos irregulares.

La zona urbana ejidal y los nuevos centros de población al constituirse como tales recibirán la misma atención que las zonas de desarrollo urbano particulares, ya que se transforman en zonas de desarrollo importantes.

Al establecerse las disposiciones anteriores se cae en una de las primeras contradicciones del ordenamiento legal, o lo que podría ser su consecuencia, sobre lo que abundaremos

posteriormente.

Se hace patente en este ordenamiento, así como en todos los relacionados a la planeación del desarrollo urbano, la necesidad imperante de corregir los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; consecuencia del multicitado incremento de la población sin el correspondiente aumento de la superficie disponible, que aunado a un agudo déficit de vivienda, el mencionado desbordamiento poblacional hacia ejidos y comunidades afecta a dichos núcleos e interrumpe actividades productivas, con el consiguiente quebrantamiento de la seguridad con que debe alentarse todo proceso de transformación urbana, y propicia al mismo tiempo, entre otros fenómenos negativos, el de la creciente especulación de la tierra.

Además en la citada Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México se dispone que cuando sea necesaria la expropiación de bienes ejidales y comunales, para obras de beneficio social o público a favor de los gobiernos estatales o municipales, se procurará que los ejidatarios y comuneros de forma preferente obtengan beneficios de las obras que se realicen.

Por su parte el Plan Estatal de Desarrollo Urbano

del Estado de México, tiene como objetivo primordial el ordenamiento equilibrado de los Asentamientos Humanos en el territorio del Estado de México, para lo cual se instrumenta una estrategia central tendiente a desconcentrar los centros de población del Valle Cuatitlán-Taxco mediante la oferta anticipada de infraestructura y servicios en otros centros de población de la Entidad con las condiciones adecuadas; para lo cual se implementan tres estrategias a corto y mediano plazo: a) la estrategia de Inmigración Conurbada); b) la estrategia de Desconcentración Puente y; c) la estrategia de Arraigamiento Poblacional, las cuales estudiamos en su oportunidad.

Mención especial merece la disposición en el citado plan acerca de mejorar las condiciones ambientales y preservar las zonas agrícolas, pecuarias y forestales, evitando su urbanización, sobre todo en los Valles de Cuatitlán-Texcoco, Toluca-Lerma y en la Sierra de las Cruces, zonas en las que rige principalmente la propiedad social: Ejidos y Comunidades.

Por otro lado establece que se aplicarán acciones de mejoramiento urbano que comprenderán la regularización de la tenencia de la tierra, la ordenación de la traza viál, la dotación de servicios básicos y el mejoramiento de la vivienda.

Como el Plan Municipal de Desarrollo Urbano es el resultado inicial y principal de la aplicación del esquema de planeación, en el que se presenta el programa de gobierno del Ayuntamiento y se conjuga la acción coordinada de los tres niveles de gobierno; así como la participación de los sectores social y privado del Municipio; será el instrumento básico para la aplicación de las políticas de regulación y ordenación de los asentamientos humanos. Para lo cual sienta las bases que evitan el surgimiento y proliferación de asentamientos humanos irregulares directamente en el suelo de su jurisdicción; regula el mercado de terrenos e inmuebles destinados a vivienda popular y define y prevé el uso de recursos como suelo y agua entre otros.

Todo esto con base en la Ley Orgánica Municipal, siguiendo las directrices del artículo 115 Constitucional, fracción V, que faculta al Municipio para participar en la planeación del desarrollo estableciendo que es responsabilidad de los Municipios contar con planes y programas que regulen la función, crecimiento, desarrollo y reestructuración de zonas urbanas, además de la prestación de servicios. Señala además que los Planes Municipales de Desarrollo Urbano entre otras cosas deberán contener la delimitación del área urbana y las normas vigentes en el Municipio para la regulación del desarrollo urbano del mismo.

Dicha planeación y regulación parte de la facultad que tiene la Nación, para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de fundar, conservar, mejorar y dar cauce al crecimiento de los centros de población evitando ante todo la conurbación que provoca la macrocefalia urbana y al propósito Constitucional de regular el aprovechamiento de todos los recursos para la comunidad, con un sentido de beneficio social, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos pretende lograr, entre otros propósitos, el desarrollo equilibrado del país armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, al integrar la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional, fomentando una adecuada vinculación socioeconómica de las ciudades en concordancia con un sistema nacional.

## 2 EL ARTICULO 112 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA EN RELACION AL ARTICULO 117 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

Como pudimos observar en el apartado anterior de este capítulo, el objetivo fundamental de las políticas sobre asentamientos humanos para lograr su ordenación, reorientación

y control es la desconcentración de los citados asentamientos de las grandes urbes, principalmente evitando su establecimiento en zonas ejidales y comunales, ya que éste acarrea que los problemas urbanos se agudicen por el especial régimen jurídico del Ejido y las Comunidades.

Como la raíz del problema es la tenencia ilegal de la tierra, el principio de solución que se ha establecido, implica necesariamente el cambio del régimen de propiedad de los terrenos afectados: de Ejido o Comunidad a propiedad privada.

Es muy importante considerar que el cambio legal del uso del suelo y la regularización, constituyen la acción necesaria para que esas comunidades participen de los derechos y obligaciones inherentes a la propiedad, la que abrirá a su vez la puerta a la solución de los problemas legales, socioeconómicos y urbanísticos que afectan a las áreas ocupadas.

La acción regularizadora se inicia con una tarea de concientización de ejidatarios y colonos de las zonas afectadas, convenciéndolos de los beneficios que se persiguen con la regularización, y con los trámites jurídicos administrativos para justificarse ante las autoridades, y la solicitud del cambio de régimen de tenencia para los Ejidos y Comunidades.

Los trabajos de expropiaciones ejidales se inician con la elaboración de un estudio encaminado a conocer las proyecciones del desarrollo urbano y las prioridades para expropiación de acuerdo con dos criterios principales:

I. Ejidos Invadidos.

II. Ejidos sin invasión propios para el desarrollo futuro.

El artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria a este respecto, establece: "Art. 112. Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular.

Son causa de utilidad pública:

I. ...

VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y

vivienda tanto nacionales como estatales y municipales..."

Los criterios mencionados en relación con el artículo citado cumplen uno de los principios básicos del sistema de planeación urbana.

Por su parte el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria establece: "Art. 117. Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia e la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso cuando se trate de asentamientos irregulares. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el Artículo 122..."

En vista de la magnitud del problema que provocan los asentamientos irregulares en los Ejidos y Comunidades, la urgencia impostergradable de regularizar y legalizar la tenencia de la tierra en las zonas urbano ejidales de hecho invadidas en el Estado de México, especialmente las del área metropolitana, el Gobierno del Estado de México designó al Instituto de Acción Urbana e Integración Social encargado de los trabajos preliminares y creó la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra urbano ejidal.

Los objetivos de la regularización de la tenencia de la tierra son:

1. Proporcionar seguridad jurídica a los poseedores irregulares, incorporándolos a un régimen urbano de derechos y obligaciones y activando un proceso de mejoramiento socio-económico y ambiental.

2. Coadyuvar a regular el poblamiento de la zona, contando con recursos territoriales para sus acciones posteriores.

La política general de esta acción pretende infundir confianza al poseedor al regularizar definitiva y concluyentemente la propiedad de la tierra. Para ello estableció un sistema de trámites claros y accesibles para los interesados,

que aplica el interés y participación del colono; asimismo, atiende en forma individual la situación particular de los interesados, otorgando a éstos un trato justo.

Consideramos que la columna vertebral del problema es la invasión ejidal que implica un estado de miseria e inestabilidad para la vida cotidiana debido a la imposibilidad de construir y arraigarse definitivamente ante la carencia de los más elementales servicios públicos y el equipamiento urbano necesario; el objetivo de la acción regularizadora es conseguir la integración social de esas comunidades, sus políticas, por tanto tuvieron que partir de un conocimiento pleno y real de la situación existente. El criterio que rige la regularización es que la solución debía descansar en el deseo de mejoramiento y en los recursos de los propios pobladores ya que formaban comunidades muy unidas en una sensación de haber sido víctimas - carencia de equipamiento y servicios básicos -, aún cuando también se sabían coautores de algo ilegal. Por esta razón, los pobladores de estas zonas también muestran una notable propensión hacia la violencia y la protesta, con igual presteza al miedo intenso que sentían por la posibilidad de ser desalojados en cualquier momento.

Reconocer tales características de los pobladores de los Ejidos y Comunidades no implicaba sino atender una

significación más profunda de múltiples consecuencias psicosociales: respetar en primer término, la decisión de esas personas de instalarse en ese lugar al que han sido orillados por la necesidad de un lugar donde vivir en busca de mejores condiciones de vida, creando situaciones para que sean ellas mismas las que incorporen sus tierras a un régimen de normalidad. Por otra parte, es evidente que el Estado no está capacitado financiera ni legalmente para desarrollar estas áreas antes de su regularización, porque al ser urbanizadas ya no son de hecho propiedad social, ni son zonas urbanas propiamente dichas.

La regularización es en primer lugar, una definición de responsabilidades, del colono como actor y promotor de su desarrollo en términos concretos de mejoramiento, y del Gobierno como creador de disposiciones que permitan la incorporación de las comunidades a un desarrollo urbano planificado para el bienestar común y social.

La acción del Gobierno, que corresponde a la petición y actividad de los colonos, tiene como finalidad un elemento central; el cambio de régimen de propiedad de la tierra mediante la expropiación de las tierras a favor del Gobierno de la Entidad y su inmediata traslación en propiedad privada a cada uno de los colonos, previo pago de indemnización y los gastos correspondientes a la regularización.

El primer paso de esta acción lo constituye el que los colonos expresan libre y voluntariamente su deseo de que las tierras sean regularizadas y acepten los compromisos derivados, lo que supone su ingreso a un régimen de obligaciones y derechos del cual se encontraban marginados, pues si bien sufrían múltiples carencias, también es cierto que sus aportaciones a la colectividad eran mínimas.

El tránsito entre la comunidad deficientemente integrada y la socialmente integrada, se realiza mediante la acción principal de expropiación y regularización de la tierra, pero con una ayuda paralela de acciones de promoción y desarrollo social, así como de apoyos al poblamiento, a la vivienda y a la comunidad. Estas acciones de participación preparan lo que debe ser la futura vida colectiva, la cual se estructura en torno a objetivos claros de progreso inmediato, que son expresados y discutidos por la propia comunidad, llegándose a establecer convenios de participación social entre Gobiernos y los pobladores. Así por ejemplo, en abrir o mejorar vías de acceso a las colonias, los colonos participan con su mano de obra organizada colectivamente, y el gobierno proporciona asistencia técnica y maquinaria pesada.

La comunidad socialmente integrada no es una meta estratégica y precisa, sino un proceso continuo y mudable

que corresponde a la vida de la propia comunidad. Desde este punto de vista, el programa de regularización viene a ser un dispositivo de desencadenamiento de desarrollo al eliminar obstáculos y crear condiciones para que ese proceso de integración social se active y fluya. Ya que el problema lo constituyen el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia las zonas ejidales y comunales y el hecho de la perspectiva de su regularización posterior; y no la regularización que resulta indispensable por los motivos anotados, cuando ya de hecho existen los asentamientos humanos irregulares en dichas zonas.

### 3. EL ARTICULO 117 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA FOMENTA LA PROLIFERACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

El marco jurídico de los asentamientos humanos responde a la problemática urbana que enfrenta nuestro país, mediante una estrategia central de planeación tendiente a la ordenación y reorientación de los asentamientos humanos.

Se instrumenta el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano, el cual se va a implementar a través de los planes y programas proyectados por la legislación en la materia. De manera especial como pudimos apreciar en el desarrollo del presente estudio de Tesis, resaltan las disposiciones

acerca de limitar el crecimiento urbano incontrolado en las grandes urbes por medio de una desconcentración de los mismos y la creación y fomento de polos de desarrollo.

Se establece como objetivo prioritario el evitar el desbordamiento incontrolado de numerosos grupos de población hacia zonas ejidales y comunales que flagelan la economía y el bienestar social de la colectividad. Además de delimitar las zonas urbanas y el límite sobre su crecimiento a nivel de Municipios, acorde a la planeación estatal inmerso dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En el Estado de México a este respecto se implementa el programa "pinte su raya", por medio del cual se limitan las zonas urbanizables, fuera de las cuales no se proveerá a ningún núcleo de población el equipamiento y los servicios públicos indispensables en todo centro de población.

Dentro del régimen ejidal y comunal la legislación expresamente dispone que su función tendrá un carácter eminentemente social en el cual se desarrollarán actividades agropecuarias y forestales, y en ningún momento de urbanización; excepción hecha de la zona urbana ejidal que nace con objeto de que los ejidatarios y comuneros cuenten con un lugar donde establecer su vivienda, cerca de su lugar de trabajo,

independientemente de que de hecho la dotación de zona de urbanización a los ejidos haya resultado por demás contraproducente, esta disposición se enmarca dentro de la planeación del desarrollo urbano. Para lo cual este tipo de asentamientos cubrirá los especiales requisitos de su régimen jurídico.

Las zonas ejidales y comunales como tipo de propiedad son producto de las luchas del pueblo de México para obtener un mejor nivel de vida de sus pobladores. Un proceso histórico concebido para abolir el poder político, económico y social del régimen latifundista, para subsistir un sistema de explotación feudal por una organización económica y democrática del sector agrario; por lo que la explotación colectiva de los bienes de los Ejidos y las Comunidades está plenamente justificado tanto desde el punto de vista técnico y económico como del social, histórico y político. Las luchas agrarias por la restitución o dotación de tierras, aguas y bosques han sido invariablemente colectivas. Aún cuando el sector agrícola es el eslabón más débil del proceso productivo, su comportamiento se convierte en estratégico para el logro del desenvolvimiento económico nacional.

Así lo consagra la Constitución federal que es nuestro máximo ordenamiento y lo especifica claramente en su Ley reglamentaria: la Ley Federal de Reforma Agraria.

Por lo que éste último ordenamiento al expresar de forma indiscutible que la propiedad ejidal y comunal será inexpropiable, inembargable y libre de todo gravámen por la función social que realiza:

"Art. 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población, serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención a este precepto..."

"Art. 53. Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales, de los Estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley..."

Lo cual aunque quede legalmente autorizado por lo dispuesto en el artículo 54. "Se exceptúa de las disposiciones contenidas en los dos artículos anteriores los actos a que

se refieren los artículos 63, 71, 87, 93, y 109 y en general, todos aquellos autorizados expresamente por esta Ley". Se contradice en forma tajante al establecer dentro de sus mismas disposiciones que la invasión ilegal - subráyese ilegal - de los ejidos posteriormente se regularizará a través del organismo facultado para ello: la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

"Art. 117. Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal, y cuando el objeto sera la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares..."

Disposición que resulta altamente nociva para la planeación del desarrollo urbano que pretende dar solución a la problemática urbana que enfrenta nuestro país y que impide el crecimiento del mismo. Porque al estar previniendo

el citado ordenamiento la regularización de una situación ilegal, propicia e incluso fomenta que en los ejidos se dé tal situación. Dadas las condiciones demográficas que se han descrito en este estudio, la población se concentra en las grandes urbes ocupando en la mayoría de los casos zonas de régimen ejidal o comunal, principalmente en el Estado de México y sus municipios conurbados con el Distrito Federal, los 17 Municipios del Sistema Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco, es decir, en la Región Central y la Zona Metropolitana. Esto provoca que personas sin escrúpulos ejidatarios, comuneros, avocindados o líderes venales, hayan hecho de las ventas ilegales su "modus vivendi", ya que al fin y al cabo ahí está el artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria que ordena la regularización de esos asentamientos anárquicos e irregulares.

El reparto de la tierra, meta inmediata de las instituciones agrarias, cumple en esencia su objetivo, que consiste en la destrucción del sistema feudal - hacendista en que se asentaba el viejo régimen prerrevolucionario, pero al mismo tiempo procura establecer una sociedad más justa y democrática en el campo, sin embargo, en algunas regiones del país por la presión demográfica, aparece el minifundismo, cuya falta de rentabilidad conduce a formas de vida que el derecho social trata de desaparecer. Por

otro lado el reparto de la tierra, no es ya la solución al problema agrario mexicano, sino la productividad de ésta en beneficio de todos los mexicanos. La forma de aprovechamiento y organización de los productores agrícolas que contempla la legislación vigente, tiene el propósito de evitar que se incremente este problema y corregirlo donde exista. Por lo que resulta urgente modificar la disposición estudiada.

El desbordamiento incontrolado hacia zonas ejidales y comunales se ve favorecido con la aludida disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria; pues las personas necesitadas de un lugar donde habitar y perspectivas de un trabajo y un mejor nivel de vida ocupan dichas zonas que han sido fraccionadas indiscriminadamente pulverizando los logros del derecho agrario en México - la propiedad ejidal y comunal- sabiendo que posteriormente serán dotados del equipamiento y servicios públicos, aunque deficientes por falta de planeación, sus centros de población serán regularizados e integrados al régimen de propiedad privada común a todos los centros de población urbanos. A pesar de que en la realidad de los hechos, ésto resulte altamente costoso tanto para los habitantes de esa zona como para el Gobierno en sus tres instancias.

Esta es la contradicción, a que hace alusión el presente estudio, de éste ordenamiento legal en materia

de asentamientos humanos. Si bien es cierto que el mencionado ordenamiento viene a enmarcar los logros de largos periodos de lucha social en México en materia agraria, también es verdad que introduce cambios, a veces radicales y estatuye figuras legales no bien configuradas y preceptos defectuosos que tendrán que ser modificados para procurar su perfeccionamiento.

Esta circunstancia nos obliga a proponer la modificación del texto vigente para efectos de lograr una acción efectiva y congruente tendiente a controlar y eliminar el poblamiento de los ejidos y comunidades que provoca entre otras cosas la depauperación de las actividades agropecuarias y forestales que constituyen un elemento vital para el desarrollo del pueblo de México.

El texto del citado artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, modificado quedaría en nuestro concepto de la siguiente manera:

"Art. 117. Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan como causa los propósitos a que se refiere, la fracción VI del artículo 112 se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal, según se determine en el Decreto respectivo, el cual podrá facultar a dichas

dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para efectuar el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados. Hechas las deducciones por concepto de intereses y gastos de administración, en los términos del Artículo siguiente, las utilidades quedarán a favor del fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el que entregará a los ejidatarios afectados la proporción dispuesta en el artículo 122.

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

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

En las zonas urbanas de los ejidos colindantes con las ciudades y en los fraccionamientos urbanos que realicen en los ejidos expropiados los organismos oficiales que señala esta ley, deberán satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalan las leyes y reglamentos locales aplicables".

Eliminándose las frases:

"...y, cuando el objeto sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra..."

"... o la regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos irregulares".

Determinándose que los centros de población que enfrentan una situación irregular en la tenencia de la tierra, antes de la reforma propuesta para el artículo 177 citado, se regularicen a través de la CoReTT, la cual debe desaparecer al dar por terminada la regularización de los mismos.

Al implementar una acción congruente partiendo de la modificación a este ordenamiento federal, se dará efectividad y coherencia a las políticas que se han instrumentado acerca de la planeación del desarrollo mediante la regulación y reordenación de los asentamientos humanos en nuestro país: México.

## PROPUESTA PERSONAL.

La planeación del desarrollo urbano que tiene como finalidad solucionar la problemática urbana que enfrenta nuestro país, instrumenta como estrategia central el ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos dentro del territorio nacional.

El propósito anterior se pretende lograr a través de la desconcentración de los centros urbanos y la oferta anticipada de suelo con la infraestructura básica, creando además polos de desarrollo.

Cuando se implementan las acciones tendientes a desconcentrar las grandes urbes se establecen zonas urbanas y zonas no urbanizables en las cuales no podrán establecerse núcleos de población, en el Estado de México esta acción queda contemplada dentro del programa "pinte su raya", la cual no produjo los resultados esperados - contener el desbordamiento incontrolado de asentamientos humanos en el territorio de la Entidad - por que al momento de hacer la delimitación y demarcación de las zonas mencionadas, no se contempló el total de los asentamientos humanos que se encontraban establecidos o que estaban en proceso de formación, lo cual produjo que los caseríos establecidos en forma irregular sin contar con el equipamiento y los servicios básicos, comienzan en forma

anárquica a proveerse de las mismas: se cuelgan de los cables de electricidad existentes en los núcleos de población vecinas, invaden zonas agrícolas y forestales, etc.; y posteriormente comienzan a ejercer presión demográfica para obtener del Gobierno los beneficios de la urbanización.

Razón por la que existe la motivación para proponer esta solución práctica: que se realice una nueva delimitación y demarcación de las zonas urbanas, fuera de las cuales no se permita el asentamiento de núcleos de población ni la prestación de servicios o equipamiento urbano alguno; pero contemplando dentro de éstas todos los asentamientos que de hecho han configurado centros de población y aquellas que están en proceso de formación.

En cuanto al particular régimen de las zonas ejidales y comunales en lo que se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra que propiciara una adecuada secuencia en el desarrollo urbano planeado, podría configurarse a través de prever una zona de ampliación denominada zona de reserva en propiedad particular, para el crecimiento de los centros de población ya regularizados; para que de acuerdo a normas técnicas y administrativas se proyecte un desarrollo planeado de esas zonas que con seguridad se ampliarán posteriormente

dado el crecimiento urbano.

Las dos propuestas anteriores a la par de la implementación efectiva de las estrategias de la planeación del desarrollo, se refuerzan y fundamentan en el marco jurídico instrumentado para tal efecto; el cual, podemos decir que es muy joven en el Estado de México e inexistente en el resto de la República, excepción hecha del Distrito Federal.

Por lo que la modificación del texto del artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria, propuesta en el presente capítulo vendría a dar eficacia a una acción enérgica y determinante que tienda a contener el desbordamiento incontrolado de núcleos de población a zonas ejidales o comunales; ésto naturalmente si nuestro objetivo es no desaparecer la propiedad social, producto de nuestra Revolución Mexicana

Finalmente podemos resumir que la estrategia central de la planeación - la ordenación y reorientación de los asentamientos humanos - tendiente a la desconcentración de los centros urbanos más poblados y a la creación de polos de desarrollo, obtiene su máxima eficacia a través de acciones como las propuestas:

1. Una nueva delimitación y demarcación de zonas urbanas, fuera de las cuales no se proporcione equipamiento,

ni servicios básicos:

2. La creación de una zona de reserva para los centros de población regularizados que prevea su crecimiento y ampliación:

Y la más importante:

3. La modificación del texto del artículo 117 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, eliminando la posibilidad de una regularización de la tenencia de la tierra, a los núcleos de población que se asienten en Ejidos y Comunidades, en forma por demás irregular.

De esta forma la ordenación y control de los asentamientos humanos se aplicará congruente y coherentemente a las condiciones reales que éstos enfrentan en la actualidad, además que se corregiría la contradicción que se encierra en la multicitada Ley Federal, que a la vez que prohíbe el asentamiento humano en zonas ejidales y comunales no aptas a la urbanización por su naturaleza; posteriormente prevé que este acto ilícito entre en un marco legal, al contemplar la regularización de la tenencia de la tierra.

CONCLUSIONES  
QUINTO CAPITULO.

Podemos concluir, que el objetivo de la legislación y los planes de desarrollo urbano - marco jurídico de los asentamientos humanos - es el crecimiento armónico y equilibrado del país, cuya estrategia principal la constituye el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.

Para lo cual el Estado en sus tres niveles de Gobierno elaborará y ejecutará las medidas legales y administrativas necesarias.

Se hace una perfecta delimitación de acciones, funciones y autoridades que harán efectivas las acciones y medidas establecidas en la materia.

Cabe resaltar que se hace mención en cada uno de los eslabones del proceso de planeación, la importancia que representa lograr un desarrollo armónico y equilibrado en el campo mexicano que se traduzca en la deseada desconcentración de las grandes urbes, en la medida en que el campo se transforme en un modo de vida digno y atractivo con perspectivas reales de desarrollo que retenga a su poblador. Y por otro lado, la necesaria conservación del régimen ejidal en los predios asignados a esta función social, fruto de las luchas

sociales del pueblo de México.

Por lo que se produce una gran contradicción en el marco legal de los asentamientos humanos cuando la misma Ley Federal de Reforma Agraria, dispone en el artículo 117 primer párrafo, la regularización de la Tenencia de la Tierra, de las zonas ejidales o comunales que han sido invadidas por asentamientos humanos irregulares.

La necesaria modificación del régimen jurídico de la tenencia de la tierra en los ejidos, de propiedad ejidal a propiedad privada para poder incorporar a los centros de población a un régimen regular de derecho en donde el gobierno de los Estados y Municipios a los cuales se integren, puedan proveerlos del equipamiento y servicios públicos indispensables y, además incorporarlos a la planeación del desarrollo urbano en sus respectivas competencias; no es en sí mismo un problema que limite el crecimiento y desarrollo urbano, sino lo es la posibilidad de esta regularización.

Al momento que en este ordenamiento de carácter federal se prevé dicha posibilidad es como si tácitamente se permitieran los multicitados asentamientos, ya que en realidad no existe una acción suficientemente sólida que refuerce la prohibición de asentarse con fines urbanos en los ejidos.

Por lo cual se hace indispensable la modificación

propuesta para el citado texto de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que de una vez se adopten medidas enérgicas y tajantes que permitan la consecución de los objetivos y metas de la Planeación Democrática y México se desarrolle armónica y equilibradamente.

## CONCLUSIONES GENERALES

I. Los asentamientos humanos irregulares en los Ejidos y Comunidades que se encuadra en el Derecho Agrario, no es de manera alguna obsoleta o fuera de época, sino que constituye el detonante del desarrollo urbano en México.

II. El crecimiento o estancamiento del sector social determina en gran medida el crecimiento y desarrollo de un país, como lo es el nuestro.

III. El campo en el momento actual no necesita de dotaciones de terreno, sino que se incremente la productividad del mismo, a través del otorgamiento de créditos agrarios suficientes y expeditos, aunado a una adecuada organización interna de Ejidos, Comunidades y Centros de Población, contemplados como un conjunto y no como unidades aisladas que pretenden solucionar el problema del campo mexicano.

IV. La pulverización de enormes extensiones de Ejidos y Comunidades aledañas a las grandes urbes se ha dado por la invasión de numerosos núcleos de población, que se asientan en ellos irregularmente en cuanto a la tenencia de la tierra.

V. El fin primordial del Sistema Nacional de Planeación Democrática es reorientar los asentamientos humanos,

desalentando su crecimiento incontrolado en las grandes urbes y desarrollando polos de desarrollo en otros lugares aptos para absorber el crecimiento urbano.

VI. La posibilidad de una regularización en la tenencia de la tierra, fomenta la proliferación de los asentamientos humanos anárquicos en los Ejidos y Comunidades.

VII. Proponemos la desaparición de la anterior posibilidad, así como la del organismo encargado de la misma: la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra - CoReTT, posteriormente al cumplimiento de su función de acuerdo a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente. (art. 117 LFRA).

VIII. También proponemos que se realice una nueva demarcación territorial de las zonas urbanas, abarcando todo asentamiento humano existente, o en proceso de formación, con el propósito de que una aplicación enérgica de las disposiciones que regulan las zonas no urbanizadas no sea ficticia, ni lesione derechos humanos.

IX. Por otra parte, la delimitación de una zona de reserva para el crecimiento de los asentamientos humanos regularizados, impediría que se desarrollará su necesaria

expansión sin la planeación adecuada.

X. El problema urbano requiere de la energía de las Autoridades correspondientes en la aplicación de sus normas y sanciones.

XI. La corrupción, hace del problema urbano un problema de hombres, no de leyes. La existencia de líderes venales, casiquismo, irregularidades por parte de organismos públicos como CRESEM, AURIS, CoReTT, Plan Sagitario, etc. ¿Podríamos incluir a PRONASOL?...

XII. El orden jurídico que sustenta al Sistema Nacional de Planeación Democrática es perfectible, es decir, en cuanto se profundice en su conocimiento y aplicación, si es necesario se podrá modificar a fin de adaptarse a las circunstancias reales del desarrollo urbano actuales.

XIII. Es una legislación joven, es decir, de reciente creación que surge con posterioridad a la existencia de los problemas urbanos provocados por el crecimiento caótico de los asentamientos humanos; surgiendo por lo tanto como un remedio, tratándo de solucionarlos, en vez de ser preventivo como debe ser un crecimiento urbano planeado.

XIV. El crecimiento urbano anárquico que experimentó

el Estado de México, propició la instrumentación a implementación de un Sistema de Planeación Local siguiendo los lineamientos generales del Sistema Nacional, constituyéndose así en un modelo a seguir por las demás Entidades integrantes de la Federación.

XV. Finalmente podemos afirmar que la existencia de numerosísimos asentamientos humanos anárquicos en la zona conurbada del Estado de México, principalmente con el Distrito Federal, a pesar de contar con el marco jurídico adecuado que fundamenta su sistema de planeación obedece a todas las causales expuestas anteriormente.

XVI. Urge en conclusión, que en el caso concreto del Marco Jurídico actual de los asentamientos humanos del Estado de México - el cual es en nuestro concepto muy completo - se aplique por las diversas autoridades involucradas en el mismo con la energía e integridad debidas y el mismo marco se traslade como medida preventiva al resto de las Entidades Federativas para cumplir así con los lineamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

## BIBLIOGRAFIA

- I. ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM Textos Jurídicos Universitario, 1a. ed., 1975, 560 págs.
- II. AGUILAR NARVAEZ José Antonio, Administración del Desarrollo Urbano, México, INAP Serie Praxis, 1a. ed., 1980, 17 p.
- III. DE IBARROLA Antonio, Derecho Agrario, México, Porrúa, 1a. edición, 1975, 862 p.
- IV. GACETA Mexicana de Administración Pública Municipal, Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, La Vertiente Regional de Planeación, México, Ed. INAP, 1a. ed., 1984, 269 p.
- V. GARCIA MAYNEZ Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 32a. ed., 1982, 443 págs.
- VI. GARROCHO Carlos, Estructura Funcional del Sistema de Asentamientos Humanos del Estado de México, Toluca México, Ed. El Colegio Mexiquense, 1a. ed., 1988, 98 p.
- VII. GOBIERNO del Estado de México, Población Total 1980-1990, Hipótesis Histórica por Municipios, Sistema Estatal de Información, Toluca México, Gobierno del Estado de México, 1980.

- VIII. GONZALES CASANOVA Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), México Hoy, México, Siglo Veintiuno Editores, 7a. ed., 1983, 419 p.
- IX. HANK GONZALEZ Carlos, Compilación de Leyes del Estado de México, Toluca México, Ed: Regina de los Angeles, 1a. ed., 1974, 1338 p.
- X. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 8 Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal, México, Ed. INAP, 1a. ed., 1985, 35 págs.
- XI. INSTITUTO Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 10 La Planeación del Desarrollo Municipal, México, Ed. INAP, 1a. ed., 1985, 34 p.
- XII. LAROUSSE Diccionario Enciclopédico, México, Larousse, 1989, 1565 págs.
- XIII. MEDINA CERVANTES José Ramón, Derecho Agrario, México, Harla, 1a. ed., 1987, 537 págs.
- XIV. MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, El Problema Agrario de México, México, Porrúa, 16a. ed., 1987, 601 págs.
- XV. RECASENS SICHES Luis, Introducción al Estudio del Derecho, México, Porrúa, 5a. ed., 1979, 360 págs.
- XVI. RODRIGUEZ ARANDA Antonio, La Reforma Agraria y el Derecho, Madrid, Editoriales de Derecho Unidas, 2a. ed., 1975, 349 p.

- XVII. RODRIGUEZ GALAZ Yazmin, Irregulares, más de 1.200,000 lotes en el país, El Universal, México D.F., Ed. El Universal, 1689, 10 de Marzo de 1990 p. 5.
- XVIII. SALINAS DE GORTARI Carlos, Presidente Constitucional 1989 - 1994, Primer Informe de Gobierno, El Universal, México D.F., Ed. El Universal, 26358, 2 de Noviembre de 1989, págs. 12 - 16.
- XIX. SANDLER Hector Raúl, Manual de Técnicas de Investigación para Elaborar la Tesis Profesional de Derecho, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1a. ed., 1983, 117 p.
- XX. SECRETARIA De Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección General de Estudios Administrativos para el Desarrollo Urbano, ¿Qué son los Asentamientos Humanos?, México, Dirección General de Estudios Administrativos para el Desarrollo Urbano, 2a. ed., 1986, 77 p.
- XXI. SECRETARIA De Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Estimación del Déficit de Vivienda en los Municipios del Estado de México 1988 - 1993, Naucalpan de Juárez, AURIS Unidad Ejecutiva de Análisis e Informática, Abril 1989, 170 págs.
- XXII. SECRETARIA De la Reforma Agraria, Comisión Para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, CoReTT y los Vecinjs, México, CoReTT Departamento de Sensibilización, s. fecha, 32 p.

- XXIII. SECRETARIA De Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Agenda Estadística 1989, México, Ed. INEGI, 1990, págs.
- XXIV. SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo Vol. I y II, México, Porrúa, 14a. ed., 1986, 853 y 765 págs.
- XXV. TENA RAMIREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México 1908 - 1982, México, Porrúa, 11a. ed., 1982, 1031 págs.
- XXVI. WITKER V. Jorge, Como Elaborar una Tesis de Grado en Derecho, México, PAC, 2a. ed., 1986, 147 p.

## LEGISLACION CONSULTADA Y OTRAS DISPOSICIONES LEGALES

- I. ACUERDO del Ejecutivo del Estado por el que se Crea el Comité Coordinador del Programa Horizonte Central 17 Ciudades Periféricas, Estado de México, Gaceta de Gobierno, 18 de Septiembre de 1985.
- II. CODIGOS Penal y de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de México, México, Cejica, 1a. ed., 1986, 478 págs.
- III. CONSTITUCION Política del Estado Libre y Soberano de México, Ley Orgánica Municipal, Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, Toluca de Lerdo México, Comisión Estatal Electoral, Abril de 1987, 157 págs.
- IV. CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1988, 150 págs.
- V. DECRETO de la Ley que Crea un Organismo Público Descendralizado que se denominará Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Estado de México, Gaceta de Gobierno, 3 de Enero de 1970.
- VI. LEY de Asentamientos Humanos del Estado de México, México, Gobierno del Estado, 1a. ed., 1983, 66 págs.
- VII. LEY de Planeación, México, Porrúa, 3a. ed., 1988, 50 págs.
- VIII. LEY Federal de Reforma Agraria, México, PAC, 3a. ed., 1985, 1a. reimpresión 1987, 493 págs.

- IX. LEY General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley Federal de Vivienda, México, Porrúa, 8a. ed., 1988, 340 p.
- X. LEY que Crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado "Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México". Toluca México, Gaceta de Gobierno, 24 de Agosto de 1983.
- XI. PLAN del Centro de Población Estratégico de Naucalpan de Juárez, Toluca México, Gaceta de Gobierno, 11 de Febrero de 1987, 25 p.
- XII. PLAN Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México, Toluca México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Gobierno del Estado de México, 1a. ed., 1984, 120 págs.
- XIII. PLAN Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1a. ed., 1989, 143 págs.
- XIV. PROCURADURIA Fiscal del Estado de México, Prontuario de Legislación Fiscal 1985, Coordinación General de Comunicación Social, México, Impresora y Editora Mexicana, 1a. ed., 1985, 488 págs.