

790
207

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

EL FENOMENO DE CONURBACION EN LA
CIUDAD DE MEXICO:
MEDIDAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JUAN CARLOS SANCHEZ CORREA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

EL FENOMENO DE CONURBACION EN LA CIUDAD DE

MEXICO:

MEDIDAS LEGALES Y ADMINISTRATIVAS

	PAG.
PROLOGO.	
INTRODUCCION .	
CAPITULO 1. <u>CONURBACION.</u>	1
1.1. Concepto de Conurbación desde el Punto de vista Jurídico, Social, Político y- Económico.....	1
1.2. Antecedentes Históricos del Valle de- México y de la Ciudad de México.....	9
1.2.1. Epoca Prehispánica.....	9
1.2.2. Epoca Colonial.....	20
1.2.3. Epoca, México Independiente.....	26
1.3. Período en que aparece el fenómeno en- el Valle de México, (1950-1970) y sus- Causas.....	35
1.3.1. Algunos intentos de Planeación- Urbana.....	41

	PAG.
Citas del Capítulo 1.....	46
CAPITULO 2. <u>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.</u>	52
2.1. El Medio Físico.....	52
2.2. El Problema Social.....	57
2.2.1. La Población.....	57
2.2.2. La Contaminación Ambiental.....	58
2.2.3. La Seguridad Ciudadana.....	61
2.2.4. El Transporte.....	63
2.3. El Problema Económico.....	64
2.3.1. El Equipamiento Urbano.....	66
2.3.2. Agua Potable y Drenaje.....	67.
2.3.3. El Desarrollo Industrial.....	69
2.3.4. El Desarrollo Agrícola.....	69
2.4. El Problema Político.....	71
Citas del Capítulo 2.....	73
CAPITULO 3. <u>MEDIDAS LEGALES RESPECTO AL FENOMENO DE LA CONURBACION EN LA CIUDAD DE ME- XICO.</u>	77
3.1. Las Reformas Constitucionales del 6 de Febrero de 1976.....	77

	PAG.
3.1.1. El Artículo 27 Constitucional.....	78
3.1.2. El Artículo 73 Constitucional.....	80
3.1.3. El Artículo 115 Constitucional....	82
3.2. La Ley General de Asentamientos Huma-- nos.....	86
3.2.1. El Capítulo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos.....	92
3.2.2. El Decreto Presidencial del 6 - de Octubre de 1976.....	98
3.3. La Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal.....	101
3.3.1. La Comisión Nacional de Desarro llo Urbano.....	103
3.4. Mecanismos Legales para la Coordina- - ción de Planes y Programas en Materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo- Urbano.....	105
3.5. Relación de Disposiciones Legales que- dan Atención al Fenómeno de Conurba_ - ción en el Valle de México.....	107
Citas del Capítulo 3.....	110

	PAG.
CAPITULO 4. <u>ACCIONES QUE SE HAN PROPUESTO.</u>	114
4.1. La Descentralización Administrativa e Industrial y las Disposiciones Legales Relativas.....	115
4.2. El Control en el Uso del Suelo y las Disposiciones Legales Relativas.....	130
4.3. El Uso Racional del Agua y las Disposiciones Legales Relativas.....	136
4.4. El Ordenamiento en la Vialidad y el -- Transporte, y las Disposiciones Legales Relativas.....	139
4.5. El Mejoramiento en la Seguridad Ciudadana y las Disposiciones Legales Relativas.....	147
4.6. El Control Ambiental, la Protección Ecológica y las Disposiciones Legales Relativas.....	153
4.7. Recientes Instancias Planificadoras para el Desarrollo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.....	158
Citas del Capítulo 4.....	161

	PAG.
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFIA	175
HEMEROGRAFIA	178
PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES.....	180
LEGISLACION CONSULTADA.....	182

★

P R O L O G O

Esta es una Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho, en la que me propuse desarrollar el tema del fenómeno de la conurbación en la Ciudad de México, mi interés por el mismo, tiene como origen tres aspectos: El primero lo es, la inquietud surgida en el Seminario de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la investigación y actualización legislativa relativa a problemas de naturaleza urbana; El segundo, es la propuesta que se me planteó en dicho Seminario, para la elaboración de una Tesis que tuviera como tema central, el tratamiento legal que se le ha dado al fenómeno de la conurbación; Y el tercero, es el hecho de que la propuesta me resultó bastante atractiva, en razón de que la mayor parte de mi vida la he habitado en una área netamente conurbada y de alguna u otra forma, he experimentado los efectos de tal situación.

Debido a que el multicitado fenómeno urbano se presenta en varios puntos del país, y de manera muy marcada en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, me limité a investigar solamente la experiencia de la Zona Metropolitana - de la Ciudad de México, por tal motivo, enfoqué los orígenes del fenómeno, su problemática y atención legal, en dicha zona.

Para comenzar con la investigación, me dirigí al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual cuenta con buena información sobre la estructura jurídica y organización administrativa - para la planeación y regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en México, además, en este lugar, encontré definiciones de conurbación, características, exposición de problemas y propuestas para la solución de los mismos, pero todo esto a un nivel muy general, aún así, este primer paso, me guió a la elaboración de un esquema provisio nal del trabajo. Sin embargo, mis intenciones estaban dirigidas hacia la Ciudad de México, en tal virtud requería de información específica sobre la misma; para la cuestión de antecedentes históricos, acudí al Archivo General de la Nación y posteriormente tuve conocimiento acerca de la existencia - de la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del - Departamento del Distrito Federal y de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del mismo De_ partamento, en estos sitios, me proporcionaron valiosa infor mación traducida en antecedentes, diagnósticos, datos esta_ dísticos y perspectivas sobre la Zona Metropolitana de la - Ciudad de México, de manera adicional, dicha información me canalizó a otros lugares, tales como la Cámara de Diputados, Asamblea de Representantes del Distrito Federal y Secreta - ría de Desarrollo Urbano y Ecología, todo ello me permitió -

estructurar un capitulo definitivo de Tesis y en consecuencia, desarrollar con mayor facilidad el tema que me habfa fi
jado.

A fin de no divagar, ni extenderme demasiado, y debido a que en el estudio de los fenómenos metropolitanos y pro
blemas derivados de los mismos, intervienen múltiples disciplinas, entre ellas el Derecho con una gran actividad legislativa, me vi obligado a compactar en la medida de lo posible el contenido de la información obtenida, por ejemplo en el Capítulo Cuarto, notarán que me avoqué en varias ocasiones a plasmar sólomente la relación de varias leyes, sin pro
fundizar en el contenido de las mismas.

Para concluir, me resta reconocer que en la realización de este trabajo, no me impuse alguna hipótesis general sobre el tema, aunque al final, y en base al mismo desarrollo de la investigación deduzco algunas muy modestas conclusiones y propuestas sobre lo expuesto.

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

El fenómeno de conurbación o metropolización de la Ciudad de México es un problema vigente que nos atañe a todos los que aquí habitamos. Todos, pobres o ricos, viejos o jóvenes, experimentamos de una forma u otra las repercusiones de un desarrollo urbano explosivo, desordenado e incontrolado. A la vez, contamos con un gran número de ventajas en comparación con el resto de nuestros conciudadanos en la República. En esta gran urbe se concentran buena parte de los recursos nacionales: Bienes y servicios materiales y culturales, por lo que la gente del resto del país, cree encontrar mejores oportunidades de trabajo, así sea en los terribles ámbitos del subempleo. Aquí, también es donde se encuentran los hospitales y centros de asistencia social más completos, donde los niños y jóvenes pueden encontrar las mejores opciones educativas a cualquier nivel. Pero a pesar de ser la ciudad de México y su Zona Metropolitana el polo de mayor desarrollo en el país, ésta presenta graves problemas, carencias y rezagos en múltiples aspectos, resultantes del enorme centralismo que soporta. En ella observamos los ejemplos más claros de la desigualdad: Aquí contrastan cotidianamente la miseria y las necesidades más elementales, con la riqueza más opulenta, la modernidad y el atraso en sus manifestaciones más extremas. Es pues, la ciudad de México y su

Zona Metropolitana o conurbada, un tema por demás amplio -- que encierra múltiples problemas ya sean sociales, económicos, políticos o jurídicos muy complejos, sin embargo, el presente trabajo tiene como objetivo primordial, intentar exponer el estudio legal y administrativo del fenómeno metropolitano. Para ello, en el Primer Capítulo, examino el concepto de conurbación desde el punto de vista jurídico, social, económico y político a fin de tener una clara idea de lo que es. A continuación expongo los antecedentes históricos del Valle de México y de la ciudad de México, con la intención de ubicar cronológicamente el período en el que aparece el problema y conocer sus causas, además, menciono aquí algunos intentos de planeación urbana con carácter jurídico-administrativo anteriores al año de 1976.

En el Segundo Capítulo, señalo qué unidades político-administrativas integran el ámbito territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en qué medio físico se ubica, sin embargo, éste Capítulo está dedicado principalmente al planteamiento de la problemática social, económica y política derivada de éste gran conglomerado urbano, aquí toco aspectos como el de la contaminación ambiental, población, seguridad, transporte, etc.

Después de saber en qué consiste el fenómeno de conur

bación o metropolización y después de conocer sus causas y - sus consecuencias en esta ciudad, entro, en el Capítulo Tercero, a la exposición del tratamiento legislativo que se le ha dado a dicho fenómeno, en este sentido, parto con las reformas y adiciones constitucionales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano del año de 1976 y, sigo con la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de ésta manera conoceremos qué otras leyes, reglamentos, decretos y medidas administrativas se han derivado de aquellos niveles para dar atención al fenómeno urbano que nos ocupará.

Ya que tenemos conocimiento del tratamiento legal que se le dá al fenómeno de conurbación, expongo en el Cuarto y último Capítulo, una serie de acciones que se han planteado en diversos foros, programas y planes, tendientes a hacer más llevaderos los problemas derivados de esta gran extensión urbana y adicionalmente, menciono las disposiciones legales en las que pueden encontrar apoyo dichas acciones.

CAPITULO 1

C O N U R B A C I O N

1.1. CONCEPTO DE CONURBACION DESDE EL PUNTO DE VISTA JURIDICO, SOCIAL, POLITICO Y ECONOMICO.

En la actualidad, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México está considerada como la urbe más grande del planeta, cuenta con un sin fin de problemas propios de una metrópoli de tal magnitud.

La expansión del área urbana ha trascendido los límites político-administrativos del Distrito Federal, formando una unidad económica y social con los municipios aledaños del Estado de México y tendiendo a formar dicha unidad con gran número de asentamientos humanos ubicados en municipios más alejados, a este fenómeno de expansión urbana se le denomina conurbación, hecho metropolitano o metropolización, sin embargo, el término que más se maneja es el de conurbación.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua dice, que conurbación es: "el conjunto de varios núcleos urbanos, inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban uniéndose en unidad funcional". (1)

El Diccionario Básico Espasa, señala como conurbación, a la: "agrupación urbana que consta de una aglomeración importante y varias ciudades satélites, o de varias entidades urbanas en la misma categoría". (2)

Sobre conurbación, los urbanistas manejan términos como el de aglomeración urbana que a su vez, dicen, es el equivalente al concepto contemporáneo de ciudad, también, se habla de espacio urbanizado considerado como el concepto futuro de ciudad "que se refiere a las formas y el sentido que adopta el desarrollo de las ciudades". (3)

En el aspecto jurídico, la Ley General de Asentamientos Humanos de México, en su artículo 18, indica que: "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica". (4)

Por otra parte, dentro de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se celebró en Diciembre de --

1987, en la Ciudad de Toluca, Estado de México, la Reunión - Nacional de Zonas Metropolitanas, que tuvo como finalidad el analizar el fenómeno de las zonas metropolitanas desde diferentes aspectos, se analizó el fenómeno de conurbación desde el punto de vista social y se dijo que: "las zonas metropolitanas son generadas por los principales valores y significados de un pueblo, son interacción recíproca entre habitar y cultura que hace que los centros urbanos sean al mismo tiempo un medio y un fin para el hombre; medio, porque posibilita los encuentros que lo realiza, y fin, porque constituye - la huella propia de la cultura.

La conurbación es, por definición un conjunto de centros urbanos que se conglomeran y se interrelacionan en un gran espacio de habitar, dentro del cual la ambigüedad, la contradicción y la complejidad se realizan de manera plena. No son pues, un imposible y un absurdo, sino la manifiesta - ción viva, y no por eso, menos problemática, de la evolución de un conjunto de categorías de la cultura mexicana actual".

(5).

Desde el punto de vista político, el problema de la conurbación representa un aspecto de primordial atención en las acciones y estrategias del gobierno, dadas sus implicaciones directas sobre el bienestar social, significa todo un reto el poder controlar el crecimiento de las grandes ciuda-

des e impulsar el desarrollo de las localidades que tengan mayor disponibilidad de recursos y áreas de crecimiento para la promoción de las diversas actividades de las grandes urbes.

La conurbación, económicamente hablando, implica altos gastos por las necesidades de obra pública que requiere y por los altos consumos de agua, alimentos, energéticos y materias primas que se requieren en una gran ciudad.

Y volviendo a retomar lo que mencionan los urbanistas sobre conurbación, podemos observar que hablan del fenómeno como un concepto contemporáneo y futuro de ciudad, y por los demás conceptos que se han vertido aquí, resulta claro advertir, que una conurbación no es más que una ciudad de magnitudes considerables, por ello, considero conveniente mencionar algunas definiciones de ciudad.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, dice que ciudad: "es una población comunmente grande, que en lo antiguo gozaba de mayores preeminencias que las villas". (6)

Por su parte, Chabot G., dice: que para poder definir una ciudad se debe atender a los siguientes elementos que son:

- "1.- Definición Numérica. En la que se fija un determinado número de habitantes por encima del cual una aglomeración recibe el nombre de ciudad, en Estados Unidos y - México, se ha adoptado la cifra de 2.500;
- 2.- Criterio Histórico: Una aglomeración constituirá una ciudad en la medida en que su papel en el pasado le - confiera este título;
- 3.- Definición de Derecho Administrativo. Antiguamente, - la ciudad tenía ciertos derechos y obligaciones pro_ - pias que la distinguían del área rural.
- En la Edad Media, por ejemplo, sólo las ciudades te_ - nían derecho a abrir un mercado; estaban por otra parte, sometidas a obligaciones militares, a las que respondían las murallas y el foso; de este modo, su territorio quedaba delimitado en forma muy precisa. Por es_ - ta razón, cada municipio tenía su vida jurídica propia. De forma análoga, en gran número de países (Gran Breta_ - ña, Noruega y Japón, principalmente), son las ciudades que gozan actualmente de un régimen municipal distinto; están dotadas de poderes especiales y sujetas a deter_ - minadas obligaciones respecto al gobierno central. Des_ - de el punto de vista jurídico la oposición entre el - campo y la ciudad es, por tanto, muy clara.
- Si bien, antaño el contraste entre la ciudad y el cam_ -

po era muy claro, en la actualidad es cada vez más difícil establecer una distinción, y por otra parte, la oposición administrativa ha desaparecido en numerosos países.

4.- El aspecto Exterior. Que nos permite reconocer una ciudad; para el geógrafo, la ciudad es ante todo, un paisaje, un paisaje de geografía humana, y los paisajes se reconocen y clasifican precisamente por su aspecto exterior.

5.- La Ciudad definida por los Modos de Vida Urbanos. Hay maneras de vivir propias de la ciudad, así como también las hay que son propias del campo. Pero una fábrica aislada no se considera habitat rural, y sin embargo, no forma tampoco una ciudad; lo mismo cabría decir de las viviendas de obreros instalados en el campo; sin duda sería conveniente distinguir entre un habitat rural agrícola y un habitat rural no agrícola, pero que tampoco sería urbano". (7)

El mismo autor señala que una aglomeración sólo se considera una ciudad, cuando desempeña una o varias funciones urbanas; "La función urbana le impone su modo de vida y razón de ser" (8), clasifica a las funciones urbanas de la siguiente manera:

- 1.- Función Militar: Ciudades-fortaleza o puertos militares.
- 2.- Función Comercial, la más extendida: Ciudades de comercio marítimo o puertos, ciudades mercado, grandes depósitos continentales.
- 3.- Función Industrial: Ciudades mineras, ciudades fabriles.
- 4.- Función Terapéutica, Función de Veraneo y Turismo: Ciudades sanatoriales, ciudades balnearias y estaciones deportivas.
- 5.- Función Intelectual y Religiosa: Ciudades universitarias, ciudades de peregrinaje, ciudades de arte.
- 6.- Función Administrativa: Se ejerce de forma particularmente clara en las capitales". (9)

La grandeza de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, permite concentrar casi la totalidad de las funciones anteriormente mencionadas.

Y, ahora que ya tenemos una idea de lo que es una ciudad y una conurbación, me parece conveniente tocar de manera somera el desarrollo histórico del Valle de México y de la Ciudad

dad de México para ubicar de forma cronológica el fenómeno -
de conurbación que nos ocupa y encontrar sus causas.

*

1.2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL VALLE DE MEXICO Y DE LA CIUDAD DE MEXICO.

El establecimiento en un lugar fijo de cualquier sociedad, obedece siempre a causas que le van a acarrear beneficio y que le van a permitir el desarrollo de las diversas actividades humanas, esto lo pudimos percibir cuando se habló de la conurbación desde el punto de vista social, por lo que en las ciudades actuales podemos apreciar huellas de las causas que les dieron origen: Se establecieron cerca de ríos, mares, tierras fértiles o de rutas y áreas que les permitieron a esos primeros pobladores protegerse de sus enemigos y la Ciudad de México no es la excepción.

1.2.1. EPOCA PREHISPANICA.

Las huellas más antiguas de ocupación humana en el Valle de México, se remontan a más de veinte mil años. "A las primeras ocupaciones del valle en forma de campamentos temporales de pequeñas bandas, de carácter discreto o discontinuo, le siguen los asentamientos de carácter fijo, como los de San Vicente Chicoloapan, y de ocupación continua como lo fueron, el Arbolillo, Zacatenco, Tlatilco, Ticomán, Cuicuilco, Chimalhuacán, Copilco, etc.

A los campamentos temporales de recolectores y casado

res les siguen los primeros asentamientos sedentarios de los grupos que, después de haber domesticado las plantas y en especial el maíz, constituyen las primeras aldeas fijas en el altiplano". (10)

"Hacia mediados del primer milenio a.C., apareció un importante centro ceremonial en Cuicuilco, el cual es ejemplo de la extensa ocupación humana del suroeste del Valle, a decir de los conocedores. Cuicuilco, presenta las primeras manifestaciones de una arquitectura monumental en el Valle de México. Paralelamente, al final de Cuicuilco, se inicia la ocupación de Teotihuacán, en el ángulo noroeste de la cuenca.

Además de estos dos sitios, aparecen otros de menor importancia en torno a la extensión lacustre, destacando Azcapotzalco y Texcoco, que poco después sufrirían la influencia de la expansión económica y social de Teotihuacán que fuera durante cerca de mil años (de 200-100 a.C. a 650-700 d.C.), el más importante asentamiento de población de la cuenca de México. A mediados del siglo VII Teotihuacán entra en decadencia." (11)

"El postclásico temprano conoce un momento en que los centros ceremoniales y los urbanos importantes se desplazan fuera de los límites de la cuenca de México, a pesar de que Tula y Cholula ejercen una fuerte influencia en la totalidad

de su territorio. La influencia de Tula se observa en la propagación de una tradición cerámica que se extiende por Texcoco, Tenayuca, Chapultepec y Tlatelolco, misma que, se basaba en el control político e influencia económica que tenía Tula en el área noreste de la cuenca.

Hacia el siglo XII y XIII, Tula entra en crisis y es parcialmente abandonada y después destruida por nuevos grupos bárbaros que penetran a la porción central del altiplano, entre ellos probablemente los mexicas. Los Otomíes, Culhuáques, Cuiclahuacas, Xochimilcas, Chalcas, Mixquicas, Tepanecas, Acolhuacas y Mexicas, se extienden por la cuenca durante este período y toman posiciones alrededor de la gran unidad lacustre, integrándose paulatinamente a las tradiciones de los pueblos agrícolas del área.

En los siglos siguientes, la importancia o declinación de estos grupos, estuvo condicionada por la victoria militar y la derrota, siendo un proceso complementario la expansión y la reducción de áreas bajo su control.

El apogeo de los Otomíes, se produce durante el siglo XIII, siendo Xaltocan, en el norte de la cuenca, su capital. Los anales de Cuauhtitlán contemplan su declinación durante el siglo XIV, su colapso en 1395 y la dispersión de la población.

Los culhuaques habitaron Culhuacán y se asentaron ahí probablemente desde el siglo XII. A principios del siglo XIV los mexicas estuvieron sujetos a Culhuacán. A mediados del - siglo XIII, los culhuaquenses caen bajo el embate de los tepanecas y también son parcialmente dispersados, pero Culhuacán sobrevive y posteriormente es conquistada por Tenochti_tlan en 1428. Además de Culhuacán, Iztapalapa, Mexicalzingo- y Huitsilopochco (Churubusco), fueron las principales comuni- dades colhuas.

Los cuitlahuaca ocuparon una comunidad insular llama- da Cuitláhuac o Tláhuac y hasta donde se sabe, no se exten- dieron mucho más allá de ésta, sólo hasta Sta. Caterina y - Tulyehualco.

Los mixquica fueron otro pequeño grupo asentado en - una estrecha faja entre los xochimilca y los chalca. Su comu- nidad más importante fue Mixquic.

Los xochimilcas tuvieron en Xochimilco la capital, de un extenso territorio que se extendía al norte del Estado de Morelos y las porciones meridionales del Popocatepetl.

Los chalcas se establecieron en Chalco y en otras- localidades importantes como Tlamanalco, Chimalhuacán, Tenan- go y Amecameca.

Los tepanecas, asociados en su historia temprana a los otomfes, ocuparon en el siglo XIII, la margen occidental de los lagos, entre los otomfes en el norte y los xochimilcas en el sur. Sus primeros asentamientos los tuvieron en Tacuba, Azcapotzalco, Tacubaya, Tlalnepantla y Tenayuca. La capital temprana fue Azcapotzalco, desde donde ejercieron por más de cien años su influencia y poder en la cuenca. La misma Tenochtitlán estuvo subordinada a Azcapotzalco hasta 1428.

Después de la derrota sufrida por los tepanecas frente a sus viejos aliados los mexica y los acolhuaque, Azcapotzalco vé reducida su importancia y Tacuba deviene la capital tepaneca.

Probablemente los acolhuaque llegaron al Valle de México en el mismo movimiento migratorio que trajo a los otomfes y a los tepanecas en el siglo XIII. La capital y centro de expansión acolhua, fue Coatlinchán; posteriormente, a mediados del siglo XV, cobra importancia Texcoco, Netzahualcóyotl, quien gobernó hasta 1470, reforzó el control de los acolhua sobre Acolman, Teotihuacán, Tequicistlán y Tepexpan.

Los mexica, cuya historia es la más conocida, penetran al Valle por el norte, se asientan en Chapultepec y después de algunas peripecias fundan su ciudad doble Tenochtitlán - Tlatelolco en 1345 (la fecha tradicional es 1325). Después-

de un primer período, en que sirven a los tepanecas, se libran del yugo y la Triple Alianza les dá bases favorables para su expansión. Esta inicialmente, se realiza en el valle, pero con los tres últimos señores, antes de la conquista, su dominio se extiende por toda la parte central de Mesoamérica.

Para 1519, la población del Valle alcanzó un total de aproximadamente 1'500.000 habitantes, con unos 150 habitantes por Km². Este total sólo vuelve a ser alcanzado y posteriormente rebasado en este siglo. Por la misma fecha, Tenochtitlán contaba con unos 60 mil habitantes, cifra más modesta que las que, con cierta ligereza, se mencionan y fluctúan entre los 300.000 y los 500.000 habitantes. Tanto la superficie de cerca de 12 KM². como la densidad de 5,000 habitantes por km² no corresponden a una población mayor, para esta ciudad". (12)

Respecto a la Fundación de Tenochtitlan, se dice que ésta fue fundada en la primera mitad del siglo XIV, allá por el año 1325; Clavijero, Roa Bárcena, Gemelli, Chimalpain y Orozco y Berra lo aceptan, aún cuando existen divergencias respecto a la fecha exacta, la aceptada oficialmente es la que se indica.

Existe una leyenda en la cual Tenochtitlan se funda por un mandato divino, dicha leyenda señala que los mexicas realizaron un largo peregrinar obedeciendo los mandatos de -

su primer gufa divinizado, Huitzilopochtli, debiendo fundar su ciudad en donde vieran a una águila en la cima de un nopal devorando una serpiente: Al parecer el mencionado peregrinar no era más que un regreso, al efecto el Códice Florentino nos dice:

"Así luego se hizo la venida, el retorno... Pero los mexicas miraron más allá, iban a buscar tierras y, según el relato de los ancianos, dizque de allá regresaron, de donde se dice Colhuacán... Y así luego regresaron los mexicas, les llamó su dios, les dijo: marchad, regresad, allá os mostraré el camino..." (13)

Por su parte León Portilla, considera que:

"Si hubo retorno o regreso, ello significa que los mexicas habían vivido anteriormente en el altiplano y, por ende, habían participado en la cultura mesoamericana. ¿Habían marchado hacia el norte enviados en calidad de avanzada para establecer una especie de "marca" en las fronteras de Mesoamérica? ¿O habían salido huyendo, abandonando quizás a sus antiguos señores, - tal vez toltecas, cansados de sus imposiciones, o al tiempo de la ruina de Tula? Tan interesante como sería responder a estas preguntas, resulta al menos por ahora, imposible esclarecer lo que en ellas se plantea. De cualquier forma, esto no invalida sino confirma, el carácter de pueblo mesoamerica

no, de tiempo atrás, de los mexicas". (14)

Pero, suprimiendo lo legendario y colocándonos en terreno meramente histórico, el pueblo mexica fundó su ciudad en los islotes de la laguna, debido sólo a su situación geográfica y a sus recursos naturales de clima agradable, la región y sus alrededores fue abundante en flora y fauna y esto les garantizaba el suministro de alimentos, además, las lagunas ofrecían seguridad, pues les permitía aislarse de las tribus enemigas.

Como el espacio disponible era muy pequeño, utilizaron técnicas de chinampa para aumentarlo. El primer suelo ganado a la laguna, lo dedicaron a configurar mejor su establecimiento y después lo utilizaron como terreno de cultivo, sin embargo, no dependieron únicamente de esos espacios agrícolas para su subsistencia: Mediante el tributo, la guerra y el comercio, obtenían de sus vecinos lo necesario.

"A pesar de las características irregulares del islote en que se desarrolló Tenochtitlan, ésta tuvo una traza rectangular relativamente regular con su centro ceremonial en posición central y las calzadas de Iztapalapa-Coyoacan, Tacuba y Tepeyac convergiendo al centro desde el sur, oeste y norte, conjuntamente con los cuatro grandes barrios en que se dividía la zona residencial y sus subdivisiones menores: -

Los calpulli y los tlaxilacalle". (15)

"El edificio más importante del conjunto ceremonial - era el conocido como Templo Mayor. Al lado y enfrente de éste estaban el juego de pelota, el Templo de Quetzalcóatl y - otros edificios de menor importancia. Alrededor se encontraban las casas de los señores principales, la casa de Moctezuma, Axayacatl, etc. La gran plaza en que se ubicaban los edificios tenían, así mismo, funciones de tianguis". (16)

"La especial situación del suelo y del subsuelo les - obligó a realizar trabajos especiales de cimentación en las porciones que más se hundían.

Las comunicaciones en la ciudad se hacían, tanto por las calzadas, como por los canales que corrían paralelos - este-oeste o norte-sur, con diferentes dimensiones, según su grado de importancia y función.

Desde el inicio y durante toda la historia de Tenochtitlan, los mexicas tuvieron que luchar contra las inundaciones de agua salada provenientes del Lago de Texcoco, y para ello, construyeron grandes diques entre los que destaca el - albarradón de Nezahualcóyotl.

Al terminarse esta obra, el lago de Texcoco quedó di

vidido en dos, al oriente con agua salada y al poniente con agua dulce. Estos diques tenían doble función: Servir como calzadas y contener el agua. Como el sistema de comunicación por agua era muy importante, además de haber una infinidad de barcas se contaba con embarcaderos en posiciones estratégicas.

El agua potable se obtenía de manantiales y se traía a la ciudad por acueductos desde Chapultepec, los pozos y las acequias surtían agua para fines agrícolas", (17). Por lo anterior, es de resaltar el gran esfuerzo de las obras hidráulicas de todo tipo (diques, compuertas, depósitos, acueductos, etc.) que realizaban las poblaciones para mantener y mejorar las condiciones de sus asentamientos a pesar de las limitaciones tecnológicas de la época.

Por otra parte, lo que fue inicialmente refugio para los mexicas, después fue un lugar estratégico, desde donde éstos extendieron sus conquistas en el Valle de México y posteriormente por toda la zona mesoamericana, el lugar fue igualmente estratégico respecto al intercambio de productos entre las diferentes poblaciones que ocuparon las orillas del lago..

"Los mexicas fueron paulatinamente incorporando a su cultura los elementos e instituciones de los grupos civiliza

dos agrícolas que poblaban el Valle, adaptándolos, transformándolos y dando lugar a través del tiempo, a su expresión espacial en la ciudad y en su forma de vivir a la cultura que admiraron los españoles a su llegada". (18)

En cuanto a la situación política, la población estaba organizada en pequeños Estados de algunas decenas de miles de habitantes y gobernada por señores u órdenes sacerdotales, la sociedad se encontraba fuertemente estratificada con nobleza y campesinado, el Estado era autoritario y el control político administrativo se ejercía desde un centro de poder que lograba la superioridad sobre otros del mismo tipo.

"El Estado, ejercía un control absoluto sobre el reparto y explotación de la tierra, el uso del agua y sobre la fuerza de trabajo.

Este control desempeñó un papel muy importante en estas sociedades de despotismo agrario, pues el dominio sobre la tierra, el agua y la fuerza de trabajo, le permitía el control sobre los medios de producción. El modo de producción asiático basado en la explotación y servidumbre económica de las comunidades pequeñas con respecto a una comunidad superior, desempeñó el papel dominante en la formación económica y social en las culturas del Valle de México.

La conquista rompió las instituciones económicas, políticas e ideológicas, introduciendo el modo de producción colonial y el choque entre el mundo del conquistador y del conquistado". (19)

1.2.2. EPOCA COLONIAL.

Los españoles, al frente de Hernán Cortés, iniciaron operaciones bélicas sobre México-Tenochtitlan el veintiuno de Junio de 1521, bloquearon a los pobladores de ésta el abastecimiento de víveres, agua y hombres, pero después de tres meses lograron doblegarla, ya que encontraron un férrea y heroica resistencia por parte de los mexica.

Al caer México-Tenochtitlan, Cortés decide establecer la capital novohispana en la antigua capital mexicana, se le propuso trasladarla a otro sitio, de preferencia en la costa, pero no lo aceptó, argumentando que los españoles tenían que aprovechar la fama del lugar, su clima, recursos naturales y su posición estratégica, al tomar esta decisión, Cortés ordenó la erección de la nueva ciudad sobre las ruinas de Tenochtitlan y designa al alarife Alonso García Bravo para hacer la traza, guiándose en buena medida por los lineamientos de la ciudad indígena.

"El primer ayuntamiento del Valle, el de Coyoacán, -

fundado en 1521, se trasladó en 1524 a la que sería la ciudad de México.

La Nueva España fué gobernada desde la ciudad de México, por gobernadores reales y enviados. Este sistema duró hasta 1529". (20)

"El aparato de gobierno español estaba dividido en cinco ramas horizontales: Gobierno (administración civil), justicia, militar, hacienda y eclesiástica. La administración colonial estuvo altamente centralizada en la ciudad de México. Residían en la ciudad el alto clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles". (21)

"A partir de 1570 y hasta 1787 aparecieron las alcaldías mayores, que en número de ciento veintinueve para la Nueva España, constituyeron las jurisdicciones civiles en las que estaba dividido su territorio. En el espacio del actual Distrito Federal se encontraba parte o la totalidad de las alcaldías mayores de Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco y Tacuba.

Dentro de la cuenca de México estaban Cuyuacan, Chalco, Mexicalzingo, México, Sochimilco, Tacuba, Cuautitlan, San Cristóbal Ecatepec, Teotihuacan, Tescuco, Zumpango de la

Laguna y Coatepec". (22)

"En 1786 se modificó la organización del gobierno colonial, con la creación de intendencias. Las alcaldías mayores fueron redesignadas partidos o subdelegaciones.

La ciudad de México quedó incluida en la Intendencia de México. Hacia 1800 en el Valle de México se concentraba el 10% de la población total de la Nueva España, además, en la ciudad se concentraba cerca del 44% de los españoles residentes en la Nueva España.

Las estimaciones de población para la ciudad de México, fluctúan de los 112.000 habitantes mencionados en el censo de 1790 a los 127.000 que cita Humboldt para 1801". (23)

En cuanto al medio ambiente, se presentaron cambios inmediatamente después de la caída de Tenochtitlan, una excesiva deforestación hizo aparición, obedeciendo a la gran demanda de combustible y materiales para la construcción de la nueva ciudad. Mucho deterioro sufrieron las áreas de cultivo por la introducción de nuevos elementos tecnológicos de riego y arado, que penetraban más la tierra que el bastón del indígena, el ganado devastó las tierras cultivadas por los indígenas.

Se realizaron muchas modificaciones en las grandes -

obras hidráulicas del Valle. Los españoles construyeron nuevos conductos de agua, todo ello provocó que de la ciudad no solo salieran aguas negras, sino también aguas de los manantiales y de las lluvias provocando el desecamiento de los lagos y en consecuencia, las tolveneras.

"El agua potable para la ciudad se proveía inicialmente desde Chapultepec por el acueducto azteca de mediados del siglo XV. Cuando fue insuficiente, se trajo de Culhuacán-Huitzilopochco y de fuentes más alejadas en Santa Fé y Cuauh-ximalpan.

A pesar de las diferentes obras, para fines del siglo XVIII la dotación de agua para la ciudad implicaba serios problemas y con frecuencia se interrumpía". (24)

Por otra parte, "el tributo, el trabajo y la tierra, fueron las demandas más claramente definidas de los conquistadores". (25). En los inicios de la conquista, habian muchos indios y las tierras, por tanto, estaban ocupadas, como no había tierra disponible, los españoles instituyeron la encomienda, cuando surgió el despoblamiento de tierra, devino la usurpación de ahí la hacienda, que se convirtió en una institución muy importante respecto de la tierra. "La hacienda combinaba su control esencial sobre la tierra con controles secundarios de trabajo y tributo y el resultado era una..

institución propia para el dominio español y la subordinación indígena". (26)

Otra gran poseedora de tierra lo fue la iglesia, y ello le permitió a ésta sostener sus actividades e incrementar su poder, para mediados de la colonia, la iglesia era ya uno de los terratenientes más importantes.

Desde mediados del siglo XVI se descubren las minas del centro y norte de México y a partir del siglo XVII, esta actividad representa el eje económico de la colonia. La centralización administrativa de servicios y de manufacturas y su condición de puerto de paso de los productos mineros del centro y norte del país, le permiten disfrutar a la ciudad de México de la bonanza.

En lo referente al aspecto físico de la ciudad, al principio de la conquista, las obras tuvieron más el carácter de fortalezas que propiamente el de las funciones a que estaban designadas, debido a la inseguridad que todavía sentían los españoles. Pasados 50 años, abandonaron el carácter defensivo de sus edificaciones. El patrón común de asentamiento de los españoles, consistía en una plaza con templo, mercado, residencias de los dirigentes, sacerdotes y nobles alrededor de dicha plaza y en torno a este conjunto las casas de los comunes.

..

En las principales poblaciones indígenas del Valle o cabeceras, los misioneros erigieron conventos e iglesias parroquiales, frecuentemente usando el Teocalli indígena como basamento para la iglesia cristiana.

Por otra parte, el modo de producción colonial y la oposición entre el mundo del conquistador y del conquistado, se tradujo en la distancia social y cultural entre la ciudad y el campo, entre lo urbano y lo rural. (27)

"Ya en 1742, la Capital Virreinal, centro principal de las relaciones entre la metrópoli y la Nueva España, integra un sistema urbano que se define por las ciudades existentes a lo largo de las vías de comunicación entre las ciudades mineras del norte y la capital: los poblados asentados a lo largo de la ruta México-Veracruz, y el conjunto de ciudades de la zona del bajo. Dentro de este sistema destaca, además de la ciudad de México, Puebla, Guanajuato y Veracruz". (28)

Al final del desarrollo urbano colonial, a pesar de la importancia de la ciudad de México, ésta no es la que predomina en extremo, sino más bien, se formó un sistema jerarquizado de ciudades.

1.2.3. EPOCA. MEXICO INDEPENDIENTE.

La guerra de independencia rompe el equilibrio urbano del país al deteriorar las actividades mineras y agrícolas - de la región del bajo y se empezó a observar una fuerte tendencia a una mayor preeminencia de la ciudad de México, la - que empezó a caracterizarse como centro del nuevo país independiente.

"La ciudad de México formó un centro importante de comunicaciones y el ferrocarril a Veracruz reforzó de nuevo la importancia del eje México-Veracruz para la entrada y salida de productos para el país En 1870 controlaba Veracruz el - 75% de esta carga". (29)

"A partir de 1840, pero especialmente de 1877, se inició la industrialización de la ciudad de México y sus alrededores con la instalación de las primeras industrias de transformación. Entre éstas destacan las fábricas de papel y las-imprentas, las fábricas de aceite, las manufacturas de tabaco, las fábricas de vidrio y las cementeras, etc.

La capital era casi el único mercado para los productos de estas primeras industrias". (30)

"El libre acceso de los capitales extranjeros, la - - orientación del nuevo sistema de transporte y la concentra -

ción de los poderes de decisión política y financiera, se fueron conjugando paulatinamente para dar lugar al proceso que centralizó la vida nacional en la capital y que le permitió duplicar su población entre 1877 y 1810". (31)

"Después de promulgada la independencia, la población de la ciudad disminuyó en número y en treinta años, hasta 1852 apenas si llegó a 170.000 habitantes.

En los siguientes cincuenta años, de los cuales los treinta últimos corresponden ya a la estabilidad política porfirista, la ciudad de México alcanza los 345.000 habitantes.

En 1875, sin grandes cambios, todavía a nivel de la sanidad y la urbanización el Valle de México soportaba 500.000 individuos, cifra por dentro de su potencial.

A partir de 1880, pero más claramente desde 1900, la población en la ciudad crece vertiginosamente: pasa a 471.000 habitantes en 1910; 662.000 en 1920; 1.049.000 en 1930; 1.560.000 en 1940; 2.872.000 en 1950; 4.910.000 en 1960; 8,355.000 en 1970 y 13.200 en 1978". (32)

"Durante casi todo el siglo XIX, la situación ecológica del Valle no sufre nuevas modificaciones sustantivas, continuándose las tendencias observadas en la época colonial y

reflejadas en la situación de la colonia en la segunda mitad del siglo XVIII. Como el crecimiento de la población fue bastante lento, no se experimentó ninguna presión especial sobre el medio ambiente". (33)

"La historia de la ciudad de México, a partir de la independencia, está íntimamente ligada a las diferentes bases que durante ese período se dieron para la organización de política territorial y administrativa del país.

El Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, en su artículo 42, dividió a la América Mexicana en 17 provincias, entre ellas México". (34)

"De 1823 a 1824 fue cuando se recurrió a la creación de entidades políticas, dotadas de soberanía, las que se supo iban a unirse en una federación. La Constitución de 1824 trata de división territorial de los Estados y enumera entre a otros al Estado de México.

Conforme al artículo 50, fracción XXVIII, el Congreso tenía facultades para elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación." (35)

"En el decreto del 18 de Noviembre de 1824 se eligió la ciudad de México con un distrito comprendido en un circulo

lo, cuyo centro fuera la plaza mayor de esta ciudad y con un radio de dos leguas. En la Ley de 18 de Abril de 1826 se determinó que los pueblos cortados por la línea de demarcación, pertenecieran al Estado de México, si la mayor parte de su población quedaba fuera del círculo distrital.

A raíz de esta primera delimitación, el Distrito Federal tenía una superficie un poco mayor a los 300 Km². y quedaban fuera de sus límites pueblos como Coyoacan, Xochimilco, Mexicaltzingo y Tlalpan, que formaban el Distrito de México, del Estado de México con cabecera en Tlalpan". (36)

"En las leyes de 1838 emanadas de los gobiernos centralistas, además de cambiar la denominación de Estados a Departamentos, se incorpora el Distrito Federal al Departamento de México y se dice que la capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.

Al Distrito de México corresponde la siguiente división política por partidos: el de la ciudad de México, el de Coyoacan y el de Tlanepantla". (37)

"En 1847 se restablece el sistema federal y con el reaparece el Distrito Federal y el proyecto de un nuevo Estado, Guerrero, formado por tres distritos de México, uno de Puebla y uno de Michoacán, también en 1847 aparecen proposi-

ciones para erigir un Estado el Distrito Federal y trasladar los poderes.

Entre 1853 y 1856 se regresa a la división por Departamentos, desapareciendo el Distrito Federal". (38)

"En sesión del 16 de Junio de 1856, la comisión encargada de formar un proyecto de Constitución, presentó su dictámen respecto a la división territorial, manteniendo el Estado de México y creando el Estado del Valle de México, que se formaría con los pueblos comprendidos en los límites naturales de dicho Valle. Esta proposición era paralela a la - - traslación de los poderes a Querétaro, considerado el lugar más adecuado; pero fue rechazada por el Congreso . En los artículos 43 y 46 de la Constitución de 1857 aparece el Estado de México y el Estado del Valle de México, sin el Distrito Federal, aunque en el artículo 46 señalaba que la erección del Estado del Valle de México se llevaría a cabo cuando se trasladaran los poderes y en tanto no fuera así, se conservaba el Distrito Federal". (39)

"Por decreto del 6 de Mayo de 1861, se dividió el territorio del Distrito Federal en municipalidad de México, - Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya.

Durante el segundo imperio, el territorio del Distri-

to Federal quedó comprendido dentro del Departamento llamado del Valle de México, siendo su capital la ciudad de México".

(40)

"Para 1885 el Distrito Federal, agregando los ajustes que se habían realizado en el tiempo, sumaba ya una superficie de alrededor de 1.200 Km2. y tenía una división política semejante a la de 1862, con prefecturas en lugar de partidos. En 1890 alcanza los 1.453 Km2. de superficie y su división política, por decreto del 16 de Diciembre de 1899, queda - - constituida por la municipalidad de México y las siguientes prefecturas: Guadalupe-Hidalgo, con la municipalidad de Guadalupe-Hidalgo e Iztacalco; de Acapatzalco, con las municipalidades de Azcapatzalco y Tacuba; de Tacubaya, con la municipalidad de Tacubaya, Mixcoac, Santa Fe y Cuajimalpa; la de Coyoacan, con las municipalidades de Coyoacan y San Angel; - la de Tlalpan, con las municipalidades de Tlalpan e Ixtapalapa; la de Xochimilco, con las municipalidades de Xochimilco, Hastahuacan, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Ostototepec." (41)

"En 1903 se abolieron los distritos y se crearon trece municipalidades: México, Guadalupe-Hidalgo, Azcapatzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacan, - Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa". (42)

"En el proyecto de reformas a la Constitución de 1857

del 11 de diciembre de 1916, artículo 44, se propuso una mayor extensión para el Distrito Federal a expensas del Estado de México, pero no se aceptó". (43)

En el artículo 43 de la Constitución de 1917, se consagra una división territorial que comprendía al Estado de México y al Distrito Federal. En esta Constitución no se abandonó la posibilidad de erigir el Estado del Valle de México, en el caso de un cambio de Poderes. En la fracción VI de su artículo 73, incluyó como facultades del Congreso las de: "Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, y territorios conforme a las siguientes bases:

- 1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2a. Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.
- 3a. El gobierno del Distrito Federal... estará a cargo del gobernador que dependerá directamente del Presidente de la República."

En 1928 reforman el artículo 73 de la Constitución y se crean en el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley Orgá-

nica que acompañó a esta reforma, trece delegaciones y un Departamento Central, que comprendía tanto a la ciudad de México como a las antiguas municipalidades, se suprimieron los - municipios y se encarga del gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la Ley. El 31 de diciembre del - mismo año, la Ley determinó que el Departamento Central se - pasara a ser Departamento del Distrito Federal. (44)

La Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941 divide al Distrito Federal en: ciudad de México y doce delegaciones. (45)

En 1970 la nueva Ley Orgánica crea dieciséis delega- ciones, conservando las doce existentes y dividiendo la ciudad de México en cuatro: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel - Hidalgo y Venustiano Carranza. (46)

En los objetivos de esta nueva Ley se explica que...

"Estamos transformando las delegaciones tradicionales de nuestra capital, en verdaderas zonas descentralizadas. Lo que era el viejo casco de la ciudad, lo hemos convertido en 4 nuevas delegaciones, de tal modo que quizá en 2 ó 3 años, - esta capital estará formada por 16 ciudades, que tengan cada una, como centro de acción, un gran edificio administrativo - a cuyo frente esté un verdadero delegado, que será la segun-

da autoridad, después del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en cada una de las ciudades. Estará en derredor suyo un consejo de vecinos que represente a todas las actividades sociales... a efecto de que esa autoridad ciudadana tenga un contacto directo e inmediato con todos los sectores de la población". (47)

★

1.3 PERIODO EN EL QUE APARECE EL FENOMENO EN EL VALLE DE MEXICO, (1950-1970) Y SUS CAUSAS.

Con el proceso de urbanización y la consiguiente expansión de la mancha urbana, se produjo la incorporación al tejido urbano de las poblaciones circunvecinas, como Coyocan, Tacubaya, Tacuba, Xochimilco, San Angel, Tlalpan, Tenayucan, Cuautitlán, etc.

Después de 1920 la ciudad de México empezó a diversificarse y a fortalecer sus funciones sociales, económicas y culturales. La concentración de poderes se afirmó y reforzó gracias a un aparato administrativo cada vez más voluminoso y complejo, cuyo crecimiento representó una muy importante fuente de empleos.

"A partir de 1940, se impulsa la industrialización en un proceso de desarrollo hacia adentro, provocado en parte por la situación mundial, la economía de guerra y las altas y bajas de la oferta exterior, y en parte, por la necesidad de satisfacer la demanda de múltiples productos, de sustituir su importación e inclusive de lograr su exportación".

(48)

"El desarrollo industrial, provocó en la ciudad, una realidad social nueva y conflictiva. Los obreros y los patro

nes no convivían juntos como los artesanos de antaño. La desigualdad de ingresos y de modos de vida creó mundos diferentes.

Esta industrialización, aún limitada, suscitó una expansión proporcionalmente más importante de los servicios, - que pudieron absorber, aunque fuera parcialmente, toda una - masa de desempleados o subempleados, ampliando al mismo tiempo, el mercado urbano.

Entre 1940 y 1950 este desarrollo, se apoyó también - en la agricultura y la ganadería, que basados en el crecimiento del mercado interno y externo, alcanzaron tasas importantes de crecimiento. Sin embargo, para 1970 el modelo de - desarrollo basado en una economía de sustitución de importaciones, mediante el desarrollo de las industrias de transformación y consumo para el mercado interno, hizo crisis y se - vió sepultada por una nueva forma de dominación industrial y financiera, por conducto de inversiones especulativas y la - creación de industrias tendientes a controlar el movimiento de sustitución de importaciones, siguiendo una estrategia - de ganancias, manejadas por las firmas multinacionales sobre el conjunto del mercado mundial. El auge de esta industrialización tiene lugar principalmente en la ciudad de México, en Monterrey y en Guadalajara". (49)

"Para 1976, se tenían en el Area Metropolitana de la-

ciudad de México 59,890 establecimientos industriales y se daba trabajo a 891,378 obreros, generando un 44% del total del producto interno bruto del país" (50)

Desde mediados del siglo pasado, la especulación con los terrenos urbanos desempeñó un importante papel en la expansión de la ciudad y provocó, aparte de su crecimiento incontrolable, un mosaico incoherente de colonias, fraccionamientos y barrios populares, sin relación de continuidad, entre ellos, a los que posteriormente debió dotar de servicios el gobierno del Distrito Federal, esta expansión y crecimiento, observable y cuantificable hasta 1940, es casi imposible de seguir en las siguientes décadas al multiplicarse por diez la población en los últimos cincuenta años.

Al principio, el crecimiento físico de la ciudad se hizo alrededor del núcleo antiguo, pero hacia la segunda mitad del siglo XIX la ciudad, empezó a desarrollarse hacia el poniente y, en menor grado hacia el oriente. En las primeras décadas de este siglo, el crecimiento mayor tiende a las zonas suroeste y sur. Por los años cincuenta el crecimiento se disparó en todas direcciones: al oriente, al sur, al poniente y al norte, siguiendo en parte la orientación de las carreteras de Querétaro, Pachuca y Puebla. En tales años, es cuando la ciudad rebasó los límites administrativos del Distrito Federal y se extendió a los municipios limítrofes del-

Estado de México, es aquí cuando concretamente, hace aparición el fenómeno de la conurbación.

Medidas restrictivas al crecimiento de las áreas industriales y habitaciones en el Distrito Federal, a finales de los cincuentas, aceleraron el crecimiento de los municipios periféricos del Estado de México.

Entre 1960 y 1970, el Area Metropolitana de la Ciudad de México experimentó un crecimiento periférico espectacular, pues la población de la parte colindante del Estado de México aumentó de 233,000 a 1.7 millones de habitantes.

Además de este crecimiento, la ciudad en su expansión, originó la anexión de numerosas localidades, conformando unidades urbanas de mayor tamaño. De esta manera la población urbana se vió incrementada por la de las localidades no urbanas que se integraron al asentamiento central. (51)

El área urbana de la ciudad de México creció entre 1940 y 1950 a una tasa de 5.9%, entre 1950 y 1960 a 5.2% y entre 1960 y 1970 a 5.4%. (52)

En su crecimiento y en la dirección de la ciudad, ha jugado un importante papel la localización de la industria, tanto en el área urbana, como en su periferia.

La gran industria atrae a la industria mediana y ambas, a los servicios y a la población trabajadora, la cual procura asentarse en sus inmediaciones.

La concentración más importante de industrias en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, se ubicaron al norte de ésta y principalmente, se extendieron por las delegaciones de Azcapotzalco y Gustavo A. Madero y en los municipios de Naucalpan y Ecatepec.

Para la localización industrial, han sido particularmente importantes las vías del ferrocarril y los accesos carreteros.

La pequeña industria se estableció próxima al lugar de residencia del trabajador. En el oriente de la ciudad se observa la concentración de estas actividades semiartesanales y su relación íntima con la vivienda.

Los espacios residenciales que corresponden a grupos de nivel de ingreso elevado se localizaron al noroeste, oeste y suroeste de la ciudad, mientras que los espacios de vivienda popular para trabajadores se ubicaron en el norte y al oriente. En este último punto cardinal, se localizan, ya en terrenos del Estado de México, dos de las zonas de asentamientos humanos irregulares más extensos y marginados de Amé

rica Latina, me refiero a Ciudad Nezahualcóyotl y al Valle -- de Chalco, en los que predominan el desempleo, la insalubridad, criminalidad, etc., para tener una idea de su magnitud, es de resaltar que tan sólo éste último cuenta con una población de 400,000 habitantes distribuidos en 20 colonias carentes desde hace 10 años de todo tipo de servicios que en la actualidad se les empieza a proporcionar.

Sin embargo, es de señalar que, la zonificación anteriormente descrita, no es absoluta en grandes áreas, ya que a veces éstas colindan.

A pesar de que en la ciudad, el proceso de desconcentra ción comercial y de servicios, se inició desde hace ya algunos decenios, las delegaciones que corresponden a la antigua ciudad de México, todavía concentran en proporción abrumadora estas actividades. Por tanto, las relaciones entre la ciudad de México y sus regiones circundantes, muestran la presencia de un conjunto jerarquizado con la metrópoli, una serie de pequeñas ciudades satelizadas y un universo rural, es decir, una conurbación.

1.3.1. ALGUNOS INTENTOS DE PLANEACION URBANA.

Es oportuno señalar que en los últimos cincuenta y cinco años, se han hecho algunos intentos de planeación urbana para la Ciudad de México. Una de las primeras políticas urbanas instrumentadas por el Departamento del Distrito Federal, consistió en la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal de 1933, (53), la cual establecía la necesidad de regular, controlar y ordenar el crecimiento urbano de la principal ciudad del país que contaba con 1.2 millones de habitantes. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de 1932, se indicaba que la Ciudad de México requería de un programa amplio y claramente definido para propiciar un desarrollo ordenado y armónico, en virtud del constante incremento de habitantes, así como por el surgimiento de asentamientos populares que no tomaban en cuenta las condiciones topográficas del lugar.

Esta Ley facultaba a las autoridades administrativas del Distrito Federal a decretar expropiaciones de terrenos y edificios, necesarios para la consecución de la planeación de la urbe. Para tal efecto, proponía la creación de órganos técnicos administrativos abocados a estudiar y realizar la planificación y zonificación del Distrito Federal, sin embargo, la Ley contenía una separación técnica y conceptual entre la planificación y la zonificación, por ello, la mencio-

nada Ley no permitió desde su origen, integrar las decisiones sobre el espacio urbano.

Esta Ley registró severas reformas durante el período en que estuvo en vigor: 1933 a 1953. En estos años, se registraron grandes transformaciones urbanas en el Distrito Federal, por ejemplo, el notable incremento de la migración campo-ciudad, la aparición de colonias populares ilegales, ubicadas en terrenos privados y públicos, los cambios del uso de la tierra por urbana, en algunos casos respaldada por la legislación, la intervención del Estado en el sistema habitacional mediante la promoción de viviendas y el congelamiento de rentas. (54)

Al inicio de la etapa de metropolización, es decir, crecimiento demográfico y físico de la Ciudad de México hacia los Municipios circunvecinos del Estado de México, la Ley de Planificación y Zonificación fue sustituida por la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1953, la cual establecía nuevamente en su exposición de motivos que las autoridades del Distrito Federal debían de tomar en cuenta los factores geográficos, sociales, económicos, culturales y políticos para la elaboración de un plano regulador. Sin embargo, se hacía mayor hincapié en los aspectos arquitectónicos de la ciudad, de esta forma se indicaba el respeto a los monumentos nacionales, lugares típicos, estilos de construc_

ción, etcétera. (55). Mientras tanto, la escasez de servicios urbanos demandados por tres millones de habitantes continuaba incrementándose. Se estimaba que alrededor de un millón de personas carecían de servicios públicos elementales.

La Ley de Planificación estuvo vigente de 1953 a 1976, siendo testigo del surgimiento y consolidación del proceso de metropolización de la Ciudad de México, que ya abarcaba en 1960 las delegaciones del Distrito Federal y ocho municipios del Estado de México; y en 1970 se sumaron otros cuatro municipios. Esta Ley tuvo mínima participación en cuanto al control del proceso de urbanización, siendo abrogada por la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal en 1976. (56)

A partir de esta Ley, los instrumentos de planeación urbana reciben un fuerte impulso, al promulgarse la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976, Ley de la que hablaremos más adelante.

Por último, veamos a manera de resumen, las dos grandes causas que a mi consideración dieron origen al fenómeno metropolitano en la Ciudad de México, considerada en la actualidad como la urbe más grande del planeta.

A.- SU HISTORIA.

En el periodo histórico, pudimos percibir que la ciudad de México y el área en la que se encuentra enclavada, siempre se ha caracterizado por ser un punto en el que se han concentrado gran diversidad de actividades de gran influencia en el resto del país, esto constituye un factor muy importante que definitivamente ha sentado bases que han ligado su historia con su problemática actual, pues obedeciendo precisamente a razones históricas, la Ciudad de México sigue siendo sede de los Tres Poderes de la Unión y ello la mantiene en el centro vital del acontecer político y cultural del país y punto de concentración de gran parte de la actividad económica, la población y la dotación de servicios públicos.

B.- LA INDUSTRIALIZACION.

Causa de peculiar importancia, pues produce varios efectos, ya que la industrialización trae consigo un desarrollo económico y éste a su vez, un proceso relativamente acelerado de urbanización que traerá como consecuencia el crecimiento de las ciudades y el surgimiento de otras, que demandarán servicios públicos tales como el de correos, policía, bomberos, servicios bancarios y profesionales, todo tipo de urbanización, mano de obra especializada, etc. Lo anterior, trae como consecuencia, sobre todo en países en vías de desa-

rollo como el nuestro, una serie de problemas urbanos, como falta de vivienda, colonias perdidas, posesión ilegal de predios, criminalidad, carencia de servicios públicos, especulación con la tierra, contaminación del aire y agua, congestiónamientos de tránsito, etc.

En México se presenta un rápido ritmo de urbanización de 1940 a 1970, que coincide con el acelerado proceso de industrialización originado por el proceso de substitución de importaciones, estimulado por la situación económica durante la Segunda Guerra Mundial, la máxima tasa de urbanización, - que es la velocidad con que el país se urbaniza, se da en el decenio 1940-1950 y fué del 3.7% anual. (57)

*

C I T A S D E L

CAPITULO I.

- (1) Diccionario de la Lengua Española (Real Academia Española). Vigésima edición, 1984, Tomo 1, Madrid España, - 1984, p. 373.
- (2) Diccionario Básico Espasa, Tomo 2, Quinta edición, Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid España, 1983, p.
- (3) Wdowiak, Waclaw, "Los Conceptos de Ciudad, Aglomeración Urbana y Espacio Urbanizado", en Revista Vivienda, No. 2, Vol. 7, Marzo-Abril 1982, México, D. F., p. - - 127.
- (4) Artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos: Ley General de Asentamientos Humanos: Art. 18.
- (5) Terrazas, Eduardo. "Conurbación".

Diálogo Nacional, Revista de Consulta Popular, IEPES, -
México, D.F., 1988, p.p. 21-22.

- (6) Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 322.
- (7) Chabot, G. Las Ciudades , Traducción de Rosa Ascón Borrás, Editorial Labor, Barcelona España, 1972, p.p. 10 a 14.
- (8) Ibid., p. 21.
- (9) Ibid.
- (10) Messmacher, Miguel, La Ciudad de México: bases para el conocimiento de sus problemas; pasado, presente y futuro . Departamento del Distrito Federal, México, D. F., 1979, p. 26.
- (11) Ibid., p. 28.
- (12) Gibson, Charles., Cit. pos., Messmacher Miguel, Op. -- cit. p.p. 32 a 34.
- (13) Códice Florentino., Cit. pos., Carrillo Aspeitia, Rafael. Historia de la Ciudad de México . Editorial Panorama, Tercera edición, México, D.F., 1988, p. 8.
- (14) Portilla León, Cit. pos., Carrillo Aspeitia, Rafael, - Op. cit., p. 9.

- (15) Messmacher, Miguel., Op. cit., p. 47.
- (16) Ibid., p. 48.
- (17) Ibid., p. 48.
- (18) Ibid., p. 50.
- (19) Ibid., p. 51.
- (20) Gerhard, Peter., Cit. Pos., Messmacher, Miguel, Op. -
cit. p.p. 54, 55, 56.
- (21) Ibid., p. 56.
- (22) Ibid., p. 58.
- (23) Gibson, Charles., Cit. pos. Messmacher, Miguel., Op. -
cit. p. 66.
- (24) Ibid., p. 77.
- (25) Ibid., p. 63.
- (26) Messmacher, Miguel., Op. cit. p. 64.
- (27) Ibid., p. 70.
- (28) Garza Villareal, Gustavo., "El Desarrollo Urbano de Mé
xico. Diagnóstico y Perspectivas" en Revista Interame-
ricana de Planificación, No. 37, Vol. X, Marzo 1976, -
México, D.F., p. 10.

- (29) Unikel, Luis., El Desarrollo Urbano de México . El Colegio de México, México 1976, p. 22.
- (30) Peña Sergio de la, La Formación del Capitalismo en México . Siglo XXI Editores, México, 1979, p.p. 103-107.
- (31) Unikel, Luis, Op. cit. p. 24.
- (32) Ibid., p. 27.
- (33) Messmacher, Miguel., Op. cit. p. 86.
- (34) O'Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México . Editorial Porrúa, México, 1973, p.p. 9-12.
- (35) Ibid., p. 24.
- (36) Ibid., p. 31.
- (37) Legislación del Departamento del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Dirección General de Gobernación, México 1970, p. XLII.
- (38) O'Gorman, Edmundo., Op. cit., p. 85.
- (39) Ibid., p. 100.
- (40) Legislación del Departamento del Distrito Federal , - Op. cit., p. XLVII.

- (41) O'Gorman, Edmundo, Op. cit., p. 140.
- (42) Ibid., p. 140.
- (43) Legislación del Departamento del Distrito Federal . -
Op. cit., p. LXXI.
- (44) Ibid., p. LXXIV.
- (45) O'Gorman, Edmundo, Op. cit., p.p. 147-150.
- (46) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de-
1970.
Dirección General de Servicios Sociales del Departa_ -
mento del Distrito Federal, México, 1973.
- (47) Ibid.
- (48) Messmacher, Miguel., Op. cit., p. 83.
- (49) Ibid.
- (50) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.-
Bases Legales del Plan de Ordenación . México, 1977,-
p. 83.
- (51) Unikel, Luis, Op. cit., p. 137.
- (52) Ibid., p. 135.

(53) Méndez Rodríguez, Alejandro.

"La Política Urbana en la Ciudad de México", en Revista Problemas del Desarrollo, No. 62-63, Vol. XVI, Mayo-
-Octubre 1985, México, D.F. p. 94.

(54) Ibid., p. 95.

(55) Ibid., p. 96.

(56) Ibid., p. 97.

(57) Garza Villareal, Gustavo, Op. cit., p. 11.

*

CAPITULO 2

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. EL MEDIO FISICO.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se encuentra al suroeste de lo que se conoce como el Valle de México. Este se localiza en la meseta central del país, y es una cuenca cerrada que se ubica a una altura promedio de 2,255 metros sobre el nivel del mar. Está limitado al norte y noroeste por la Sierra de Pachuca, al sur por la Sierra del Ajusco, al suroeste por la Sierra de las Cruces, al este por las estribaciones de la Sierra Nevada (donde se localizan los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl) y la prolongación de la Sierra de Pachuca, y al oeste por el Monte Alto. Su clima es templado, subtropical de altura, con temperatura media anual de 19° lluvias en verano, y una precipitación pluvial promedio de 700 mm., anuales. (1)

El área de bosques y parques nacionales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es actualmente de 52,611-Has. En ellas están incluidos los parques, jardines y espacios recreativos de la ciudad, que representan el 20% de la superficie de la Z.M.C.M. (2)

A su vez, dicha zona, se asienta en una área urbana - continua de 1250 kilómetros cuadrados; 650 (52%) en el Distrito Federal y 600 (48%) en los municipios metropolitanos. (3)

Por otra parte, las unidades político-administrativas que integran el ámbito territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México son el Distrito Federal, con sus 16 - delegaciones y los municipios de los Estados de México e Hidalgo que a continuación se detallan:

DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL

I. Alvaro Obregón	IX. Iztapalapa
II. Azcapotzalco	X. Magdalena Contreras
III. Benito Juárez	XI. Miguel Hidalgo
IV. Coyoacán	XII. Milpa Alta
V. Cuajimalpa	XIII. Tláhuac
VI. Cuauhtémoc	XIV. Tlalpan
VII. Gustavo A. Madero	XV. Venustiano Carranza
VIII. Iztacalco	XVI. Xochimilco.

ESTADO DE MEXICO

- | | |
|-----------------------------|----------------------------------|
| 1. Acolman | *21. Huixquilucan |
| 2. Amecameca | 22. Isidro Fabela |
| 3. Atenco | *23. Ixtapaluca |
| *4. Atizapán de Zaragoza | 24. Jaltenco |
| 5. Atlautla | 25. Jilotzingo |
| 6. Axapusco | 26. Juchitepec |
| 7. Ayapango | 27. Melchor Ocampo |
| *8. Coacalco | *28. Naucalpan |
| 9. Cocotitlán | *29. Nezahualcóyotl |
| 10. Coyotepec | 30. Nextlalpan |
| *11. Cuautitlán Izcalli | *31. Nicolás Romero |
| *12. Cuautitlán de R. Rubio | 32. Nopaltepec |
| *13. Chalco | 33. Otumba |
| 14. Chiautla | 34. Ozumba |
| *15. Chicoloapan | 35. Papalotla |
| 16. Chiconcuac | *36. La Paz |
| *17. Chimalhuacán | 37. San Martín de las Pirámides. |
| *18. Ecatepec | *38. Tecamac |
| 19. Ecatzingo | 39. Temamatla |
| 20. Huehuetoca | 40. Temascalapa |
| | 41. Tenango del Aire |
| | 42. Teotihuacán |
| | 43. Teoloyucan |
| | 44. Tepetlaoxtoc |

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 45. Tepetlixpa | 49. Tlalmanalco |
| 46. Tepetzotlán | *50. Tlalnepantla |
| 47. Tezcoco | 51. Tultepec |
| 48. Tezoyuca | *52. Tultitlán |
| | 53. Zumpango. |

* Municipios en los que hasta el momento ha tenido lugar la conurbación.

ESTADO DE HIDALGO

(4)

1. TIZAYUCA.

El Gobierno Federal tiene, para efectos de planeación, dos marcos de referencia sobre la Z.M.C.M.: el marco normativo que comprende el Distrito Federal, 53 Municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo anteriormente detallados, y el marco funcional que abarca al Distrito Federal y 17* Municipios del Estado de México, espacio donde ha tenido lugar la conurbación hasta el momento. (5)

*

2.2. EL PROBLEMA SOCIAL.

La concentración de actividades y población en la Z.-M.C.M. genera demandas crecientes de transporte, suelo urbano, vivienda, agua potable y demás servicios básicos cada vez más difíciles de cubrir. El patrón de crecimiento que ha seguido la Z.M.C.M. y el ritmo acelerado con que ha crecido, han ocasionado desequilibrios que hoy afectan al conjunto de los habitantes de la zona, la magnitud de la concentración ha limitado la capacidad para hacer frente a los graves problemas urbanos que se generan. Algunos de ellos, como es el caso de la contaminación ambiental, afectan a toda la población residente en el área, sin distinguir entre niveles de ingreso o lugar de residencia.

2.2.1. LA POBLACION.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México cuenta en la actualidad con 19 millones de habitantes, de los cuales 10.5 millones (55%) viven en el Distrito Federal y 8.5 millones (45%) en los municipios metropolitanos del Estado de México. Esta población representa una tercera parte de los habitantes urbanos del país. (6)

Las proyecciones realizadas indican que para el año 2000 la población de la Zona Metropolitana fluctuará entre -

26 y 28 millones de habitantes, y como ha venido sucediendo, el crecimiento se alojará principalmente en el Estado de México. (7)

La dinámica poblacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se genera en un 55% por su propio crecimiento natural y en un 45% por inmigraciones provenientes -- principalmente de los Estados de la región central del país. Aunque a partir de la década pasada se empieza a experimentar un descenso en la tasa de crecimiento, este sin embargo es abrumador, pues se estiman un promedio de 700,000 nuevos habitantes por año en lo que resta del siglo. (8)

Para finalizar con este punto, tal vez vengan al caso algunas comparaciones ilustrativas de la dimensión poblacional alcanzada en esta ciudad. De 160 países miembros de Naciones Unidas, únicamente 37 tienen una población mayor que la población de la ciudad de México. Aquí habitan más personas que en Chile, Perú o Venezuela. Más que en los cinco países nórdicos. En esta enorme aglomeración y en una área restringida de 1,250 kilómetros cuadrados, existen más habitantes que en todo un continente como Australia. (9)

2.2.2. LA CONTAMINACION AMBIENTAL.

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México coe _

xisten más de 35,000 establecimientos industriales, comerciales y 2.3 millones de vehículos automotores. Estos factores han causado un severo impacto en la calidad del aire de esta zona, ya que su geografía la hace poco propicia para asimilar este volumen de contaminantes.

De la combustión proveniente de establecimientos y vehículos se derivan contaminantes como dióxido de azufre, óxido de nitrógeno, hidrocarburos, monóxidos de carbono, partículas y ozono. (10)

El 82% (4,043,173 tons/año) de las emisiones de contaminantes en la Zona Metropolitana proviene de vehículos automotores. El 86.3% de éstos, corresponden a automóviles particulares, 8.9% a camiones de carga, 3.9% de taxis y 0.9% a camiones de pasajeros. Del total de vehículos, el 60.5% corresponden al Distrito Federal, 15.2% a los Municipios Metropolitanos y el 24.3% restante a vehículos clasificados como flotantes.

El 13% (622,500 tons/año), de las emisiones, son provocadas por los 35,000 giros industriales, comerciales y de servicio que se alojan en la Zona Metropolitana. De éstos se han identificado 500 instalaciones, 44% en el Estado de México, que aportan el 4% del total de contaminantes dentro de las cuales se encuentran dos termoeléctricas y la Refinería.

18 de Marzo en el Distrito Federal, la cual, obedeciendo a razones de preservación ambiental, fué clausurada en forma definitiva precisamente el 18 de marzo de 1991.

Adicionalmente las fuentes naturales como las tolvaneras y el fecalismo al aire libre, emiten el 5% (251,000- - tons/año) de los contaminantes en la Zona Metropolitana, en forma de partículas suspendidas en el aire. (11)

En cuanto a los desechos sólidos, se generan diariamente más de 19,000 toneladas, a razón de 1 kg/hab/dfa.

La cantidad de recolección es de alrededor del 80%, quedando 20% de los desechos sólidos sin recolección ni disposición final, con la consiguiente proliferación de tiraderos clandestinos a cielo abierto y su impacto ambiental negativo. (12)

La alta concentración de contaminantes en la Z.M.C.M. provoca alteraciones en la salud de sus habitantes e incluso en la época invernal dichas alteraciones pueden provocar la muerte, los daños más frecuentes se presentan en las vías respiratorias y en el sistema cardiovascular.

Uno de los contaminantes más agresivos, es el ozono, que en la atmósfera de la Z.M.C.M. abunda desmedidamente. Según las normas mexicanas, fijadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la concentración de ozono en el aire no debe exceder de 0.11 partes por millón y este máximo -

no debe registrarse más de una hora al día. La norma norteamericana es aún más rigurosa: el tope es de 0.12 partes por millón una hora al día, pero aclarando que a este límite sólo se debe llegar una vez al año.

Según mediciones efectuadas por la Universidad Nacional Autónoma de México en Ciudad Universitaria, se llega a 0.20 partes por millón, no en 60 minutos, sino, en la peor temporada, durante 4 horas por día y no una vez cada 12 meses, sino hasta 27 días cada mes. (13)

2.2.3. LA SEGURIDAD CIUDADANA.

En los últimos años el problema de la seguridad ha sido percibido por los habitantes de la Zona Metropolitana como uno de los más importantes. Dicho problema se ha manifestado en varios niveles que van desde delitos patrimoniales contra comercios, industrias, bancos, casas particulares y contra personas físicas.

El índice de impunidad ha llegado a un nivel del orden del 80% y por desgracia la corrupción del Ministerio Público es la mayor causa de impunidad, (14), ello ha provocado que la ciudadanía desconfíe de sus autoridades y que tal vez la mitad de los delitos que se cometen en la Z.M.C.M. -- nunca sean denunciados.

En la Z.M.C.M. existen 25,000 policíafas preventivos y judiciales, la mayoría provienen de sectores marginados, el sueldo que perciben es apenas superior al salario mínimo. - (15). Un estudio realizado hace poco por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, una dependencia de la Procuraduría General de la República, detectó en las filas de las policíafas judicial y preventiva del Distrito Federal un porcentaje de alcohólicos y farmacodependientes tan elevado, que las cifras no fuero publicadas para no alarmar a la población. - Para tranquilizar al público, las autoridades siempre insisten en declarar que el crimen ha descendido o al menos no se ha elevado, pero el habitante de la Z.M.C.M. y más aún, los provincianos o extranjeros que llegan de visita se llevan -- otra impresión: Una ciudad de tiendas enrejadas, calles convertidas en privadas con cadenas, jardíneras de concreto y - casetas de vigilancia para impedir el tránsito de extraños; - con policíafas privados de guardia las 24 horas a las puertas - de oficinas y edificios de condominios; granaderos de casco, chaleco antibalas y armamento de grueso calibre a la puerta - de cada sucursal bancaria.

Las estadísticas policíafacas de la Z.M.C.M. son tan im perfectas que no hay cifras confiables sobre el índice de - criminalidad.

2.2.4. EL TRANSPORTE.

En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se registran un total de 19.5 millones/viajes/persona/día, sin -- transbordos; considerando los hechos con algún tipo de transbordo, se obtienen un total de 28.5 millones de viajes/persona/día, y descontando los realizados a pie y en bicicleta, - se alcanza la cifra de 22.3 millones/viajes/persona/día en - vehículos de motor, de los cuales el 81% corresponde a via_ - jes colectivos y el 19% a los realizados en vehículos parti_ - culares. En la zona circulan 2.5 millones de vehículos auto_ - motores. (16)

El transporte público enfrenta una falta de adecua_ - ción entre los sistemas en operación, las tarifas y además, - no existe un criterio uniforme en cuanto a leyes y reglamen_ - tos. Ello limita la adecuada planeación de un sistema metro_ - politano de transporte, ya que obliga a que los transbordos_ - se den en los límites políticos y no donde conviene operati_ - vamente. Adicionalmente se presenta un desequilibrio en la - inversión que se estima es 16 veces más alta en el Distrito_ - Federal.

Se estima que para el año 2000 se generará una deman_ - da de transporte de 34.5 millones de viajes/persona/día. (17)

2.3. EL PROBLEMA ECONOMICO.

El punto de vista oficial, considera que el principal problema al que se enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en el plano financiero, es al de su falta de autosuficiencia para la atención de múltiples necesidades, principalmente por el rezago administrativo en la incorporación de amplios sectores sociales y económicos a los mecanismos tributarios y de cobro de derechos, además de la ampliación de subsidios en importantes servicios públicos.

Sin embargo, hay algunos estudios que prueban que los ingresos en general, aumentan con el tamaño de la ciudad. Esto se debe principalmente al aumento continuo de la productividad y a la diversificación de actividades económicas, lo cual trae como consecuencia mayores ingresos y esto genera a su vez, mayores ingresos a la Administración Pública por la vía impositiva, por ejemplo, para 1980 el Distrito Federal participó con el 25.1% del producto interno bruto, generado en ese mismo año y la participación de toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en ese mismo año fue de 34.9%; el producto manufacturero de esa zona respecto al total del país fue de 46.3%; el de la rama de la construcción 29.7%; el de la electricidad 24.6%; el de la distribución 35.9%; y el resto de los servicios 43.6%. (18)

A pesar de lo elevado de estas cifras, la deuda pública de las entidades que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se ha incrementado aceleradamente, se estima que esta situación obedece a las siguientes causas:

Vicios en las finanzas de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos municipales del área metropolitana; la triplicación de los costos en la realización de las obras públicas, como consecuencia del contratismo y corrupción de los funcionarios de los gobiernos federal, estatales y municipales asociados directa o indirectamente a las empresas constructoras. (19)

★

2.3.1. EL EQUIPAMIENTO URBANO.

Al conjunto de instalaciones de los servicios de salud, abasto, educación, comunicaciones, así como servicios de agua potable, alcantarillado y recolección de basura, se le llama equipamiento urbano.

Por su parte, el artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, señala que se entiende por equipo urbano, "el conjunto de instalaciones, construcciones y mobiliario, destinadas a prestar a la población los servicios administrativos, educativos, comerciales, de salud y asistencia, recreativos, de traslado y otros". (20)

El Plan de Desarrollo Nacional 1983-1988, estima que en materia de salud y asistencia social, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, aún padece condiciones de insuficiencia y desigualdad a pesar de que más de la mitad de los médicos del país se concentran en dicha zona.

Se señala que, en materia educativa y cultural, la Ciudad de México no obstante que posee buena proporción del equipamiento educativo, especialmente a nivel medio y superior, los mejores niveles de información a nivel nacional y un importante equipamiento para la difusión de la cultura, sufre las presiones de una creciente demanda educativa y, en buena parte de su población deficiencia cultural y analfabetismo funcional. (21).

2.3.2. AGUA POTABLE Y DRENAJE.

El problema más grave que enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en materia de equipamiento urbano es el del agua potable.

Para satisfacer la demanda de agua, ha sido necesario traer el recurso de fuentes lejanas con costos económicos cada vez más elevados y acudir en mayor medida a la sobreexplotación de los acuíferos del Valle de México, dañando severamente las edificaciones y las estructuras hidráulicas.

A la fecha, la dotación de agua es de 54.5 m³/seg., - existiendo un déficit de 11 m³/seg. las fuentes de suministro corresponden en 70% al Valle de México, 16% al Valle de Lerma y 14% al Sistema Cutzamala. (22)

En la Z.M.C.M. están en operación los sistemas hidráulicos más complejos y amplios del país, el 97% de la población del Distrito Federal y el 85% de la población del Estado de México, cuentan con tomas domiciliarias, sin embargo - en el oriente y sur-oriente del área metropolitana se tienen severas deficiencias de suministro, por carecer de redes de distribución, actualmente en el poniente existen colonias - con dotaciones mayores a 600 litros por habitante al día y - en el oriente vastas zonas con apenas 20 litros por habitante.

te al día y agua de mala calidad.

Estas limitaciones en parte, derivan del hecho de que las tarifas que se cobran , no cubren los costos de operación, existiendo además un mayor nivel de subsidio en el Distrito Federal, lo que dificulta la aplicación de políticas financieras unitarias. (23)

En relación al drenaje, la Z.M.C.M. se enfrenta a su propia geografía al encontrarse asentada en una cuenca cerrada, además de que la sobreexplotación de los acuíferos, provoca el hundimiento del terreno. En estas circunstancias los principales problemas radican en que no se dispone de un sistema de drenaje natural y que las obras de infraestructura existentes se van deteriorando. Además, la urbanización ha invadido y modificado los escapes naturales, limitando su capacidad de conducción y provocando inundaciones en época de lluvias. (24)

La cobertura de drenaje es del 74% en el Distrito Federal y del 63% en los municipios metropolitanos, lo que ocasiona no solo severas condiciones de insalubridad para la población no atendida, sino que es además una de las fuentes principales de contaminación. La recaudación por el servicio de drenaje es nula en el Estado de México e insuficiente en el Distrito Federal, esto a pesar de que la introducción del servicio tiene costos más elevados que el agua potable. (25)

2.3.3. EL DESARROLLO INDUSTRIAL.

En la Z.M.C.M. se localizan las principales industrias del país; aproximadamente 36,000 empresas (25% del total nacional), que dan lugar al 50% de la producción manufacturera.

Se ubica además, 20% de la población nacional, generadora del 37% del producto interno no agrícola del país. (26)

El parque industrial descrito, demanda un gran consumo de agua, energía eléctrica, gas natural, gas L.P., gasolina, diesel, petróleo y combustóleo, ello coloca a la zona en una situación crítica, pues el abastecimiento de tales energéticos repercute en altos costos, ya que hay que obtenerlos de fuentes lejanas.

2.3.4. EL DESARROLLO AGRICOLA.

La baja rentabilidad de la tierra agrícola ha sido uno de los factores que han facilitado el proceso de urbanización de áreas cultivables de la Z.M.C.M. puesto que, a corto plazo, resulta más productivo fraccionar y dar un uso urbano a la tierra que mantenerla para la producción agropecuaria, viéndose disminuidas las posibilidades de dotar a la gran ciudad de alimentos producidos a sus alrededores. (27)

..

Lo anterior repercute en el proceso de comercializa-
ción de los alimentos en la Zona Metropolitana de la Ciudad-
de México, pues éstos se tienen que traer de los lugares en-
que se producen y ello propicia un aumento en su costo, adic-
cionalmente, se presenta la especulación de muchos interme-
diarios que los encarecen aún más.

En suma, podemos decir que el desarrollo agrícola en-
la Z.M.C.M. es muy deficiente.

*

2.4. EL PROBLEMA POLITICO.

En la Z.M.C.M. actúan por separado, diversas autoridades político-administrativas, ello provoca que las acciones gubernamentales que cada una emprende en su esfera territorial lleguen a resultar contradictorias entre sí. Esta situación dificulta aún más los problemas que afronta la zona, pues la diversidad de criterios en la aplicación de programas o políticas coloca a algunos habitantes en situaciones que se pueden considerar de privilegio en la dotación de servicios, respecto a otros y esto lógicamente, produce descontento y malestar entre la población que se ve menos favorecida y en muchos casos perjudicada, pudiendo degenerar lo anterior en un conflicto social.

Por lo antes expuesto, podemos decir que el mantener la concordia social y política de 19 millones de habitantes en el presente y de más de 26 millones en el cercano año 2000, significa el reto más exigente en las tareas de gobierno. A fin de dar cumplimiento satisfactorio a dichas tareas, consistentes en dar atención a las demandas de la población y efectuar labores de conciliación entre la amplísima variedad de intereses económicos, políticos y culturales; es conveniente que las diversas autoridades políticas que actúan en la Z.M.C.M. mantengan una comunicación más estrecha y unifiquen criterios respecto a la atención de las demandas,

esto debe llevarse a cabo con el respaldo de la estructura jurídica existente. En suma, es conveniente que las políticas de asentamientos humanos que se implanten en la Z.M.C.M. desarrollen las medidas pertinentes para planear y regular las manifestaciones del proceso de urbanización antes de que las soluciones a los problemas que se presentan, así como los futuros, resulten más difíciles y más costosos. (29)

★

C I T A S D E L
C A P I T U L O 2

- (1) " Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México .
Comisión de Conurbación del Centro del País, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983, p. 10.
- (2) Ibid.
- (3) Ibid.
- (4) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, Octubre de 1983, p.p. 13-14.
- (5) Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropoli-

tana de la Ciudad de México , Op. cit., p. 9.

- (6) Datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- (7) Ibid.
- (8) Ibid.
- (9) Ibid.
- (10) Ibid.
- (11) Ibid.
- (12) Ibid.
- (13) R.A. "¿Está perdida la Guerra contra la Contaminación?", Contenido, No. 310, Abril 1989, México, D.F., p. 94.
- (14) Acosta, Jaime. "El Hampa en el D.F.", Contenido, No. -- 317, Nov. 1989, México, D.F. p. 55.
- (15) Ibid. p.p. 50-52.
- (16) Estudio de Origen y Destino. COVITUR-DDF. 1983. p. 8.
- (17) Ibid.
- (18) Delgadillo Macías, Javier., "Terremoto y Descentraliza

ción, Oportunidad para un Nuevo Proyecto Nacional", en Revista Problemas del Desarrollo, Nos. 62-63. Vol. XVI, Mayo-Octubre 1985, México, D.F. p.p. 78-79.

- (19) Ibid., p. 80.
- (20) Artículo 83 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal:
Ley de Desarrollo Urbano del D.F.: Art. 83.
- (21) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. p. 411.
- (22) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro.
Op. cit., p. 37.
- (23) Datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- (24) Ibid.
- (25) Ibid.
- (26) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana y Región Centro. Op. cit., p. 17.
- (27) Programa Integral para el Desarrollo de la Zona Centro

del País.

Comisión de Conurbación del Centro del País, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983. p. 47.

- (28) Velez Galván, Jorge. El Fenómeno de las Conurbaciones en los Asentamientos Humanos. Tesis, U.N.A.M. México, D.F., 1976. p.p. 96-98.
- (29) López Velarde Vega, Oscar. "Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México". En Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 11, Julio - 1979, México, D.F., p. 372.
- *

CAPITULO 3

MEDIDAS LEGALES RESPECTO AL FENOMENO DE LA CONURBACION- EN LA CIUDAD DE MEXICO.

3.1. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 6 DE FEBRERO DE 1976.

Al final del capítulo anterior se hizo mención a algunos de los problemas que pueden presentarse por el hecho de que diversos niveles de gobierno actúen en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, además de los ya mencionados, - se pueden presentar los siguientes:

La falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas que en materia de desarrollo urbano realicen la Federación, los Estados y los Municipios; la ausencia de planeación urbana y la inexistente unidad y eficacia normativa. (1)

Tales problemas, llevaron a la impostergable necesidad

de que el Estado Mexicano contara con una estructura jurídica que planeara y regulara adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos. El establecimiento de dicha estructura jurídica correspondió a la Administración Pública Federal 1970-1976, al promover las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, (2), más adelante podremos apreciar que estas reformas y adiciones constitucionales, permitieron la existencia de una Legislación General de Asentamientos Humanos, así mismo, propiciaron la expedición de leyes locales de desarrollo urbano e hicieron posible la concurrencia de acciones de los tres niveles de gobierno, para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

3.1.1. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a las reformas constitucionales del 6 de febrero de 1976, el texto en vigor del párrafo tercero del Artículo 27 de nuestra Carta Magna establece que, "La nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cui-

dar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les - - sear indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. - Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándose de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación." (3)

A manera de comentario, creo oportuno señalar que la propiedad privada considerada como un derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien, se encuentra limitada por el precepto citado al imponerle éste las modalidades que dicte el

interés público, asimismo, le confiere una función social, en base a todo esto el actual texto del párrafo tercero del Artículo 27 constitucional otorga a la Nación facultades fundamentales para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, - - aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población.

3.1.2. EL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

La Fracción XXIX-C del Artículo 73 constitucional que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de febrero de 1976 vino a consagrar la facultad del Congreso de la Unión, "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución". (4). Lo anterior significó que el Congreso de la Unión, de acuerdo con la citada facultad, pudiera expedir en el año de 1976 una Ley General de Asentamientos Humanos -- que, atendiendo los propósitos del párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, establece los principios rectores conforme a los cuales deben concurrir la Federación, los Estados y los Municipios a la realización de los fines sociales consa

grados en dicho precepto constitucional, (5), en relación a - esto, la exposición de motivos de las modificaciones constitu- cionales de 1976 señalaba que, "la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica que de 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, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de- un cauce de responsabilidad institucional compartida, federa- lizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría- profundamente nuestro sistema Federal; sólo la acción compa- rtida entre la Federación y los Estados permitirá una acción - intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al- problema de manera integral". (6).

Y ya que se tocó el tema del federalismo, me parece - conveniente señalar que el Estado Federal Mexicano, de acuer- do a los artículos 40 y 41 constitucionales, está compuesto - por la Federación y los Estados miembros y cada uno de ellos- es soberano dentro de su competencia, esto es lo que muchos - autores llaman Teoría de la Descentralización Política. Se di- ce que la esencia de los sistemas federales es la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Es- tatales, distribución que se hace a partir de principios comu

nes fijados en la Constitución Federal. (7)

Jorge Carpizo señala que el Estado Federal Mexicano, - de acuerdo a su Constitución General, tiene los siguientes -- principios:

- "A). Existe una división de la soberanía entre la Federación y las Entidades Federativas, éstas últimas son instancia de de cisoria suprema dentro de su competencia (Art. 40 constitucional). ~~...~~
- B). Entre la Federación y las Entidades Federativas existe -- coincidencia de decisiones fundamentales (Arts. 40 y 115- constitucionales).
- C). Las Entidades Federativas se dan libremente su propia - - Constitución en la que organizan la estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto Federal inscrito en la- Constitución General, que es la unidad del Estado Federal. (Art. 41).
- D). Existe una clara y diáfana división de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas: todo aquello - que no esté expresamente atribuido a la Federación es com petencia de las Entidades Federativas. (Art. 124)." (8)

3.1.3. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Por lo que respecta a las reformas y adiciones hechas-

al Artículo 115 constitucional, en ellas se contemplo en la - Fracción IV de dicho artículo, la facultad de los Estados y - Municipios, para que en el ámbito de sus competencias, expi-- dan leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que -- sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución, en lo relativo a los centros urbanos, y de acuerdo con la Ley Federal - de la materia, (9), asimismo, en la fracción V se le dió atención al fenómeno de la conurbación y se señalo que, "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". (10). Sin embargo, en el año de 1983, - "el Artículo 115 sufre nuevamente reformas y adiciones que apa recen publicadas en el Diario Oficial de la Federación del -- día 3 de febrero de dicho año, por ello el artículo que nos - ocupa, quedó dividido en diez fracciones* y de esta manera, -- las ideas contenidas en la anterior Fracción Cuarta se reforman y quedan ubicadas en la actual Fracción Quinta que a la - letra dice: "Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración- Fracciones IX y X, derogadas en 1987.

de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".(11). De esta manera se le otorga al Municipio una mayor autonomía en materia de asentamientos humanos, pues se le reconoce un marco de competencias exclusivas en dicha materia.

En cuanto a la anterior Fracción Quinta del Artículo 115 constitucional, que regulaba el fenómeno de las conurbaciones, ésta queda ubicada por las reformas de 1983 en la actual Fracción Sexta, sin modificación alguna en su contenido, que, como vimos anteriormente faculta a la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus competencias, a la regulación y planeación conjunta de los fenómenos de expansión urbana que se presenten en territorios municipales de dos o mas Entidades Federativas.

Dicha Fracción Sexta, es la base constitucional del Capítulo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, pero antes de hacer referencia a lo contenido en éste, me parece con

veniente tocar, aunque sea de manera muy general, algunos -
- otros puntos que considero son importantes en la mencionada -
Ley, que es, uno de los resultados más trascendentales de las
Reformas Constitucionales del 6 de febrero de 1976.

★

3.2. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 de la - - Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, tiene por objeto: "Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y, definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y - destinos de áreas y predios". (12)

En un principio, la Ley General de Asentamientos Humanos constaba de 47 Artículos y se encontraba dividida en cuatro Capítulos, sin embargo se le adiciona un Quinto Capítulo a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, que fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1981, de esta manera la Ley en comento, consta en la actualidad de 59 Artículos, distribuidos en cinco Capítulos, intitulados de la siguiente forma: Disposiciones Generales (Arts. 1 a 7); De la - Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades (Arts. 8 a - 17); De las Conurbaciones (Arts. 18 a 27); De las Regulacio--

nes a la Propiedad en los Centros de Población (Arts. 28 a -- 47) y De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda - (Arts. 48 a 59).

En su Artículo 2, señala que un asentamiento humano es; "La radicación de un determinado conglomerado demográfico, - con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área ff sicamente localizada, considerando dentro de la misma los ele mentos naturales y las obras materiales que la integran". (13) A su vez, indica que los centros de población son: "Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para la vida normal; las que se reservan a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente, se dedican a la fundación de los mismos". (14)

El Artículo Tres de la Ley General de Asentamientos Humanos conforme a lo dispuesto por el tercer párrafo del Artículo 27 constitucional, señala que: "La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencias y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias, a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de la vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de

los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además - el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna". (15)

A su vez, el Artículo 28 indica que: "Para cumplir con los fines señalados en el Párrafo Tercero del Artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos.

Los planes o programas y declaratorias a que se refiere el párrafo anterior, se regirán por las disposiciones de la presente Ley, por las de las leyes estatales de desarrollo urbano y por las de los reglamentos y normas administrativas municipales aplicables". (16)

La Ley General de Asentamientos Humanos en vigor, establece como mecanismos para llevar a cabo la ordenación y regu

lación de los asentamientos humanos: "El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano; Los Programas Estatales de Desarrollo Urbano que tengan por objeto definir las líneas generales del desarrollo urbano de las Entidades Federativas, de acuerdo con las leyes locales; Los Programas de Ordenación de Zonas Congregadas, previstos en la Fracción VI del Artículo 115 constitucional; y Los Planes y Programas Municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población". (17)

Por otro lado, el Artículo 8 del ordenamiento jurídico de referencia, en concordancia a lo establecido por la Fracción XXIX-C del Artículo 73 constitucional establece que: - - "Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las entidades Federativas y de la Federación en el ámbito de su jurisdicción y competencias". (18)

En su Artículo 14, Fracción IV, la Ley General de Asentamientos Humanos indica que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, "que deberá ser sometido a la aprobación del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto". (19). En relación a esto, el Artículo 16, Fracción Tercera de la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983, establece que corresponde a

las dependencias de la Administración Pública Federal la elaboración de programas sectoriales que tomen en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados. (20). El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano debe basarse en las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; En el diagnóstico de la situación del desarrollo urbano en todo el país; En la problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias; En las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas; En las metas posibles para alcanzar en cuanto a la calidad de la vida en los asentamientos humanos; En los requerimientos inmobiliarios para satisfacer -- las necesidades de tierra y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda y las normas de operación a que se refiere el Capítulo Quinto de la Ley que nos ocupa, y en la estrategia general para alcanzar las metas anteriores, de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del país y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlas. (21)

Dicho programa debe sujetarse a las previsiones del -- Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, -- prioridades y políticas que regirán la acción pública en mate

ría de asentamientos humanos. (22)

En resumen, la Ley General de Asentamientos Humanos -- preveé un uso más racional de los espacios urbanos del territorio nacional y señala las necesidades de fomentar y hacer valer las leyes estatales de desarrollo urbano que permitan aplicar los planes de centros de población y las declaratorias de usos y destinos del suelo. (Arts. 3, 16, 28 Párrafo 2).

3.2.1. EL CAPITULO 3 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Este capítulo, compuesto por los artículos 18 a 27 de dicha Ley, regula de manera detallada al fenómeno de las conurbaciones y se encuentra fundamentado en lo dispuesto por la Fracción VI del Artículo 115 constitucional.

El Artículo 18 indica que: "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica". (23)

Dicho fenómeno debe ser reconocido jurídicamente mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al gobernador de la Entidad Federativa que se trate; si se localizan en más de una entidad, la declaratoria de zona conurbada interestatal --

compete al Presidente de la República (Art. 19), (24), en relación a esto, el Artículo 14, Fracción VI de la Ley General de Asentamientos Humanos señala que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "someter a la consideración del Presidente de la República los decretos relativos a las declaratorias de conurbación a que se refiere el Artículo 19 y representar al Ejecutivo Federal en materia de conurbación que regula el Capítulo Tercero de esta Ley". (25)

La planeación y regulación de una zona conurbada, serán realizadas conjuntamente por la Federación y los gobiernos Estatales y Municipales involucrados o sólo por los Gobiernos de los Municipios y de las Entidades Federativas donde estén ubicados los centros de población, según corresponda el tipo de conurbación. (Art. 20). (26)

El Artículo 21 señala que una zona conurbada es el área circular generada por un radio de treinta kilómetros, - "El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. - Los Municipios y los Gobiernos de las Entidades Federativas, - podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor o menor a la definida en el párrafo anterior". (27)

..

En el Artículo 22, se contempla la posibilidad de que los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, pacten la existencia de una zona de conurbación cuando: "Solamente uno de los centros de población - - crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior; Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la - Zona señalada en dicho Artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere - conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas". (28)

"De conformidad con el Artículo 22, el pacto que se celebre, tendrá los efectos de la declaratoria ordenada por el Artículo 19 y se publicará en los términos establecidos en el mismo". (Art. 23). (29)

"Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes, para constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la declaratoria, una Comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que promueva y vigile su ejecución y cumplimiento. La Comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en repre--

sentación del Gobierno Federal.

A partir de la primera sesión, los miembros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes.

La Comisión tendrá facultades para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y establecer la participación que señala el Artículo 6 de la presente Ley". (Art. 24). (30). En relación a lo anterior, el Artículo 16, Inciso B, Fracción IV de la Ley General de Asentamientos Humanos señala que, "corresponde a los poderes de las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias: - A los Ejecutivos Locales: Participar en la planeación y regulación de los centros de población situadas en el territorio de su entidad y de otra vecina, que constituyan o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación, en los términos del Artículo 24 de esta Ley". (31)

A su vez, el Artículo 17, Fracción VI de la misma Ley, indica que, "corresponde a los Ayuntamientos: Participar en la planeación y regulación de los procesos de conurbación, en los términos de la legislación correspondiente". (32)

La Comisión a que se refiere el Artículo 24, cuenta -- con las siguientes funciones: "Elaborar y revisar el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la considera

ción del Presidente de la República; y gestionar y promover - ante los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada y sus acciones, así como de las decisiones que haya tomado". (Art. 25). (33)

"Una vez aprobado por el Presidente de la República el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales". (Art. 26). (34)

"Los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola entidad federativa, se registrarán por lo que disponga la respectiva legislación local". (Art. 27). (35)

En relación a lo dispuesto por el Artículo 26, anteriormente citado, el Artículo 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece las siguientes definiciones:

- "I. Provisiones; Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;
- II. Usos; Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un Centro de Población;
- III. Reservas; Son las áreas de un centro de población que se

rán utilizadas para su futuro crecimiento, y

IV. Destinos; Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población."

(36).

El Capítulo Tres de la Ley General de Asentamientos Humanos, después de definir el fenómeno de conurbación, lo que establece es, en síntesis, la posibilidad de que el crecimiento de las áreas conurbadas sea planeado y regulado conjuntamente por la Federación, los Estados y los Municipios respectivos, previa declaratoria del Gobernador que corresponda, o en su caso, del Presidente de la República. Se trata de normas bastante generales que permiten un campo de acción bastante amplio para los tres niveles de gobierno mencionados.

Para el caso específico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y dadas sus características son aplicables los siguientes Artículos del Capítulo Tres de la Ley General de Asentamientos Humanos:

ARTICULO 18: La segunda hipótesis planteada en el Artículo 19; La primera hipótesis del Artículo 20; El Artículo 21 en su totalidad; La Segunda Fracción del Artículo 22; El Artículo 23 y los Artículos 24 a 26. Además de estos artículos -- son aplicables los numerales; 1, 3, 4 Fracción Tercera, 14, - Fracción VI, 16 Inciso B, Fracción IV y 17, fracción VI, todos ellos correspondientes a la Ley de referencia.

3.2.2. EL DECRETO PRESIDENCIAL DEL 6 DE OCTUBRE DE 1976.

El 6 de octubre de 1976 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación un Decreto Presidencial que consta de Once Artículos y dos transitorios, la mayoría de ellos encuentra su fundamento en los Artículos 19, 21 y 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos, en su Artículo Primero se declara como zona conurbada, "la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms. cada una, y cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal y de las que resulten de unir la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México con las cabeceras municipales de los Municipios señalados en el Artículo Tercero de este Decreto, siempre y cuando estén dentro del ecosistema del Valle de México o se localicen a lo largo de las carreteras federales que salen de dicha ciudad.

De acuerdo al Artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos, los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere un área mayor a la estipulada como zona conurbada".
(37) .

Efectivamente, al considerar que las cabeceras municipales de 85 Municipios de los Estados de Hidalgo, México, Mo-

relas, Puebla y Tlaxcala, tienden con el Distrito Federal a formar una unidad económica y social, se pactó una área mayor, de esta manera el Decreto que nos ocupa, constituyó la Comisión de Conurbación del Centro del País, prevista por el Artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos, dicha Comisión se encuentra integrada por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por los Gobernadores de los Estados mencionados, así como por los Presidentes Municipales correspondientes.

En el Artículo Cuarto del Decreto, se establece que la Comisión es un organismo público de carácter técnico, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, de los Artículos Quinto a Décimo se señalan las funciones de la Comisión, su organización y manera de actuar. El Artículo Quinto en su Fracción Primera establece que la Comisión tendrá, entre sus múltiples funciones la de, "Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República." (38). En cumplimiento a lo anterior surge el Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región Centro del País, elaborado por la Comisión de Conurbación del Centro del País, y la Secretaría de Programación y Presupuesto, dicho programa es de observancia obligatoria para el sector público y plantea acciones y estrategias que inciden en el área, para los propósitos perseguidos por este programa, se definen dos-

ámbitos territoriales, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, por una parte y, por la otra, la Región Centro del País.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México, como ya se vió en el Capítulo 2 de este trabajo, se integra por las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, 53 Municipios del Estado de México y un Municipio del Estado de Hidalgo y la Región Centro está compuesta por los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el Distrito Federal.

El citado programa, en términos generales, plantea como finalidades: El control en el crecimiento de la ciudad de México en conjunto con su Zona Metropolitana, a través de proyectos que impulsen el desarrollo rural y la fortaleza de las ciudades medias de la región centro del país, para el caso específico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México busca la congruencia entre las acciones del Departamento del Distrito Federal, la Administración Pública Federal y el Estado de México. (39)

A su vez, es oportuno señalar que el multicitado programa se sujetó a lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que estableció lineamientos detallados para el desarrollo regional de la zona metropolitana de la Ciudad de

..

México al tiempo que precisó los objetivos, la estrategia y - las líneas de acción. Dicha sujeción obedeció a lo dispuesto por el Artículo 26 constitucional que al final de su párrafo -segundo señala:

"Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán -- obligatoriamente los programas de la Administración Pública - Federal". (40)

3.3. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En relación al tema que nos ocupa, es importante señalar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - del 29 de diciembre de 1976, éste ordenamiento legal establece las bases organizativas de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal así como sus funciones.

Para esta Ley la Administración Pública Centralizada - está integrada por: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal está compuesta - por: Los organismos descentralizados, las empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos. (41)

En su Artículo 26 la Ley que se comenta, presenta un - listado de 18 Dependencias y un Departamento del Distrito Federal, que auxilian al Poder Ejecutivo de la Unión en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

En el nivel Federal la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuenta entre otras atribuciones, con las siguientes:

Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como - coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales, para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado; promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción; promover el desarrollo de programas de vivienda y urbanismo y apoyar a las autoridades estatales y municipales en su ejecución; fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, admi-

nistración, operación y conservación a partir de los sitios - determinados con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (42)

De las facultades citadas se desprende la ingerencia - que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tiene en la problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

3.3.1. LA COMISION NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

La Ley Organica de la Administración Pública Federal, - dispone el agrupamiento por sectores de las diferentes entidades de la Administración Pública Paraestatal a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes a cada sector de actividad del Gobierno Federal. (43)

De acuerdo a este esquema sectorial y al considerarse - que el estudio, análisis y solución de los problemas derivados de los asentamientos humanos incontrolados y el desarrollo urbano no planeado, como lo es el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, requieren de un enfoque multidisciplinario en el que se conjuguen los esfuerzos de las distintas dependencias del Gobierno Federal, se creó en el año - de 1977 la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano formada por Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

que tienen una relación directa o indirecta con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, ya sea por su naturaleza, características y orientación de las funciones que les están encomendadas. Dicha Comisión tiene como objeto fundamental servir de instrumento de colaboración, comunicación y - - coordinación permanente entre las distintas dependencias y entidades públicas que a ella concurren a efecto de que la política de asentamientos humanos sea compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal, así como para promover la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, inserto en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano está integrada por los Subsecretarios: del Ramo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de Programación, de la Secretaría de Programación y Presupuesto; de Fomento Industrial, de Planeación Comercial, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; de Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; del Ramo, de la Secretaría de Comunicaciones y - - Transportes; de Nuevos Centros de Población, de la Secretaría de la Reforma Agraria; "A", de la Secretaría de Turismo; de - Planeación, de la Secretaría de Salud; "B", de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y, por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, quien la preside. Así mismo, la integran el Director General de la Comisión Federal de Electricidad; el Director General del Instituto del Fondo Nacional -

de la Vivienda para los Trabajadores; el Director General de Nacional Financiera, S.A.; el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social; el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y el Gerente General del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. - -
-(44).

3.4. MECANISMOS LEGALES PARA LA COORDINACION DE PLANES Y PROGRAMAS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO.

Hasta el momento se ha hecho mención a diversos programas y planes en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, a fin de poder estar en posibilidad de realizar en -- forma coordinada las acciones previstas en dichos programas y planes se establece en el Artículo 13 de la Ley General de -- Asentamientos Humanos lo siguiente:

"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". (45)

Por su parte, el Artículo 37, Fracción Segunda de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le corresponde, "Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia, con la participación de los sectores social y privado". (46)

A partir de las reformas a la Constitución en materia económica realizadas en el año de 1983 y de la expedición de la Ley de Planeación, se conformó un nuevo marco jurídico que faculta al Estado para planear la actividad económica y social, tanto a escala global y nacional, como sectorial y regional. Se reconoce de este modo una vertiente de coordinación para que, con pleno respeto a la soberanía de las Entidades Federativas, éstas se incorporen al proceso de programación en materia regional.

En este marco jurídico se perfeccionaron los convenios

únicos de desarrollo como instrumentos para la programación regional y para la descentralización de las decisiones. De igual manera se consolidaron los comités de planeación del Desarrollo Estatal, como núcleos orgánicos de los Sistemas Estatales de Planeación

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, descentraliza la programación regional al dejar a las propias regiones la responsabilidad de elaborar, en estrecha coordinación y concertación con sus habitantes, sus programas regionales. Es decir, se plantea que ya no es posible tener una concepción parcial de los asuntos. (47)

3.5. RELACION DE DISPOSICIONES LEGALES QUE DAN ATENCION AL FENOMENO DE CONURBACION EN LA CIUDAD DE MEXICO.

En base a todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que las disposiciones legales que de manera directa o indirecta dan atención al fenómeno de conurbación en la ciudad de México son las siguientes:

- Los Artículos 26, 27 párrafo tercero, 73, Fracción XXIX-C y 115, Fracciones V y VI constitucionales.
- La Ley General de Asentamientos Humanos, principalmente en su Capítulo Tercero.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prin-

principalmente en su Artículo 37.

- La Ley de Planeación.
- El Decreto Presidencial por el que se declara zona conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 kms., cada una, cuyos centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea fronteriza entre los Estados de México y Morelos, con el Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación del 6 de octubre de 1976).

De estos niveles emanan diversas leyes y reglamentos en materia urbana de aplicación a la problemática de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que sirven de apoyo a los objetivos primordiales de regulación y planeación en dicha zona, entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (En esta Ley se encuentran disposiciones que regulan el fraccionamiento de terrenos).
- Ley sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.
- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México.
- Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo del Estado de México.

- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México.
- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.
- Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Menciono éste marco jurídico, que regula cuestiones de naturaleza meramente urbana, a reserva de otras muchas leyes que se mencionan en el Capítulo Cuarto de este trabajo por tener relación con los problemas derivados del fenómeno de co-nurbación.

CITAS DEL
CAPITULO 3.

- (1) López Velarde, Oscar. "Estructura Jurídica y Organización Administrativa para la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos en México". En Revista Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 11, Julio 1979, México, D. F., p. 372.
- (2) *Ibid.* p. 373.
- (3) Artículo 27, Párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 27, Párrafo 3.
- (4) *Ibid.*, Art. 73, Fracción XXIX-C.
- (5) López Escutia, Luis A. "Teoría Constitucional de la Ley de Asentamientos Humanos". En Revista Pensamiento Político. Vol. XXI, No. 84, Abril 1976, México, D.F. p. 446.
- (6) Exposición de Motivos de las Modificaciones Constitucionales del 6 de Febrero de 1976. Cit. pos., López Velarde Vega, Oscar. *Op. cit.*, p. 374.
- (7) Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, U.N.A.M. México, 1965, p. 106.

- (8) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, Sexta Edición, México, D.F., 1983, p.p. -- 239-240.
- (9) Artículo 115, Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificada el 3 de Febrero de 1983: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 115, Fracción IV modificada el 3 de Febrero de 1983.
- (10) *Ibíd.*, Art. 115, Fracción V, modificada el 3 de Febrero de 1983.
- (11) Artículo 115, Fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 115, Fracción V.
- (12) Artículo 1 de la Ley General de Asentamientos Humanos: Ley General de Asentamientos Humanos: Art. 1.
- (13) *Ibíd.*, Art. 2.
- (14) *Ibíd.*
- (15) *Ibíd.*, Art. 3.
- (16) *Ibíd.*, Art. 28.
- (17) *Ibíd.*, Art. 4.
- (18) *Ibíd.*, Art. 8.
- (19) *Ibíd.*, Art. 14, Fracción IV.

- (20) Artículo 16, Fracción 3 de la Ley de Planeación: Ley de Planeación: Art. 16, Fracción 3.
- (21) Artículo 10 de la Ley General de Asentamientos Humanos: Ley General de Asentamientos Humanos: Art. 10.
- (22) *Ibíd.*, Art. 11.
- (23) *Ibíd.*, Art. 18.
- (24) *Ibíd.*, Art. 19.
- (25) *Ibíd.*, Art. 14, Fracción VI.
- (26) *Ibíd.*, Art. 20.
- (27) *Ibíd.*, Art. 21.
- (28) *Ibíd.*, Art. 22.
- (29) *Ibíd.*, Art. 23.
- (30) *Ibíd.*, Art. 24.
- (31) *Ibíd.*, Art. 16, Inciso B, Fracción IV.
- (32) *Ibíd.*, Art. 17, Fracción VI.
- (33) *Ibíd.*, Art. 25.
- (34) *Ibíd.*, Art. 26.
- (35) *Ibíd.*, Art. 27.
- (36) *Ibíd.*, Art. 37.
- (37) Diario Oficial de la Federación del 6 de Octubre de - - 1976.

- (38) *Ibfd.* Diario Oficial de la Federación del 6 de Octubre de 1976.
- (39) Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
Comisión de Conurbación del Centro del País, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983, p. 11.
- (40) Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 26.
- (41) Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 1.
- (42) *Ibfd.*, Art. 37.
- (43) *Ibfd.*, Artículos 48, 49 y 50.
- (44) Diario Oficial de la Federación del 16 de Junio de 1977.
- (45) Artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos: Ley General de Asentamientos Humanos: Art. 13.
- (46) Artículo 37, Fracción 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 37, Fracción 2.
- (47) Datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del D.F.

CAPITULO 4

ACCIONES QUE SE HAN PROPUESTO

En términos generales, podemos apreciar que el marco jurídico anteriormente expuesto, tiene como objetivos fundamentales la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, esto a su vez, conlleva a la pretensión lógica de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, pero obviamente que éste último aspecto sería imposible de alcanzar sin la práctica de acciones que ataquen de manera específica los problemas derivados de un conglomerado urbano de las magnitudes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y sin la existencia de leyes que, aunque no siendo todas precisamente de carácter urbano, regulen tales acciones.

De la lectura de los Artículos 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se pueden deducir las siguientes acciones, que además, ya se han planteado en diversos programas y planes, tendientes a mejorar las condiciones de vida en la

mencionada zona:

- a) La descentralización administrativa e industrial; -
- b) El control en el uso del suelo; c) El uso racional del -
- agua; d) El ordenamiento en la vialidad y el transporte; e) -
- El control ambiental y la protección ecológica, y f) El mejo-
- ramiento en la seguridad ciudadana.

Así es que, en los puntos subsecuentes del presente ca-
pítulo, plantearé de manera más detallada las citadas accio-
nes y además, haré mención a las leyes que les dan atención.

4.1. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA E INDUSTRIAL Y LAS - DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

Cuando se habla de descentralizar, se refiere a la ac-
ción político-administrativa de transferir a diversas corpora-
ciones parte de autoridad y funciones que antes ejercía el Es-
tado o poder principal de manera central y única. Se habla de
descentralización administrativa, económica, política, etcéte-
ra, por lo tanto, se estaría implicando la acción de transfe-
rir autoridad, responsabilidad y funciones de la Administra-
ción Pública, del capital y del poder político hacia diversas
corporaciones y/o entidades fuera del manejo y control cen-
tral. (1)

Frecuentemente se mencionan también las palabras des-

concentrar o desconcentración, que indican la acción o el acto contrario a concentrar o reunir físicamente en un solo centro o punto, ya sea la administración, las actividades económicas, los servicios, el poder político, la población, etcétera, de hecho, semánticamente las palabras descentralizar y desconcentrar significan lo mismo. Sin embargo, en Derecho Administrativo, los conceptos de descentralización y desconcentración tienen un trasfondo muy diferenciado que conlleva a diversas complejidades que no son objeto de análisis en esta tesis, para efectos de lo que se toca en este punto, me refiero a la descentralización o desconcentración física, que tiende a descongestionar la maquinaria administrativa (servicios, edificios públicos, burocracia, etcétera) e industrial (fábricas, transportes, obreros, etcétera), concentrada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

El hecho de que la gran mayoría de las oficinas públicas del Gobierno Federal se encuentren en dicha zona y por ende se desarrollen en ella casi la totalidad de las actividades de la Administración Pública Federal, ha provocado que este lugar, soporte también las principales actividades comerciales, industriales y culturales del país, esto a su vez ha propiciado una concentración demográfica muy significativa con sus ya consabidos problemas. A fin de evitar que tal situación siga avanzando, se ha propuesto y se ha intentado la descentralización administrativa e industrial de la Zona Me-

tropolitana de la Ciudad de México, a través de diversos instrumentos legales, opiniones de grupos interesados y de acciones contenidas en diversos planes y programas gubernamentales que a continuación se indican:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley en su Artículo 16, señala que las funciones de los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos podrán delegarse en favor de los funcionarios que conforman las propias dependencias o de los que determinen los Reglamentos interiores u otras disposiciones legales.

La misma Ley, en su Artículo 17, dispone que: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos descentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas, para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables". (2)

A su vez en el Artículo 22, de la citada Ley, se facultó al Presidente de la República para que celebre "convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y --

con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas". (3)

Es así, como a través de la delegación de facultades administrativas, de la desconcentración y de los convenios de coordinación con las Entidades Federativas, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pretende aminorar los inconvenientes de la excesiva centralización administrativa. Sin embargo, antes de la aparición de la Ley citada, ya se habían llevado a la práctica los instrumentos mencionados, Manuel Fraga así lo señala y menciona que la delegación de facultades registra antecedentes al igual que la desconcentración regional de Secretarías de Estado tales como, la de Agricultura, Industria y Comercio, de Pesca, de Salubridad (hoy Salud), Comunicaciones, Oficinas de Hacienda, etcétera. (4)

- La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de Diciembre de 1979, al dividir el Distrito en 16 Delegaciones, incluye en el Derecho Mexicano la figura de la Desconcentración Administrativa, ya que al frente de cada Delegación, se encuentra un Delegado nombrado por el Jefe del Departamento que cuenta con facultades desconcentradas en los términos de la Ley, los Reglamentos y los Acuerdos del propio Jefe del Departamento del Distrito Federal. (Arts. 10 y 12). (5).

Asimismo, por Decreto Presidencial de 23 de junio de 1973, se crea la Dirección de Administración Federal Regional dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intención de acercar los servicios de la Administración Pública a los lugares en que se generan los asuntos, a fin de evitar que la gente de los diversos puntos del país -- tenga que trasladarse a la Ciudad de México a resolverlos. Es así, como se han instalado a lo largo y ancho del país Administraciones Fiscales Regionales, dotadas de atribuciones, en materia de Impuesto sobre la Renta, Ingresos Mercantiles, Auditoría Fiscal, en su caso Aduanas, Tesorería de la Federación, etc. (6)

También se han desconcentrado atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de oficinas regionales para la expedición de pasaportes, en las ciudades de Guadalajara y Monterrey. Otro ejemplo de esto, lo tenemos en el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de junio de 1972 y que a la letra dice: "Secretaría del Patrimonio Nacional (hoy Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal); Acuerdo por el que se establece una Delegación Regional de Minería en Puebla, Pue., dependiente de la Dirección General de Minas y Petróleo". (7)

Los Convenios de Coordinación con los Estados, también han sido frecuentes, ejemplo de ello son los celebrados en ma

teria fiscal y en materia sanitaria, regidos por la Ley de -- Coordinación en materia fiscal (D.O., 27 de Diciembre de 1978) y el Convenio Unico de Coordinación de 5 de Febrero de 1981 - (D.O. de 21 de Enero de 1982). (8)

En cuanto a Programas y Planes Gubernamentales, rela_ cionados con este asunto, podemos mencionar los siguientes:

- Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de - la Ciudad de México de Octubre de 1983.

Este Programa pretende propiciar la descentralización de actividades administrativas a través de acciones tales como:

- a). El fortalecimiento en la coordinación de las actividades de la Administración Pública Federal con las que realizan otros sectores administrativos en los Estados y armonizar sus acciones con las prioridades establecidas por los gobiernos locales.
- b). Estimulo e incremento en la participación del Distrito Federal, de los Estados, de los Municipios y de la colectividad en la definición, asignación, administración y operación de los proyectos de desarrollo.
- c). Acercar la atención y resolución de las demandas de la colectividad a los lugares donde se encuentra la población.

beneficiaria.

- d). Desconcentración del Gasto Público a fin de asegurar - - la realización de obras cuyas propuestas de inversión hayan surgido de la comunidad; apoyar prioritariamente proyectos productivos de infraestructura y de cobertura de la demanda social; ampliar la participación de las tres - instancias de gobierno en la definición de los programas de desarrollo; establecer la permanente vinculación y complementariedad entre el gasto público y los recursos de carácter financiero o crediticio". (9)

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda,
1984-1988.

En él se reafirma la política de descentralización como una medida fundamental para transformar el patrón de ocupación del territorio: el impulso y la consolidación de un nuevo desarrollo urbano con base en un sistema de ciudades medias que aliviaría, en parte, el congestionamiento de las - - grandes ciudades y la dispersión de un gran número de pequeñas localidades. (10)

Por su parte, el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del D.F., de 1985, establece lineamientos similares para controlar el crecimiento de la Ciudad de México.

A raíz de los sismos de 1985, se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción, integrada por seis Comités, uno de ellos fue el de descentralización y sus funciones se avocaron a: analizar el impacto del proceso de descentralización de la Administración Pública, tanto en la actividad económica como en la social; estimular los procesos de descentralización de la educación; proponer políticas de descentralización de la actividad económica en general, así como de los servicios de salud, y aportar elementos para la selección de ciudades receptoras de la descentralización.

Además, este Comité propuso la elaboración de un Plan Global de Reordenación de las Oficinas Públicas en el Área Metropolitana. (11)

También a consecuencia de los sismos de 1985, se vertieron pronunciamientos en torno a la descentralización, uno de ellos fue el del Presidente de la República quien señaló:

"Viviremos y reconstruiremos el país, inclusive con nuevas pautas, que nos permitan no sólo prevenir catástrofes de esa naturaleza, sino también dar nuevas orientaciones al desarrollo de la Capital de la República, principalmente; pero al hacerlo, vamos a tener que acelerar la descentralización de la vida nacional (...), el problema de la capital tendrá que engarzarse con otras regiones del país para que sea un esfuerzo armónico, conjunto y que tomemos como punto de -

partida la tragedia..." (12)

La Cámara Nacional de Comercio emitió una declaración en el mismo sentido, señalando que tras el sismo, el Gobierno Federal debería aprovechar la coyuntura para descentralizar dependencias oficiales, proponiendo el envío de Secretarías de Estado a entidades clave, por ejemplo, la Secretaría de Marina a un puerto del Golfo o del Pacífico, la del Trabajo en Monterrey, etc.

La iniciativa privada de Nuevo León llegó a proponer hasta el establecimiento de una nueva capital. (13)

Asimismo, se registraron traslados de ciertas dependencias públicas, como la de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Instituto de Capacitación Agraria y Política, Fideicomisos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal; además a partir de 1986 se descentraliza la Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, todas ellas se trasladan a la ciudad de Cuernavaca, Morelos, muy cerca al Distrito Federal y con el muy posible riesgo de crearle problemas urbanos por las limitantes de servicios y vivienda que presenta. (14)

En cuanto a la descentralización industrial, se señala que las primeras medidas legales a nivel nacional que formalmente tomaron en consideración criterios espaciales, para la localización industrial, fueron los Decretos del 23 de noviem

bre de 1971 y 19 de julio de 1972; pero no definieron prioridades regionales para promover el crecimiento de la industria y tomaban al municipio como unidad territorial, sujeta a estímulos para las industrias nuevas que en él se establecieran, a fin de corregir esta situación el Gobierno Federal formuló el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y expide el Decreto del 2 de febrero de 1979, que establece una nueva zonificación para la aplicación de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, con el objeto de subsanar las deficiencias de los instrumentos que la precedieron, utilizando diversos criterios para seleccionar las nuevas zonas. El Plan de Desarrollo Industrial desalienta las inversiones industriales que repercuten en altos costos para la Ciudad de México y promueve su ubicación en ciertas ciudades de tamaño medio, que por sus recursos humanos y materiales tienen potencial de desarrollo. (15)

A su vez, el ya mencionado Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1983, propuso la disminución de la concentración industrial de la zona a través de acciones tales como:

- Coordinar el proceso de desconcentración industrial de la Z.M.C.M., con estímulos a la agroindustria en otras zonas y regiones del país, dedicadas a la producción agropecuaria, a fin de lograr su desarrollo económico y su capaci-

dad de retener la mano de obra en el lugar de origen.

- Definir el perfil de las industrias adecuadas para la Z.M. C.M. en función de criterios que tomen en cuenta el impacto sobre el empleo, el mercado local, la expansión física, y el acceso a la vivienda y a los servicios públicos.
- Difundir las alternativas de localización industrial en -- otras zonas del país, a fin de orientar las inversiones. - (Dichas alternativas son planteadas por el Programa).
- Elaborar e implantar un programa de desconcentración de -- las industrias contaminantes y grandes consumidoras de - - agua, a fin de que se relocalicen gradualmente en otro pun to del espacio nacional, adecuado para el desarrollo de - las mismas.
- Evaluar la incidencia de la proximidad de los mercados de insumos y de realización de la producción para establecer criterios de localización industrial. (16)

A su vez, este Programa presenta un cuadro, en el que se señalan qué actividades industriales y su reubicación de-- ben ser analizados con el objetivo de alcanzar el control y - la disminución de la contaminación ambiental.

Sin embargo, es de señalarse que desde el año 1953, el

Estado Mexicano formuló el Programa de Parques y Ciudades Industriales que promovió la construcción de la Ciudad Industrial de Sahagún.

Otras acciones de descentralización están presentes en el Programa para la Protección de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, puesto en marcha por la Secretaría de Obras Públicas y la Nacional Financiera en 1971; en el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de Actividades Industriales de 1979 y en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979-1982), entre otros. (17)

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece los siguientes criterios descentralizadores:

- "De Control: para las grandes aglomeraciones de población y en especial para las zonas metropolitanas; en ellas se condicionará estrictamente el uso del suelo, del agua y de los energéticos, y se controlarán las actividades industriales y la contaminación.

- De Consolidación: para los centros cuyo crecimiento ha llegado a límites que no conviene rebasar, y que requieren por tanto, que se racionalice el uso del agua y el suelo, y que se ordene selectivamente la localización de las actividades industriales; en estos centros se fomentará el comercio y los servicios y se atenderán las demandas genera-

- Fomento a los Corredores Económicos Regionales, para lo --
cual se dispondrá, en una primera instancia, de la infraes-
tectura instalada en los parques y puertos industriales, -
incorporándoles un enfoque integral que incluya el fortale-
cimiento de la infraestructura de comunicaciones y servi-
cios para favorecer la integración de mercados regionales".
(18).

En resumen, podemos decir que la mayoría de las leyes,
opiniones, decretos, planes y programas citados, coinciden en
la necesidad de ejecutar una serie de acciones descentraliza-
doras que en términos muy generales son:

- Acercar los servicios de educación y salud a todas las re-
giones del país, pues de no actuar en esa dirección, siem-
pre se requerirá llegar a la Ciudad de México para resol-
ver trámites, obtener servicios y acceder a los más altos-
niveles de bienestar que el País pueda ofrecer.
- Procurar que dichos servicios se otorguen con la misma ca-
lidad en las diversas regiones del País.
- Reubicación de la burocracia federal, pero no en las ciuda-
des vecinas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Méxi-
co, pues ello podría acelerar el fenómeno de conurbación -
de ellas a ésta. El envío de oficinas del sector público,-
debe contemplar un interés regional.

-- Reubicación de industrias en áreas que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios que permitan su desarrollo, tomando siempre en consideración los siguientes aspectos:

- a) Que la reubicación se dé en lugares alejados de centros importantes de población, a fin de evitar que éstos tiendan a crecer más.
- b) De acuerdo al tipo de industria, evaluar la proximidad de los mercados de insumos a fin de estar en posibilidad de disminuir costos de producción.
- c) Evitar la instalación de industrias en lugares en los que existan limitantes para el abastecimiento de agua, o en aquellos que se dediquen a la producción agropecuaria.
- d) Precisar qué industrias deben ser reubicadas y cuáles deben permanecer en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tomando en cuenta el impacto sobre el empleo y el mercado local.

Para finalizar con este punto, menciono que los obstáculos que ha encontrado hasta ahora la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se han atribuido a las dificultades de ofrecer opciones de localización alternas que cuenten con infraestructura material para desarrollar actividades productivas en otras regiones del país, por ello, -

para que las acciones mencionadas puedan llegar a realizarse, es necesario: fortalecer a los Estados y Municipios, mediante el respeto a su autonomía financiera y política por parte de la Federación, de esta manera podrán contar con infraestructura material que les permita el desarrollo de actividades productivas para a su vez, poder ser receptores del proceso de desconcentración. (19)

Además, es muy importante tener presente el propósito de que las ciudades cuyo desarrollo se pretenda impulsar, no repitan los graves problemas que hoy aquejan a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así es que en su elección y proceso de desarrollo, se deben analizar muy bien las ventajas y desventajas que ofrece la naturaleza, las condiciones geográficas, las características socio-culturales y demográficas, las especialidades productivas, etcétera. (20)

4.2. EL CONTROL EN EL USO DEL SUELO Y LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

La ocupación del suelo en la Ciudad de México y su Area Metropolitana ha sido desordenada y anárquica, la urbanización ha alcanzado tierras de alta capacidad agrícola, como lo son, las ubicadas en Xochimilco (Distrito Federal), Coacalco, Ecatepec y Tultitlán en el Estado de México, además se empieza a afectar tierras de los Municipios de Chalco, Ixtapalu ..

ca y Chicoloapan, que tienen también características de alta-capacidad agropecuaria; la ocupación del suelo también ha involucrado zonas inundables en Chimalhuacán y Nezahualcóyotl, así como a superficies con topografía accidentada en la zona del Ajusco (Distrito Federal), Huixquilucan, Nicolás Romero, Naucalpan y Atizapán de Zaragoza. (21)

A su vez, esta situación dificulta aún más, la dotación de servicios públicos a los habitantes de esos lugares.

Se prevee que el crecimiento urbano se presentará principalmente en los Municipios del Estado de México, situados dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. (22)

Y se estima, que de no tomarse las medidas pertinentes, las manchas urbanas seguirán creciendo desproporcionadamente, pasando a ocupar en su totalidad superficies ejidales o comunales, tierras de labor y bosques. Así las cosas; el panorama que se tendría de la Ciudad de México sería de una mancha urbana continua, que comenzaría en Toluca al poniente, hasta Ciudad Sahagún al oriente y Tizayuca al norte, albergando para el año 2000 a 40 millones de habitantes y ocupando una superficie de 3.076 kms. cuadrados, con los consecuentes problemas de funcionamiento urbano, sociales y económicos que sufrirían los habitantes de esa enorme área urbana. (23)

A fin de evitar que tal situación se dé, se propone el

control en el uso del suelo a través de acciones como las siguientes:

- Elaboración de un esquema rector de usos del suelo para toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en donde se precisen las áreas destinadas a uso urbano, agrícola, forestal, de reserva y de recarga acuífera.
- Establecer topes anuales a la superficie urbanizable y rehabilitar la proporción conveniente de hectáreas para usos agrícolas, para áreas de bosques, reserva ecológica o de recarga de acuíferos.
- Satisfacer la demanda de suelo para uso habitacional ocupando terrenos baldíos o tierras que por sus condiciones físicas no sean cultivables, afectando en primer término, tierras de particulares o del dominio público, en lugar de expropiar ejidos.
- Demarcar físicamente el área de las poblaciones, creando en su perímetro cinturones de uso agrícola intensivo que interrumpen la urbanización continua.
- Esforzarse en la prevención de nuevos asentamientos irregulares y ejercitar las acciones penales cuando corresponda, contra quienes especulen y cometan fraude manejando a su favor las necesidades sociales de espacio urbano. (24)

A su vez, las disposiciones legales que hasta el momento se han ocupado del problema son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos: 27 párrafo 3, fracciones I, VII y VIII; 115-fracción V y; 73 fracción XXIX-C y XIX.
- La Ley General de Asentamientos Humanos.
- La Ley Federal de la Reforma Agraria.
- La Ley General de Bienes Nacionales.
- La Ley Federal de Vivienda.
- La Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y sus Demarcias.
- La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
- La Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México.
- La Ley de Planeación, Planificación y Urbanismo del Estado de México.
- La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México.
- El Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.

Es de señalarse que casi todas estas disposiciones legales, respecto al punto que nos ocupa, coinciden, primordial

mente, en la necesidad de constituir, a través de toda una serie de mecanismos legales; reservas, usos y destinos del suelo a fin de evitar la especulación sobre el mismo, ello obedeciendo al hecho de que éste fenómeno se ha caracterizado por ser el principal causante de la ocupación desordenada y anárquica del suelo en diversos puntos del País y del territorio que ocupa la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

En relación a este tema, y en un ámbito penal, el Código Penal para el Distrito Federal, establece una sanción de 2 a 9 años de prisión, a las personas que se dediquen en forma reiterada a promover despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal. (25)

Por su parte, el Código Penal del Estado de México, es mucho más completo en cuanto a artículos tendientes a penalizar la especulación sobre el suelo y el uso indebido del mismo, en su Artículo 193, establece que: "Se impondrán de 6 meses a 10 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". (26)

El Artículo 327, señala que: "Se impondrán de seis mo-

ses 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 comunal, con propósito de lucro o para obtener un beneficio para sí o para otro". (27)

Este ordenamiento legal se ha integrado al esquema jurídico que regula los asentamientos humanos y el desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ya que tipifica delitos contra la seguridad de la propiedad y la posesión de inmuebles y límites de crecimiento de los centros de población, en su Artículo 324 dispone que "Se impondrán de 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". (28)

Por su parte, el Artículo 325 establece 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". (29).

4.3. EL USO RACIONAL DEL AGUA Y LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

El agua, elemento esencial para la existencia humana, ha sido, hasta ahora, aprovechado de manera irracional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ni en el uso doméstico, ni en el industrial, se han hecho esfuerzos de ahorro y uso eficiente del recurso. El aprovisionamiento de agua en la zona, se ha caracterizado por el aumento en los volúmenes suministrados y cada vez, se tiene que traer de lugares más alejados a muy altos costos, de no corregirse esta situación, la escasez de este líquido se convertirá en una amenaza a la salud e incluso a la sobrevivencia misma de la población, por ello, es necesario tomar medidas como las siguientes:

- Impedir la localización de nuevas industrias de uso intensivo de agua y reubicar a las grandes consumidoras de ésta a zonas de relativa abundancia de éste recurso.
- Intercambiar agua tratada por agua clara, en aquellas actividades que no requieran calidad potable, así mismo, fomentar la inversión en plantas de tratamiento y rehuso. (30)
- Concientizar a la población a través de campañas publicitarias realistas, a fin de disminuir el derroche que se hace del recurso.

- Instalar en algunas áreas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sistemas de drenaje que separen las aguas pluviales de las aguas negras.

- Asegurar que se controle el crecimiento urbano de los principales sitios de recarga de los acuíferos del Valle de México, tales como: Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Amecameca, Ajusco, -- etc. (31)

En el marco jurídico vigente, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se encarga de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas y de manejar el sistema hidrológico del Valle de México. (32)

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponde fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado en los centros de población; y apoyar técnicamente a las autoridades locales en su proyección, construcción, administración, operación y conservación a partir de los sitios determinados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (33)

También a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología le corresponde regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales y las condiciones que deban satisfacer antes de descargarse en las redes colec-

toras, cuencas, cauces, vasos y demás depósitos y corrientes de agua; así como su infiltración en el subsuelo, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Salud. (34)

Sin embargo, como la responsabilidad de la regulación, explotación, uso y aprovechamiento del agua en el País está a cargo de todo un conjunto de organismos y dependencias con diferentes ámbitos de competencia, han surgido problemas por la duplicidad de funciones y responsabilidades, así como conflictos en relación a la competencia administrativa de los organismos y dependencias involucradas, lo que ha obstaculizado la adopción de una estrategia integral para el manejo del agua.

A fin de evitar la dispersión de atribuciones y funciones administrativas en materia de uso y aprovechamiento del agua, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, considera esencial el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Agua, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con competencia sobre las decisiones de uso en cantidad y calidad de las aguas nacionales. (35)

La versión preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana -

de la Ciudad de México, propuso constituir un solo organismo-administrador de los servicios de agua de la Z.M.C.M., com- puesto por: la Comisión de Aguas del Valle de México (S.A.R.-H.), la Dirección General de Construcción y Operaciones Hidráulicas del D.D.F., la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento-del Gobierno del Estado de México, la Dirección General del - Sistema de Agua Potable y Alcantarillado y la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Agua (SE-DUE), a fin de obtener un óptimo aprovechamiento de los recur- sos hidráulicos del Valle de México. (36)

Por su parte, el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, propuso - modificar los criterios de abastecimiento, distribución, uso- y consumo de agua a través de múltiples acciones de mediano - plazo (5 años), en las que se contemplan toda una serie de as- pectos técnicos y financieros. (37)

4.4. EL ORDENAMIENTO EN LA VIALIDAD Y EL TRANSPORTE Y LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

A) VIALIDAD.

Actualmente el flujo de vehículos que sale o que se di- rige hacia la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se - efectúa sobre un sistema de caminos de tipo radiales a la man- cha urbana. Lo anterior trae como consecuencia, que el tráfi-

co vehicular se dé en forma de cono o piramidal, es decir, - que a medida que exista mayor aproximación a la zona urbana, - los volúmenes de tránsito se van incrementando y por tanto, - exigiendo una infraestructura vial cada vez mayor. Se estima - que éste fenómeno se produce debido básicamente a los tres si - guientes tipos de tránsito vehicular: Aquél que tiene como -- origen o destino la Zona Metropolitana, con respecto a cual - quier otra región del País; el tránsito que no se aleja más - allá de la zona envolvente a la mancha urbana y el tránsito - de paso, cuyo destino es cualquier otra región que no sea la - Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que, debido a la - falta de una infraestructura vial de libramiento, obliga a - ciertos flujos vehiculares a través de la zona urbana o muy - cerca de ésta. (38)

La situación anterior, provoca demoras innecesarias al transporte de personas y bienes, cuyo destino no es la mencion - nada zona, con las consiguientes pérdidas económicas y además provoca terribles congestionamientos vehiculares en las arteri - as de la ciudad de México por la generación de movimientos - internos, debidos a las diversas actividades sociales y económ - icas de la misma zona.

Este problema se ha agravado por los desequilibrios en los niveles de infraestructura vial entre el Distrito Federal y el Estado de México, en éste último, existe un importante -

rezago en su red de caminos y avenidas importantes, que es de sólo 53 kilómetros, comparados con los 355 kilómetros en el Distrito Federal. Esta situación se traduce en la falta de continuidad de muchas vías hacia el Estado de México, lo que provoca embotellamientos en los límites. (39)

A fin de corregir esta situación, que tanto molesta e irrita a la población de la zona, sobre todo, por la pérdida de tiempo en el traslado de sus hogares hacia los lugares de trabajo o estudio y biceversa, se propone:

- La construcción de vías de libramiento, a fin de evitar el cruce innecesario por la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.
- Terminación de obras inconclusas como el circuito interior y el anillo periférico.
- Equilibrar el nivel de infraestructura vial entre el Distrito Federal y el Estado de México a fin de que la vialidad entre las dos entidades tenga fluidez.
- Promoción de Campañas de Educación Vial y aplicación de rigurosos exámenes de manejo de automotores que tengan como objetivos primordiales la prudencia y cortesía en los conductores, ello colaboraría en la disminución de accidentes. (40)

B) TRANSPORTE.

La insuficiencia, incomodidad e inseguridad, son los principales problemas que presenta el transporte público de pasajeros en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, dichos problemas y la disociación entre las zonas habitacionales y los centros de trabajo, han propiciado la utilización excesiva de los automóviles particulares por parte de quienes los pueden adquirir; los automóviles particulares ocupan diez veces más superficie vial por pasajero transportado, que los autobuses urbanos y consumen quince veces más de combustible por persona desplazada. (41)

A fin de mejorar la situación del transporte público y propiciar el uso del mismo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sería conveniente la ejecución de las siguientes acciones:

- Integrar los sistemas en operación y las tarifas y, establecer un criterio uniforme en cuanto a Leyes y Reglamentos.

- Si se logra lo anterior, se estará en posibilidad de crear un auténtico Sistema Metropolitano de Transporte para toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, integrado por los organismos y entidades involucradas, que impida la improvisación y anarquía que prevalece. Este sistema debe-

rfa de considerar las siguientes cuestiones:

- La adquisición progresiva de unidades nuevas.
- La incorporación de unidades que se encuentran en reparación.
- Revisión de la estructura y funcionamiento de las líneas de autobuses, para propiciar el establecimiento de un servicio público que facilite la interconexión entre puntos de la Zona Metropolitana, caracterizados por su alta demanda, de esta manera, se podrán descongestionar las líneas sobrecargadas del Sistema de Transporte Colectivo (METRO) y ofrecer un servicio metropolitano en los sitios que no disponen de transporte masivo. (42)
- Equilibrar la inversión del transporte entre el Distrito Federal y el Estado de México y en este sentido, darle especial atención a la ampliación de las redes del METRO.

Las disposiciones legales que hasta el momento regulan la vialidad y el transporte en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, son las siguientes:

- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que en su Capítulo III, Sección Segunda, se encarga de la regulación en la estructura vial y del Sistema de Transporte, señala que se entiende por estructura vial y sistema de transporte, "el conjunto de elementos necesarios para el traslado-

de personas y bienes dentro del Distrito Federal". (43)

A su vez, se indica que el Departamento del Distrito Federal determinará:

"I. El proyecto de la red de vías públicas; los derechos de vía y de establecimiento de los servicios e instalaciones correspondientes, así como sus características;

II. La organización y las características del sistema de transporte de personas y bienes;

III. Las limitaciones de uso de la vía pública;

IV. Las especificaciones para modificar definitiva o temporalmente la vía pública; y

V. La conveniencia y forma de penetración al territorio del Distrito Federal de Vías Generales de Comunicación, oleoductos, gasoductos, acueductos, canales y en general, toda clase de redes de distribución y transportación". (44)

- La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México, -- que en el aspecto de vialidad y transporte, contiene normas muy semejantes a las de su homóloga en el Distrito Federal.

- Reglamento de Tránsito del Estado de México y Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, éste último, es de re

ciente creación, pues fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1989 y lo expidió la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dicho Reglamento aumenta los costos en las multas a infracciones de tránsito, respecto a su antecesor y contiene novedosas medidas para la prevención del medio ambiente y protección ecológica de las que se destacan:

La verificación obligatoria de emisión de contaminantes a vehículos automotores y la restricción a éstos de no circular un día de cada semana, estas medidas, se toman en los períodos y centros de verificación vehicular que para tal efecto determine el Departamento del Distrito Federal (45), y, a fin de que fueran aplicables en todo el territorio de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro del País, el Departamento del Distrito Federal, suscribió acuerdos con los gobiernos de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala. Sin embargo, debido a que la mayoría de los automotores que circulan en la zona, son modelos atrasados, pues las condiciones económicas del País no permiten que la gente adquiera modelos recientes, ha imperado la corrupción, sobre todo en la expedición de calcomanías y documentos que avalan resultados satisfactorios en la verificación de emisión de contaminantes.

Y continuando con la vialidad y el transporte, a nivel

Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 36, Fracción Primera, señala que, a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes le corresponde formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del - - transporte y las comunicaciones, de acuerdo a las necesidades del País. En el mismo artículo, pero en su Fracción XXII, se faculta a dicha Secretaría en la construcción y conservación de caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y los particulares. (46)

Por su parte, la Ley de Vías Generales de Comunicación, en su Libro Segundo, Título Segundo, otorga toda una serie de facultades a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en cuanto a la construcción de caminos y vialidad, por ejemplo: - en su Artículo 149, Segundo Párrafo, se señala que: "El Go_ - bierno Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se hará cargo de la construcción, repara_ - ción, conservación, ampliación y mejoramiento de los caminos - comprendidos dentro de los perímetros urbanizados, así como - de la reglamentación del tránsito y de la policía de los mismos; pero el propio gobierno deberá celebrar convenios con - las autoridades locales para la realización de dichas obras y para el ejercicio de las funciones de policía mencionadas". - (47).

Es decir, que de acuerdo a lo dispuesto por estos pre-

ceptos legales, es posible la creación de infraestructuras -- viales troncales para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Reglamentos de Tránsito concebidos en forma integral y vinculados estrechamente a los objetivos de ordenamiento de las funciones metropolitanas.

En cuanto al transporte colectivo en la zona, ya se ha hecho mención de la falta de uniformidad, en cuanto a leyes y reglamentos.

4.5. EL MEJORAMIENTO EN LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

Sabemos que por desgracia, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se ha convertido en un lugar inseguro para sus habitantes y visitantes; la concordia, la tranquilidad y la seguridad, parecen alejarse cada día más. Este problema es muy complejo y obedece a múltiples aspectos, ya sean sociales o económicos muy profundos.

Los criminólogos consideran que las grandes concentraciones urbanas, constituyen un campo propicio para la formación de criminales, sobre todo por factores como los siguientes:

- Explosión Demográfica. Problema que se agrava por la migración de campesinos a las ciudades, este problema trae como-

consecuencia lógica, el aumento de población de menores de -- edad y el consiguiente aumento de la posibilidad de delincuen-
cia de menores, que a últimas fechas alcanza cifras alarman--
tes.

A su vez, ligados a la explosión demográfica, se en- -
cuentran factores criminógenos como los siguientes:

- Ignorancia.
- Desempleo.
- Miseria.
- Desintegración familiar. (48)
- Y en el caso de nuestro País, la inflación económica.

A fin de mejorar la protección de los ciudadanos, tan-
to en sus personas como en sus bienes, es necesario enfrentar
éstos aspectos económicos y sociales de la inseguridad y ade-
más, emprender acciones específicas como las siguientes:

A).- MODERNIZACION DE LA LEGISLACION PENAL EXISTENTE.

Adecuándola a las nuevas necesidades que el desarrollo
urbano y el alto crecimiento demográfico han producido, en es-
te sentido, sería muy conveniente darle un matiz más preventi-
vo que correctivo a la Ley, en ella se deben de tomar en con-
sideración medidas preventivas que tomen en cuenta aspectos -
de carácter social, económicos y psicológicos que prevengan -

el crimen.

La modernización de la Ley Penal, debe buscar las causas y los factores que inducen al individuo a la conducta antisocial, esto implica un reto muy grande a la imaginación y técnica, tanto de los especialistas en Derecho Penal, como de los criminólogos, pero creo que bien valdría la pena el esfuerzo.

B).- DEPURACION DE CUERPOS POLICIACOS.

Comenzando por hacer de la actividad policíaca una auténtica profesión, en la que ingresen elementos bajo estrictas medidas de selección, tanto físicas como mentales, con estudios mínimos de tercero de secundaria y a los que se les proporcione capacitación constante y buenos ingresos económicos, a fin de que resulte más atractivo este tipo de empleo y se evite en alguna medida la corrupción que provoca impunidad y otras conductas deshonestas. Estos criterios, deben de prevalecer en el Distrito Federal y en el Estado de México, pues en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México concurren diversos cuerpos policíacos y los límites que comparten las entidades que conforman dicha zona, son fácilmente traspasados por los autores de los delitos, por ello, es necesario que exista una buena coordinación e intercambios de información entre los cuerpos policíacos, así mismo, es conveniente dar

prioridad a la vigilancia de las zonas conurbadas, cuya población flotante, demanda crecientemente los servicios de seguridad. (49)

La población, por su parte, debe adoptar medidas personales de seguridad, tales como evitar horas y lugares considerados como peligrosos, mantener la calma en casos de asalto, etc., en este sentido es muy importante enseñar a la gente a no ser víctima de actos delictuosos a través de información real y práctica, que tienda a proteger la integridad física y los bienes de la ciudadanía.

En la realidad, los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, han intentado reforzar sus acciones contra la delincuencia, mediante reformas a sus respectivos Códigos Penales, de las reformas más recientes destacan las siguientes:

El Código Penal para el Distrito Federal, eleva penas en los delitos sexuales y patrimoniales, que a últimas fechas se han caracterizado por su aumento y violencia, para tal efecto, se reformaron sus Artículos 260, 261, 265, 266, 266-bis (delitos sexuales), 372 y 381 (delitos patrimoniales). Al Artículo 381 se le adicionaron sus últimas cinco fracciones, de la XI a la XV. (50)

Al Artículo 139 del Código Penal del Estado de México,

se le adicionó un segundo párrafo y nueve fracciones que tipifican el delito de Abuso de Autoridad cometido por los miembros de cuerpos policíacos y por los miembros de establecimientos de detención, aquí se tipifica y castiga la tortura que cometan aquéllos contra la(s) persona(s) para obtener de ésta(s) confesiones o información.

En su Artículo 301 se aumentan las penas en delitos patrimoniales (robo simple y robo con violencia). (51)

Sin embargo, no existe aún la suficiente uniformidad de criterios entre ambos Códigos Penales para las cuestiones de tipificación y penalización de los diversos delitos.

Entre las medidas administrativas más recientes que se han adoptado, para brindar seguridad, podemos mencionar las siguientes:

En el Estado de México, se ha descentralizado la función de procuración de justicia, creándose tres Subprocuradurías Regionales; se ha creado la Dirección de Quejas, dependiente de la Procuraduría General de Justicia; se han instalado varios centros de justicia, sobre todo en los Municipios del Area Conurbada, en los cuales se recibe la denuncia y, al mismo tiempo, se le dá trámite; se han creado módulos de servicios urbanos (TECALLIS), con funciones de orientación ciudadana. (52)

También se han firmado cuatro Convenios en materia de procuración de justicia, dos entre los Ministerios Públicos - del Distrito Federal y los de los Estados de Morelos y México. Los dos restantes son Convenios regionales celebrados, uno, - entre la Delegación Iztacalco y el Municipio de Nezahualcóyotl y, el otro, entre la Delegación de Iztapalapa y el Municipio de los Reyes la Paz. (53)

Los aspectos más relevantes de los mencionados convenios, son:

La cooperación entre los Ministerios Públicos para la investigación de los delitos; la información permanente y recíproca en el esclarecimiento de robos de vehículos y abigeato; el trámite con prioridad de las averiguaciones en los casos de menores, incapacitados y, en general, personas a quienes las leyes otorgan especial protección, así como asesoría y cooperación científica en materias periciales. Los convenios incluyen también, programas conjuntos de profesionalización de servidores públicos e información actualizada sobre los elementos dados de baja.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal espera, en plazo breve, llegar a suscribir documentos similares con todas las Procuradurías de los Estados de la Región Centro del País. (54)

Además, el 15 de junio de 1990, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, firmó un acuerdo mediante el cual, se ordena la reestructuración de las funciones del Ministerio Público en el Distrito Federal y la instrumentación de una atención rápida y respetuosa de los denunciantes y querellantes, con motivo de la comisión de hechos ilícitos.

En este acuerdo se destacan la creación y establecimiento del programa de Atención Rápida a quejosos y denunciantes, bajo la denominación de "Reformas de Barandilla", que tiene como propósito el brindar mayor atención al público y fortalecer el proceso de desconcentración, el cual, incluye la reestructuración orgánica y funcional de las Delegaciones Regionales, para tales fines se tomaron, entre otras muchas medidas: la creación de fiscalías especiales para los casos de delitos sexuales, robos de automóviles y asesinatos. (55)

4.6. EL CONTROL AMBIENTAL, LA PROTECCION ECOLOGICA Y LAS DISPOSICIONES LEGALES RELATIVAS.

Sabemos, que uno de los más graves problemas que enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es el de la contaminación ambiental y el deterioro ecológico, prácticamente, todos los elementos naturales que se requieren para el sano desarrollo de la comunidad se hallan severamente afectados con daños que pueden ser irreversibles. Se estima que es-

muy difícil modificar esta situación a mediano plazo (5 años), pues la restitución ecológica requiere de muchos años de acciones sistemáticas y continuas. (56)

A fin de mejorar el ambiente y proteger la Ecología, se han propuesto infinidad de medidas, pero entre las más prácticas y urgentes, se encuentran las siguientes:

- Instalación de equipos anticontaminantes en industrias y automotores. En este aspecto es importante señalar que los automóviles que se producen en México para exportación a países como Japón, Alemania y Estados Unidos, cumplen con los requisitos de las legislaciones de los países a los que son exportados, lo cual demuestra que es posible, aunque cara, la instalación de dichos equipos en México.
- Modificar el contenido de plomo en los combustibles.
- Reforestación urgente de las zonas que por su alto grado de contaminación así lo requieran.
- Mejorar los procedimientos técnicos utilizados actualmente en los tiraderos de basura.
- Localizar y penalizar los depósitos clandestinos de residuos sólidos industriales.
- Establecer un programa de capacitación para los responsables de la recolección, transporte y disposición de basura.

- Promover la creación de plantas de tratamiento de basura, - en las que puedan participar el sector social y el privado.
- Controlar y regular la descarga de aguas residuales a cauces y corrientes naturales, mejorando la calidad de las -- aguas vertidas a la red de alcantarillado y buscar la eficiencia técnica, administrativa y financiera en la opera- ción y disposición de los desechos líquidos.
- Declaración anual obligatoria a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de la situación ambiental de cada em presa.
- Elaboración de un Decreto del Uso del Suelo para zonas ver des (un cinturón ecológico).
- Declarar a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, - como zona crítica ambiental y de atención prioritaria.
- Emplear los medios de comunicación masiva, para mantener - una campaña permanente de concientización, a fin de orien tar a la población sobre la importancia de rescatar el me dio ambiente.

Todas estas acciones, pueden encontrar apoyo en la Le gislación Ambiental, que se halla contenida esencialmente en:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (D.O.F. 28 de Enero de 1988).

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental. (D.O.F. de 7 de Junio de 1988).

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada. (D.O.F. de 25 de Noviembre de 1988).

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Resíduos Peligrosos.- (D.O.F. del 25 de Noviembre de 1988).

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera. (D.O.F. del 25 de Noviembre de 1988).

- Reglamento para la Prevención y Control de la Contamina- ción de Aguas. (D.O.F. del 29 de Marzo de 1973).

- Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Conta minación Originada por la Emisión del Ruido. (D.O.F. del 6 de Diciembre de 1982).

- Acuerdo por el que se autoriza la Constitución del Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. (D.O.F. del 15 de Julio de 1981).

- Acuerdo por el que se crea con carácter permanente La Comisión Nacional de Ecología. (D.O.F. del 18 de Abril de 1985).
- Acuerdo por el que se crea el Comité Técnico Consultivo de la Red Automática de Monitoreo del Area Metropolitana del Valle de México, como Organo de Asesoría y Apoyo para el Análisis y Evaluación del Funcionamiento de la mencionada Red. (D.O.F. del 22 de Octubre de 1986).
- Acuerdo que establece los lineamientos para la Formulación, Expedición y Modificación de Normas Técnicas Ecológicas. (D.O.F. del 14 de Diciembre de 1988).
- Acuerdo por el que las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación y Desarrollo Urbano y Ecología, en la esfera de sus atribuciones, establecerán las Bases y Procedimientos Generales, a efecto de Fomentar el Desarrollo de los Sistemas de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado en los Centros de Población. (D.O.F. del 21 de Junio de 1983).
- Acuerdo por el que se autoriza la Edición de la Gaceta Gubernamental denominada Gaceta Ecológica. (D.O.F. del 29 de Marzo de 1989).
- Acuerdo por el que se dan a conocer los Formatos en los que la Industria Nacional debe Declarar el Volumen y Tipo de Generación de Residuos Peligrosos, señalado en el Regla

mento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (D.O.F. del 3 de Mayo de 1989).

-- Acuerdo por el que las Secretarías de Gobernación y Desarrollo Urbano y Ecología, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5, Fracción X y 146 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 27 Fracción XXXII y 37 Fracciones XVI y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expiden el Primer Listado de Actividades Altamente Riesgosas. (D.O.F. del 28 de Marzo de 1990).

4.7. RECIENTES INSTANCIAS PLANIFICADORAS PARA EL DESARROLLO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

A últimas fechas, el Gobierno de la República, ha dotado a la Administración Pública de instancias (instrumentos operatorios), destinados a planificar el desarrollo futuro de la enorme comarca Metropolitana.

En los inicios del régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se creó una nueva Secretaría General del Departamento del Distrito Federal encargada de la coordinación metropolitana (Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal), dicha Secretaría actúa como órgano de enlace y armonización de proyectos con los Estados y 15 Municipios de la región central del País, su

establecimiento obedeció a la experiencia adquirida en las -- instancias planificadoras de desarrollo en la Zona Centro, ta les como la Comisión de Conurbación del Centro del País, o el Programa de Ordenación Territorial de la Zona Metropolitana - de la Ciudad de México, mencionados con anterioridad.

En el año de 1989, se creó el Consejo del Area Metropo litana, formado por representantes de los gobiernos del Esta- do de México y el Distrito Federal, así como por la Secreta- rra de Desarrollo Urbano y Ecología, cuenta entre sus objeti- vos, mejorar la coordinación y los procesos de impacto metro- politano a través de la acción congruente de sus integrantes, en un marco de estricto apego al Pacto Federal.

En la actualidad el CAM está integrado por diez Subco- misiones, que se ocupan de atender los asuntos que se plan_ - tean en materia de Desarrollo Urbano y Ecología, transporte y vialidad, seguridad pública, procuración de justicia, descon- centración y empleo, recursos hidráulicos, abasto y comercia- lización, desarrollo rural, servicios urbanos e instrumenta_ - ción normativa.

De esta manera, se han logrado suscribir varios acuer- dos, destacan entre ellos los referentes al Plan Rector de - los Usos del Suelo en el Area Metropolitana, a la homologa_ - ción de los Reglamentos de Construcción, al abastecimiento de

agua potable en Ciudad Nezahualcóyotl, a la construcción del interceptor del poniente, así como un esquema metropolitano de integración vial.

En materia de transporte público, se han adoptado medidas como el trazado y ejecución de las obras de ampliación del METRO Pantitlán-Santa Martha-Los Reyes la Paz, y la ampliación de la Calzada Ignacio Zaragoza. (57)

En diciembre de 1989, los Gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México, emitieron un comunicado conjunto mediante el cual expresaron su voluntad política por encontrar solución a las discrepancias de apreciación e impresiones en cuanto al trazado exacto de la línea que une a las dos entidades, pues estas situaciones, han traído problemas relacionados con la prestación de servicios, planeación del desarrollo e incluso casos de doble tributación. Posteriormente, los titulares de ambas entidades, suscribieron un acuerdo por el que se instruye a la Comisión de Límites en la realización de los estudios, las mediciones y los reconocimientos de las fronteras territoriales a fin de llegar a un consenso definitivo. (58)

CITAS DEL

CAPITULO 4

- (1) Delgadillo Macías, Javier. "Terremoto y Descentralización, Oportunidad para un Nuevo Proyecto Nacional", en - Revista Problemas del Desarrollo, Nos. 62-63. Vol. XVI, - Mayo-Octubre 1985, México, D.F., p. 76.
- (2) Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 17.
- (3) Ibid., Art. 22.
- (4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, - Vigésima Séptima Edición, México, D.F., 1988, p. 196.
- (5) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Cit. pos., Fraga Manuel P. Op. cit., p. 196.
- (6) Fraga, Gabino., Op. cit., p. 197.
- (7) Diario Oficial de la Federación del 12 de Junio de 1972, Cit. pos., Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, Séptima edición, - México, D.F., 1986, p. 325.
- (8) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 197.
- (9) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la -- Ciudad de México y Región Centro 1983-1988, México, Po-- der Ejecutivo Federal, Octubre de 1983, p. 32.

- (10) Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, Cit. pos. Méndez Rodríguez, Alejandro "La Política Urbana en la Ciudad de México", en Revista Problemas del Desarrollo, Nos. 62-63, Vol. XVI, Mayo-Octubre 1985, México, D.F., p. 48.
- (11) Méndez Rodríguez, Alejandro. Op. cit., p.p. 102, 103 y 104.
- (12) Excélsior, Sep. 26, 1985, p. 22-a. Cit. pos., Delgadillo Macías, Javier. Op. cit., p. 82.
- (13) Delgadillo Macías, Javier, Op. cit., p. 82.
- (14) Méndez Rodríguez, Alejandro. Op. cit., p. 106.
- (15) Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Comisión de Conurbación del Centro del País, - Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p.p. 312, 313 y 314.
- (16) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988. Op. cit., - p. 36.
- (17) Méndez Rodríguez, Alejandro. Op. cit., p. 103.
- (18) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo-Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, p. 110.

- (19) Méndez Rodríguez, Alejandro. Op. cit., p. 102.
- (20) Delgadillo Macías, Javier. Op. cit., p. 85.
- (21) Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Op. cit., p. 388.
- (22) Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Comisión de Conurbación del Centro del País, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, p. 18.
- (23) Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Op. cit., p. 390.
- (24) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988. Op. cit., p. 46.
- (25) Artículo 395, Fracción 3, Párrafo 3 del Código Penal para el Distrito Federal: Código Penal para el Distrito Federal: Art. 395, Fracción 3, Párrafo 3.
- (26) Artículo 193 del Código Penal del Estado de México: Código Penal del Estado de México: Art. 193.
- (27) *Ibid.*, Art. 327.
- (28) *Ibid.*, Art. 324.
- (29) *Ibid.*, Art. 325.

- (30) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit. p. 77.
- (31) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988. Op. cit. p. p. 41-42.
- (32) Artículo 35, Fracciones XXIV y XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 35, Fracciones XXIV y XXX.
- (33) *Ibid.*, Art. 37, Fracción V.
- (34) *Ibid.*, Art. 37, Fracción XXV.
- (35) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Op. cit., p. 78.
- (36) Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la ciudad de México. Op. cit., p.p. 18-19.
- (37) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988. Op. cit., p.p. 37 a 43.
- (38) Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Op. cit., p. 91.
- (39) Datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.

- (40) Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Op. cit., p. 115.
- (41) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro 1983-1988. Op. cit., p. 51.
- (42) *Ibid.*, p. 53.
- (43) Artículo 56 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Art. 56.
- (44) *Ibid.*, Art. 57.
- (45) Artículos 42 y 48 del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal: Reglamento de Tránsito del Distrito Federal: Arts. 42 y 48
- (46) Artículo 36, Fracciones I y XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 36, Fracciones I y XXII.
- (47) Artículo 149, Segundo Párrafo de la Ley de Vías Generales de Comunicación: Ley de Vías Generales de Comunicación: Art. 149, Segundo Párrafo.

- (48) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología, Quinta Edición Porrúa, México 1986, p.p. 497 a 510.
- (49) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la -- Ciudad de México y Región Centro. 1983-1988. Op. cit. p. 64.
- (50) Diario Oficial de la Federación del 3 de Enero de 1989.
- (51) Artículos 139 y 301 del Código Penal del Estado de Méxi
co:
Código Penal del Estado de México:
Arts. 139 y 301.
- (52) Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la - Ciudad de México y Región Centro 1983-1988.
Op. cit., p. 64.
- (53) Datos Proporcionados por la Secretaría General de - - Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- (54) *Ibíd.*
- (55) Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de - - 1990.

- (56) Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A. C., Contaminación Atmosférica en la Cuenca del Valle de México, México, D.F., 1986. p. 32.
- (57) Datos proporcionados por la Secretaría General de Coordinación Metropolitana del Departamento del Distrito Federal.
- (58) *Ibid.*

CONCLUSIONES

- (1).- A pesar de que la fundación de la Ciudad de México data ya de seis siglos (1325-1991), los problemas actuales de la misma no vienen de mucho tiempo atrás, podemos decir que hasta hace apenas cincuenta años comenzó la transformación de la Ciudad de México en la gran aglomeración urbana que hoy conocemos, motivada en parte, por el peculiar desarrollo histórico que ha tenido, pero sobre todo, por el proceso de industrialización que presenta un fuerte desarrollo en los años cuarenta de este siglo y que en los cincuenta provoca la aparición del fenómeno de conurbación al expandirse la mancha urbana de la ciudad, hasta los municipios limítrofes del Estado de México.

- (2).- En efecto, vimos que este fenómeno urbano, no respeta límites políticos ni administrativos y que cada vez más va creando situaciones difíciles, no solo en cuanto a la seguridad de la familia se refiere, a la salud y al bienestar común, sino a las tres instancias de gobierno que en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México intervienen, por la falta de una administración y coordinación más adecuada.

- (3).- Observamos que la Ciudad de México creció más rápido -

que los recursos necesarios para equiparar ese crecimiento, si la industria creció y la población también, era de esperarse que los servicios públicos y el equipamiento urbano lo hicieran a su vez, pero ello no ocurrió y esta situación no se previó ni se le dió la atención debida, pues los diversos intentos de planeación de la ciudad no influyeron en la organización de la misma, además durante el desarrollo de dicho crecimiento no se tomaron en cuenta serios problemas que podríamos decir, son exclusivos de esta ciudad capital y que se derivan principalmente de su ubicación geográfica, como por ejemplo: La débil conformación del suelo, la falta crónica del agua, su condición de cuenca cerrada y su altura, que agudiza el problema de la contaminación ambiental en sus diversas manifestaciones. Es decir, que cuando comenzaba a hacer aparición el fenómeno de la conurbación, no hubo una verdadera visión de la complejidad socioeconómica, política, territorial y ecológica que representa.

- (4).- No es sino hasta en el año de 1976, que se empieza a conformar una estructura jurídica en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano más seria y bastante amplia, que da atención al fenómeno de la conurbación, como vimos, dicha estructura jurídica plantea en

tre otras muchas cosas: La concurrencia de las tres -- instancias de gobierno en la ordenación de los fenómenos urbanos; plantea la distribución de la población -- entre las áreas urbanas y rurales, de una manera equilibrada; pretende el aprovechamiento racional de los -- recursos naturales y la correcta planeación urbanística de los centros de población, a fin de aliviar la presión demográfica que padecen las grandes ciudades, mediante la fundación y fortalecimiento de centros de población pequeños y medianos, mejor distribuidos en el territorio nacional; determina la creación de los planes, nacional, estatales, municipales y sectorial de desarrollo urbano, de la Comisión Nacional de Desarrollo urbano, de las Comisiones de Conurbación, etc.

- (5).- Sin embargo, el marco jurídico-administrativo que se expuso, con todos sus programas y planes diseñados y emprendidos, y a pesar de que ya tiene varios años de haber hecho aparición (15 años), tampoco ha dado resultados del todo halagadores en términos de haber disminuido los ya multicitados problemas que agobian a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, esto lo podemos constatar con lo planteado en el Capítulo II y parte del IV del presente trabajo, es más, se prevee --

que la urbanización mantenga los ritmos actuales o aún mayores, que la población continúe acudiendo a los - - principales puntos de concentración ya existentes, y - que la urbanización siga realizándose sin las inversiones necesarias.

(6).- Si la actual legislación en materia de asentamientos humanos no ha dado los resultados deseados, se debe, - desde mi punto de vista, a que nuestro País se encuentra aún ligado a condiciones de subdesarrollo y dependencia económica del exterior, aunado esto, a una democracia endeble, de estas condiciones podemos dar los - siguientes ejemplos tan comunes en nuestros días:

a.- Si bien es cierto que la actual legislación en materia de asentamientos humanos contempla la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios, además de la participación ciudadana en la - ordenación y regulación de dichos asentamientos, - esa concurrencia y esa participación no se han dado de manera plena en la realidad, solamente se - han utilizado como parte de la retórica oficial, - las decisiones siguen aún tomándose en forma unilateral o surgen de grupos muy reducidos.

b.- Por su parte, los diversos programas y planes urbanísticos han chocado con barreras económicas, políticas y sociales que les impiden la realización de sus objetivos, así vemos que: En lo político, cada sexenio presidencial tiene su estilo, su manera de actuar, ello provoca que los planes y programas - que se diseñen para mediano o largo plazo en determinada administración, queden inconclusos, sin continuidad al término de la misma; en lo económico - perdura la insuficiencia presupuestaria, motivada en parte, por los malos manejos del mismo presupuesto; y en lo social, persisten fenómenos como - el de la corrupción de funcionarios públicos y oposición de grupos como el de los industriales, que - ven afectados sus intereses con la ejecución de -- instrumentos planificadores.

(7).- La ordenación de la Zona metropolitana de la Ciudad de México, es una tarea excesivamente compleja, que reclama la responsabilidad compartida del gobierno y pueblo en general, por ello creo que la solución a sus problemas se deben encausar hacia una democracia más sólida, en la que se respete la participación ciudadana, pues nadie puede aportar mejores soluciones que quienes se verán beneficiados con ellas. La gente debe aportar y-

el Gobierno coordinarse de manera respetuosa y eficaz con el pueblo, en la solución de los problemas.

- (8).- También es muy importante que en la búsqueda de soluciones, prevalescan siempre criterios metropolitanos, - es decir, considerar al Distrito Federal y a los 17 Municipios conurbados como una sola ciudad, pues a pesar de que dentro de este gran conglomerado urbano existen divisiones territoriales y límites de competencia, vemos que todos los problemas se comparten, por ello, es necesario unificar criterios en todos los aspectos y - por supuesto, coordinar siempre las acciones.
- (9).- Otro aspecto de primordial importancia, es el de la estricta observancia y aplicación del Derecho, pues éste es un camino bastante confiable para la solución de - los problemas, vimos que en él todo es posible, pero - ninguna causa será positiva si se presume estar por encima del mismo, por ello también creo, que con el apoyo de la legislación existente se pueden llevar a cabo varias de las acciones expuestas en este trabajo, aún con recursos escasos de inversión, pueden adoptarse -- esas medidas, que si bien no arrojarían soluciones inmediatas, pueden crear las condiciones para futuras soluciones a la vez que mejorar en alguna medida la situación actual.

(10).- Para finalizar, reitero aquí, la necesidad urgente de descentralizar la vida del país e impulsar el desarrollo regional, pues los avances en estos aspectos pueden constituirse como el punto de partida a la solución de muchos de los problemas de esta gran Ciudad de México y por supuesto, de muchos otros del resto de nuestra Nación.

*

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

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 7a. ed., Porrúa, México, 1986.
- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 6a. ed., -
Porrúa, México, 1983.
- Carrillo Aspeitia, Rafael. Historia de la Ciudad de México, -
3a. ed., Panorama, México, 1988.
- Chabot, G. Las Ciudades, traducción de Rosa Ascón Borrás, --
edit. Labor, Barcelona España, 1972.
- Corona, Alfonso. La Economía Urbana, Instituto Mexicano de -
Investigaciones Económicas, México, 1974.
- Consejo Nacional de Población. Evolución y Perspectivas Demo-
gráficas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Méxi-
co, México, 1984.
- Díaz, Luis Miguel. Responsabilidad del Estado y Contaminación,
Aspectos Jurídicos, Porrúa, México, 1982.
- Echeverría Rufz, Rodolfo. La Ciudad Metropolitana, Conferen-
cia pronunciada en la Procuraduría General de Justicia -
del Distrito Federal, México, julio 1990.
- Faya Viesca, Jacinto. Administración Pública Federal, la Nue-
va Estructura, 2a. ed., Porrúa, México, 1983.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 27a. ed., Porrúa, México, 1988.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elfas y Felipe Solís Acero, Gobierno y Administración del D.F., en México, serie 2 "Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986.
- Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C., - Contaminación Atmosférica en la Cuenca del Valle de México, México, 1986.
- Lombardo de Ruiz, Sonia. Desarrollo Urbano de México Tenochtitlan, S.E.P. I.N.A.H., México, 1973.
- Marroqui, José Marfa. La Ciudad de México, Jesús Medina Editor, México, 1969.
- Messmacher, Miguel. La Ciudad de México: Bases para el Conocimiento de sus Problemas; Pasado, Presente y Futuro, - Departamento del Distrito Federal, México, 1979.
- O'Gorman, Edmundo. Historia de las Divisiones Territoriales de México, Porrúa, México, 1973.
- Peña, Sergio de la. La Formación del Capitalismo en México, - 2a. ed., Siglo XXI, México, 1979.
- Rodríguez Manzanera, Luis. Criminología, 5a. ed., Porrúa, -- México, 1986.

HEMEROGRAFIA

Acosta, Jaime. "El Hampa en el D.F.", Contenido, No. 317, No
viembre 1989, México, D. F.

Delgadillo Macías, Javier. "Terremoto y Descentralización, -
Oportunidad para un Nuevo Proyecto Nacional", Problemas
del Desarrollo, Nos. 62-63, Vol. XVI, Mayo-Octubre, - -
1985, México, D.F.

Garza Villarreal, Gustavo. "El Desarrollo Urbano de México.-
Diagnóstico y Perspectivas", Interamericana de Planifi-
cación, No. 37, Vol. X, Marzo 1976, México, D.F.

López Escutia y Luis A. "Teoría Constitucional de la Ley de-
Asentamientos Humanos", Pensamiento Político, Vol. XXI,
No. 84, Abril 1976, México, D.F.

López Vega, Oscar "Estructura Jurídica y Organización Admi-
nistrativa Para la Planeación y Regulación de los Asen-
tamientos Humanos en México", Jurídica, Anuario del De-
partamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana,
No. 11, Julio 1979, México.

Méndez Rodríguez, Alejandro. "La Política Urbana en la Ciu-
dad de México", Problemas del Desarrollo, Nos. 62-63, -
Vol. XVI, Mayo-Octubre 1985, México, D.F.

R.A. "¿Está Perdida la Guerra contra la Contaminación?", Contenido, No. 310, Abril 1989, México, D.F.

Terrazas, Eduardo. "Conurbación", Diálogo Nacional. I.E.P.E. S., 1988, México, D.F.

Wdowiak, Wacław. "Los Conceptos de Ciudad, Aglomeración Urbana y Espacio Urbanizado", Vivienda, No. 2, Vol. 7, Marzo-Abril 1982, México, D.F.

Diario Oficial de la Federación del 6 de octubre de 1976.

Diario Oficial de la Federación del 16 de Junio de 1977.

Diario Oficial de la Federación del 3 de Enero de 1989.

Diario Oficial de la Federación del 18 de Junio de 1990.

*

PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES

Bases Legales del Plan de Ordenación, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, 1977.

Estudio de Origen y Destino. COVITUR-D.D.F., México, 1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal. S.P.P. México, 1984.

Plan de Ordenación de la Zona de Conurbación del Centro del País. Comisión de Conurbación del Centro del País, S.P.P., México, 1983.

Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, S.P.P., México, 1983.

Programa Integral Para el Desarrollo de la Zona Centro del País. Comisión de Conurbación del Centro del País, S.P.P., México, 1983.

Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del -
D.F., 1985, Departamento del Distrito Federal, México,-
1985.

Versión Preliminar del Programa de Ordenación Territorial de
la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de -
la Ciudad de México. Comisión de Conurbación del Cen--
tro del País, S.P.P. México, 1983.

*

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (del -
5 de Febrero de 1917).

Código Penal para el Distrito Federal. (D.O.F. del 14 de - -
Agosto de 1931).

Código Penal para el Estado de México. (Vigente).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O.F. -
del 29 de Diciembre de 1976).

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. (D.O.F.-
del 30 de Diciembre de 1979).

Ley General de Asentamientos Humanos. (D.O.F. del 26 de Mayo
de 1976).

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Am-
biente. (D.O.F. del 28 de Enero de 1988).

Ley General de Bienes Nacionales (D.O.F. del 8 de Enero de -
1982).

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. (D.O.F. del-
7 de Enero de 1976).

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. (De 1983).

..

- Ley Federal de Aguas (D.O.F. del 11 de Enero de 1972).
- Ley de Vías Generales de Comunicación (D.O.F. del 19 de Febrero de 1940).
- Ley Federal de Reforma Agraria. (D.O.F. del 16 de Abril de 1971).
- Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y sus Demasías. (D.O.F. del 7 de Febrero de 1951).
- Ley de Planeación (D.O.F. del 5 de Enero de 1983).
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para la Prevención y Control de la Contaminación Generada por los Vehículos Automotores que Circulan por el Distrito Federal y los Municipios de su Zona Conurbada (D.O.F. del 25 de Noviembre de 1988).
- Reglamento de Tránsito del Departamento del Distrito Federal. (D.O.F. del 9 de Agosto de 1989).
- Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal. (D.O.F. del 20 de Abril de 1982).
- Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (D.O.F. del 16 de Junio de 1977).

Decreto por el que se declara Zona Conurbada la comprendida por las áreas circulares generadas por un radio de 30 - km., cada una, cuyos Centros están constituidos por los puntos de intersección de la línea Fronteriza entre los Estados de México y Morelos, con el Distrito Federal. - (D.O.F. del 6 de Octubre de 1976).