

391  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**"ARAGON"**

**"LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA NUEVA LEY  
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**PEDRO ARTURO ZAMUDIO CORONA**

**MEXICO, D. F.**

**1994**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*Este trabajo, esta dedicado  
a mi **Madre** como una demostración  
de gratitud y cariño.  
**Bendita Seas***

*Al cariño y amor de mi esposa  
**Ana Miriam** y al de mis hijos,  
**Dinorha y Mauricio.***

*Al cariño entrañable de mis hermanos  
Jorge, Angel, Angélica y Edmundo.*

*A mis maestros, que me supieron  
orientar e interesarme en los  
problemas de la aplicación del  
derecho. Y muy en especial a la  
Lic. Cecilia Licona Vite.*

*A mi nunca olvidada Alma Mater.*

*La Universidad Nacional Autónoma de México.*

*A la estimación y aprecio  
del Lic. Ernesto Guerrero  
González.*

**LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA NUEVA  
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

**INTRODUCCION.**

**CAPITULO 1      DATOS HISTORICOS EN MATERIA DE LEGISLACION DE  
                              ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

<b>1.1.</b>	<b>En Grecia.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2.</b>	<b>En Roma.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3.</b>	<b>En España.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3.1.</b>	<b>Los Planos geométricos.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3.2.</b>	<b>Recopilación de las leyes de Indias. ....</b>	<b>9</b>
<b>1.3.3.</b>	<b>Legislación de Ensanche.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3.4.</b>	<b>La ley sobre el régimen del suelo y ordenación                   urbana.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4.</b>	<b>La Nueva España.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4.1.</b>	<b>Las ordenanzas de Felipe II.....</b>	<b>17</b>
<b>1.4.2.</b>	<b>Otras ordenanzas de Planificación Urbana.....</b>	<b>20</b>

**CAPITULO 2      LEGISLACION EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS  
                                 HUMANOS EN MEXICO.**

2.1.	Bases Constitucionales.....	22
2.1.1.	El Artículo 27 Constitucional.....	23
2.1.2.	El Artículo 73 Constitucional.....	24
2.1.3.	El Artículo 115 Constitucional.....	25
2.2.	Crecimiento y concentración urbana.....	26
2.3.	La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.....	28
2.3.1.	La creación de la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas.....	30
2.3.2.	Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. (1981 -1983 ).....	32

**CAPITULO 3 LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS.**

3.1.	Análisis descriptivo. ....	41
3.1.1.	Disposiciones Generales. ....	43
3.1.2.	De la concurrencia y coordinación de autoridades. ....	45
3.1.3.	De la Planeación del Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. ....	46
3.1.4	De las Conurbaciones. ....	48
3.1.5.	De las regulaciones a la propiedad en los centros de población. ....	50
3.1.6.	De las reservas territoriales. ....	51
3.1.7.	De la Participación Social. ....	55
3.1.8.	Del Fomento al desarrollo urbano. ....	56
3.1.9.	Del Control, del Desarrollo Urbano. ....	57
3.2.	Concurrencia y Coordinación de autoridades. ....	60



3.2.1.	Facultades de la federación.....	61
3.2.2.	Facultades de las Entidades Federativas.....	62
3.2.3.	Facultades de los Municipios.....	63
3.3.	La Secretaria de Desarrollo Social.....	65
3.3.1.	El Programa de las 100 Ciudades.....	66
3.3.1.1.	Regularización del uso de suelo y administración urbana.....	70
3.3.1.2.	Suelo Urbano y reservas territoriales.....	70
3.3.1.3.	Renovación urbana de los centros de las ciudades.....	72
3.3.1.4.	Participación social en el desarrollo urbano.....	73
3.3.2.	Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990 - 1994).....	75
3.4.	Incorporación del suelo Ejidal y Comunal. al desarrollo urbano.....	79
3.5.	Procuraduría del desarrollo Urbano.....	85

**CAPITULO 4 LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA NUEVA LEY  
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

4.1.	Acciones concertadas de los tres niveles de gobierno. ....	92
4.2.	Participación Social en el Desarrollo urbano local (programa 100 ciudades). ....	100
4.3.	Algunas causas de excepción de la Participación social. ....	105
4.4.	Mecanismos de participación social en el Distrito Federal. ....	109
4.5.	Municipio y Participación Social. ....	113
4.6.	Creación de normas por el Estado. ....	117
	Conclusiones. ....	126
	Bibliografía. ....	131

## INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis tiene como finalidad apúntar algunos inconvenientes que se encuentran en la Ley General de Asentamientos Humanos en especial en el capítulo relativo a la Participación Social.

En este estudio se tratan algunas cuestiones históricas, desarrollándose una breve reseña de las legislaciones en la materia de asentamientos humanos y de desarrollo urbano en Grecia, Roma y España, valorando la forma en que evolucionaron. En este enfoque histórico se analiza, en México, la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 y las 2 reformas que se le hicieron, marcando los preceptos más importantes de la misma para llegar progresivamente a la nueva "La Ley General de Asentamientos Humanos" promulgada en 1993 y a la que llamamos nueva para enfatizar que transcurrieron casi 17 años para que se diera en el contexto jurídico de nuestro país.

El planteamiento básico y que motiva la modesta redacción de este trabajo, es el poder penetrar en la estructura de este ordenamiento y

exhibir con la mayor objetividad posible cada una de sus partes integrales, pero dirigiendo dicho análisis a la parte relativa a la " Participación Social".

En esta tesis exponemos el tema de la "Participación Social" con apoyo en tratadistas de reconocido prestigio, reuniendo sus opiniones al respecto. También manifestamos ideas personales procurando cooperar en alguna forma en la solución de la problemática que se plantea en materia de participación social pensando en que hace falta, dada su importancia, que cada vez un número mayor de profesionales, estudiosos o tratadistas del derecho se ocupen de la misma.

## CAPITULO 1

### DATOS HISTORICOS EN MATERIA DE LEGISLACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

#### 1.1. EN GRECIA.

"En la mayoría de las sociedades primitivas los grandes acontecimientos que la originan y que le brindan desarrollo, están basados en la religión. "La primera religión que se tuvo sobre la tierra fue también la que constituye la propiedad; ambas representan hasta nuestros días mecanismos que históricamente han determinado los distintos procesos del desarrollo urbano.<sup>1</sup>

Los "Griegos decían que el hogar había enseñado al hombre a construir sus casas"<sup>2</sup>

<sup>1</sup> De Coulanges Fustel. "LA CIUDAD ANTIGUA". México, D.F. Ed. Porrúa, S.A. 1974 P.40

<sup>2</sup> Ibid. p. 42

La casa se erigía siempre en el recinto sagrado, esta construcción seguía ciertos criterios reglamentados por la religión, dado que la casa estaba consagrada por la presencia perpetua de los dioses".<sup>3</sup>

No se permitía que las casas fueran contiguas, ni tampoco tumbas , porque al aplicar el criterio profundamente religioso de esta cultura, se puede deducir que nadie fuera de la familia puede despojarlos del suelo que ocupan, así como también era una prohibición total el que alguien osara destruir ni trasladar una tumba; las leyes lo sancionan duramente.<sup>4</sup>

La casa, la sepultura eran un lazo de unión indisoluble para la familia con la tierra, identificando a la propiedad con el hogar permanente; la familia tomaba posesión del suelo quedando la tierra inmersa en dos conceptos "Religión y Propiedad."<sup>5</sup>

Los Griegos mantenían un desarrollo urbano regido por dos aspectos:

<sup>3</sup> Id.

<sup>4</sup> Ibid. p. 43

<sup>5</sup> Id.

- a) La forma urbana planeada (utilizada en la mayoría de las colonias).
- b) El modelo producto del crecimiento urbano de Atenas (con restricciones a su límite de crecimiento)<sup>6</sup>

"El Agora, lugar destinado a fines diversos, la acrópolis o centro religioso, puertos, muelles, y barrios eran los componentes urbanos."<sup>7</sup>

"Los factores geográficos disponían la estructura urbana de la cultura griega de los siglos VI al III a.C., la topografía marcaba la distribución de las Ciudades - Estado cada una de ellas independiente, con áreas de influencia propias y separadas entre sí por costas y cadenas montañosas. Estas Ciudades se componían por un núcleo urbano donde habitaban los gobernantes, sacerdotes e intelectuales y estaban rodeadas de comunidades dedicadas a actividades agrícolas." Campo y Ciudad estaban estrechamente ligados en forma equilibrada.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Sobrino Jaime "Gobierno y Administración Metropolitana Y Regional", México, D.F., Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. 1993, p 25

<sup>7</sup> Id.

<sup>8</sup> Ibid. p. 26

## 1.2. EN ROMA.

El proceso urbano etrusco y Griego, dio paso al desarrollo urbano de los romanos, consiguiendo estos una mas eficaz técnica para la construcción, el suministro de servicios públicos (alcantarillado, alumbrado, mercados, edificios para la administración.)<sup>9</sup>

"Roma contaba en la antigüedad con millar y medio de habitantes, por lo que se hizo necesario reglamentar la construcción, higiene, transito, etc., e inclusive se regulaba ya desde aquel entonces la planeación de acciones urbanísticas".<sup>10</sup>

La civilización romana conformó el primer sistema de diferenciación del uso del suelo a través de su legislación," zonificando las ciudades militares, comerciales, productivas y administrativas."<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Id.

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Id.



El derecho Romano es sin duda la obra mas importante de la Roma Antigua, tanto en lo relativo a su influencia en la historia del mundo, como por los méritos propios de esta disciplina al análisis de su estructura y funcionalidad, ello se confirma todavía en nuestros días, ya que. "No hay problema de jurisprudencia - dice Lord Brice - del que no trate; apenas queda un rincón de la ciencia política que no haya iluminado."<sup>12</sup>

También debemos considerarlo fuente importantísima del derecho urbanístico, ya que la "ley de las Doce tablas que en el año de 450 a.C. (grabadas en tablas de madera y bronce) codificaron el derecho consuetudinario que estaba aplicándose en esta época y es fuente de derecho público y privado."<sup>13</sup>

Tiene gran importancia esta legislación pues fue la primera codificación completa que se tiene antes de Justiniano y cuyas disposiciones estuvieron vigentes hasta el año de 565 de nuestra era.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Barrow, R.H. "Los Romanos". México, D.F. Ed. Fondo de Cultura Económica, 7ª de. 1975, p. 209

<sup>13</sup> Ibidem, p. 210

<sup>14</sup> Bravo Valdez, Beatriz. "DERECHO ROMANO, PRIMER CURSO" México, D.F. Ed. Pas México; S.A. 8ª ed., 1976, p. 54

En esta ley ya se contemplan normas relativas al control, administración y planeación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, tales como la obligación que existía para dejar un espacio de dos pies y medio en los confines del fondo de cada construcción, no cambiar el curso natural de las aguas, limitación que se encontraba sancionada por la "ACTIO AQUAE PLUVIAE ARGENDAE"; en interés público los propietarios de predios ribereños, debían sufrir el uso público del río, debiendo cuidar todo aquel propietario de predios las vías y caminos con los que limitaban, otro ejemplo lo encontramos en la obligatoriedad de contar con permiso para demoliciones en construcciones de la Roma Antigua.<sup>15</sup>

Cuando se hacía una obra de utilidad pública podía expropiársele al particular su predio, cabiendo desde entonces la obligación del Estado de indemnizarlo. En interés público sí se descubría una veta, el Estado podía explotarla, dándosele por disposición de Graciano y Valentiniano una décima de lo que se gane al participar y otra al fisco.<sup>16</sup>

En el año 527 d.C. Justiniano fue nombrado emperador de Roma, quien dispuso que se codificara el derecho romano. Esta codificación entra

<sup>15</sup> Ibid. p. 179 - 180

<sup>16</sup> Id.

en vigor en 533 d.C., en el imperio Romano de oriente, "llegando a ser el más importante ordenamiento legal de la época y en todo occidente."<sup>17</sup>

La obra de Justiniano es el "corpus iuris civilis" integrado por:

- a) Código (estatutos imperiales).
- b) Digesto (jurisprudencia).
- c) La instituta (tratado elemental).
- d) Las Novelas (disposiciones posteriores desde el año de 535 al 565 d.C.)<sup>18</sup>

### 1.3. EN ESPAÑA.

En España los primeros indicios del proceso legislativo del urbanismo, comienza en los fueros medievales, según Guilarte en su obra denominada "La casa y los orígenes de la ordenación urbana".<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Barrow, R. H. Ob. Cit. p. 209 - 210

<sup>18</sup> Id.

<sup>19</sup> Citado por, Martín Gamero, Alberto "EXPROPIACIONES URBANISTICAS" Madrid: España, Ed. Montecorvo, 1967, p. 51

Los textos contenidos en la Novísima Recopilación como la Ordenanza de los Corregidores dada por Fernando VI en 1749, la Instrucción de Carlos III. de 1778, que tiene como finalidad la de estimular la edificación en los predios dependientes de la Corte y también el cumplimiento de estipulaciones de policía.<sup>20</sup>

El derecho urbanístico, en España, como tal es decir como una disciplina jurídica, plenamente estructurada y reconocida tiene sus orígenes en el siglo XIX, las grandes concentraciones de habitantes en Madrid y Barcelona son determinantes de disposiciones dirigidas a la planeación y desarrollo de las ciudades.<sup>21</sup>

### 1.3.1. LOS PLANOS GEOMETRICOS.

En la mitad del siglo XIX, por la Real Orden del 25 de julio de 1849, se dispone la elaboración de planos geométricos de la población, mismos que representaban una alineación de casas y calles así como plazas y jardines, buscando no sólo una ejemplificación de la realidad física de las ciudades, sino la planeación para su ordenación, deseando que el conjunto

<sup>20</sup> Id.

<sup>21</sup> Id.

de poblaciones urbanas puedan ser de mayor funcionalidad para la sociedad<sup>22</sup>

### 1.3.2. RECOPIACION DE LAS LEYES DE INDIAS.

La obra mas importante de aquel entonces en materia de derecho urbano es sin duda la "recopilación de las leyes de Indias", publicada por el rey Don Carlos II, impresión cuarta hecha por orden Real y supremo Consejo de Indias, en 1791 y editadas por el Consejo de la Hispanidad en 1943.<sup>23</sup>

"Esta legislación adelanta a España del resto de los demás países de la orbe pues en la materia", es decir el derecho urbanístico, sus normas arrojan grandes avances que aún hasta nuestros días siguen siendo adoptados por diversas legislaciones, las consideraciones que hacen también para el caso de las expropiaciones, la indemnización expropiatoria y la forma en que se trata el daño a terceros, todo ello contenido en estas leyes de indias son sinónimo del gran espíritu creador de los legisladores de

<sup>22</sup> Parejo Alfonso, Luciano "DERECHO URBANÍSTICO" Madrid, Esp. Ed. CIUDAD ARGENTINA, 1986.p. 15

<sup>23</sup> Martín Gamero, Ob. Cit. p. 52

aquel tiempo y de la importancia que dieron al estudio y actuación de lo concerniente al desarrollo urbano.<sup>24</sup>

El libro 3º, título 5º, trata acerca de las poblaciones.

"La ley 1ª, pag. 14 y 15, recoge las ordenanzas, 34, 35, 36 de poblaciones, Felipe II."

En la ley 8ª. se toma censo de los pobladores.

"En el libro 3º, título 7º, pag. 19, la ley recoge lo ordenado por el emperador Don Carlos en la ordenanza II de 1523; Don Felipe II, ordenanza 39 y 40 de Poblaciones."

"Por lo que respecta a las edificaciones complementarias y de Servicios," estos se documentan en el libro 1º, título 2º."

<sup>24</sup>Id.

"Los monasterios de religiosos", por la ley II título IV y la ley III; en estos ordenamientos se dispone entre otros que estas edificaciones deben tener seis leguas de distancia uno del otro.

Los servicios comerciales en la ley III, título XIV libro 1º, relativo a las alhóndigas "comenzando la Ley I, pagina 48, por la fundación de la alhóndiga de México."

Las obras de urbanismo, tomo 1º, libro III, título III, ley IV, página 557.

"Indemnización por demolición y expropiaciones" en el título VII, del mismo libro, ley 1, pag. 579.<sup>25</sup>

"En cuanto a los daños a terceros, la Ley XIX, título II, del libro 1º. pag. 236, determina conforme a lo decretado por Felipe IV en 1627, y en la ordenanza N° 19 de 1636 que dispone "Ordenamos a los de nuestro Consejo de Indias que si en materias que le tocan por hecho propio nuestro

<sup>25</sup> Ibid. p. 52 - 56

o por órdenes que hayamos dado se hubieren causado algunos daños o agravios a terceros, los remedien y hagan que se dé satisfacción.....”<sup>26</sup>

### 1.3.3. LEGISLACION DE ENSANCHE.

La primera ley de Ensanche es del 26 de junio de 1864, reformada el 22 de diciembre de 1876. La ley del 26 de junio de 1892 especificó lo relativo a la problemática urbana de dos grandes ciudades Madrid y Barcelona, aplicándose en otras ciudades por su clara aportación en materia de desarrollo urbano.<sup>27</sup> “Con ella, y parafraseando a García de Entera, podemos afirmar que se inicia el proceso legislativo urbanístico en nuestra patria de una manera orgánica”<sup>28</sup>

“Los planes de ensanche de Madrid y Barcelona, representa una verdadera iniciación del urbanismo, y que en general dan su fisonomía actual a estas ciudades.”<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Ibid. p. 56

<sup>27</sup> Id.

<sup>28</sup> Id.

<sup>29</sup> Ibid. p. 57



"Considerar también a la ley de 1895 del 18 de marzo es importante para encontrar el esquema general de esta clase de legislaciones mismas que dan lugar a la columna vertebral del Derecho Urbanístico de España y cimiento de la ley del suelo"<sup>30</sup>

#### 1.3.4. LA LEY SOBRE EL REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA

En el año de 1956, se promulga la Ley del Suelo el día 12 de mayo, "dando paso a un sistema legislativo en materia urbanística totalmente novedoso, técnicamente más completo y eficaz," en la cual se definen claramente dos aspectos importantes:

- a) El urbanismo como ordenación.
  
- b) La ordenación urbanística como función pública.

En el primer caso, la Ley disciplina jurídicamente el urbanismo, el artículo 1º de la misma determina que su función preponderante será la de

<sup>30</sup> *ibid.* p. 58

la ordenación. En esta ordenación se contempla, el fomento, control y ejecución de obras, queriendo dar elementos para que en la práctica , efectivamente exista una regulación del desarrollo urbano.<sup>31</sup>

El segundo caso, es clara la idea que tiene el legislador al plasmar en la ley del suelo, disposiciones que anteponen la función pública, en la planeación, la calificación urbanística del suelo, en función de la cual el derecho de propiedad estará regido buscando el bien común; "acotando este derecho, es decir el de propiedad a su contenido de uso y disfrute", conforme a la naturaleza de estas nuevas disposiciones.<sup>32</sup>

La ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, pretende una regulación exhaustiva en materia urbanística, buscando conjugar la "calidad de vida" de los ciudadanos españoles, en busca de mejoría, en contra de los acelerados impulsos urbanísticos que se dan en este país.<sup>33</sup>

Esta ley pretende los siguientes objetivos (1956 - 1975):

<sup>31</sup> Parejo Alfonso Luciano, Ob. Cit. p. 40

<sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> Id.

- 1) Lograr la función social del urbanismo, con la obligación a cargo del gobierno de hacer una planeación, regulación y control del fenómeno urbano.
- 2) Regular el derecho de propiedad en función de un interés plenamente social.
- 3) Determinar a la acción urbanística como una disciplina actualizable, planeando por anticipado las zonas que convengan para el desarrollo urbano de ese país.<sup>34</sup>

#### 1.4. LA NUEVA ESPAÑA.

En los años 1520 a 1572, las ciudades de la Nueva España, ubicadas en los valles de México, Patzcuáro, Texcoco y Oaxaca, alcanzaron una densidad comparable a las grandes ciudades europeas de aquel entonces.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Ibid. p. 41

<sup>35</sup> Rodríguez Alpuche, Adrian. "URBANISMO PREHISPANICO E HISPANOAMERICANO EN MEXICO, DESDE SUS ORIGENES HASTA LA INDEPENDENCIA, Madrid, Esp. Ed. Instituto Est. Admon. Local 1986, p.

La colonización de los españoles se basaba en la participación de la iglesia, fijando bases muy precisas para que los frailes se ocuparan de intervenir en la organización urbana. Las ciudades les daban la imagen requerida para manifestar su dominio y los logros alcanzados gracias a la colonización en "beneficio" de los indios; de tal suerte que cada Ciudad que se iba formando era un símbolo más en esa lucha por la dominación; "partiendo" de lo anterior en la colonización de la Nueva España y en América en general, "la urbanización equivalía a administración."<sup>36</sup>

El estudio de las disposiciones que en la materia se dieron en aquel entonces nos llevan especialmente a las fechadas en 13 de julio de 1573, dadas por Felipe II, en el bosque de Segovia. (ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación)<sup>37</sup>

Las ordenanzas de Felipe II, pueden ser consideradas más en relación de "una ordenación territorial" y no en general como una serie de disposiciones que regularan en forma genérica la sociedad de aquel entonces.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Ibid. p. 147

<sup>37</sup> Ibid. P. 176

<sup>38</sup> Id.

Las ordenanzas 32, 33, 34, son el antecedente histórico del Derecho Urbano o Urbanístico en nuestro país que mas claramente trascienden a nuestros días, por lo que es apropiado hacer un breve análisis de ellas en seguida.<sup>39</sup>

#### 1.4.1. LAS ORDENANZAS DE FELIPE II. (32, 33, 34)

##### Ordenanza 32

"Antes que se concedan descubrimientos, ni se permita hazer nuevas poblaciones, así en lo descubierto como en lo que se descubriere, se den orden como lo queda descubierto pacífica y debaxo de nuestra obediencia se pueble así de españoles como de indios y en lo poblado se de asiento..."<sup>40</sup>

Esta ordenanza muestra claramente que la intención de los españoles era la de establecerse, en las poblaciones descubiertas, poblándolas antes que ubicar otros sitios a colonizar

<sup>39</sup> Ibid. p. 179

<sup>40</sup> Ibid. p. 180

## Ordenanza 33

"...Habiéndose poblado y dado asiento en lo que esta descubierto, pacífico y debaxo de nuestra obediencia se trate de descubrir y de poblar lo que con ellos se confina y de nuevo se fuere descubriendo..."<sup>41</sup>

La anterior disposición es una muestra de la planeación que se daba a las acciones de índole urbanista, no sólo había la exigencia de ocupar poblaciones, sino de continuar dado el momento colonizando las que le circundaban a esa población ya colonizada.

## Ordenanza 34

" Para haver de poblar asi lo queda descubierto pacifico debaxo de nuestra obediencia como en lo que por tiempo se descubriere y pacificare se guarde del orden siguiente elijases la provincia comarca y tierra que se de a poblar teniendo en cuenta consideración a que sean saludables, lo cual se conocera en la copia que huviere de ombres viejos y mocosos de buena complisión dispusicion y color y sin enfermedades y en la copia de animales sanos y de competente tamaño y de sanos frutos y mantenimiento que no se

<sup>41</sup> Ibid. p. 181

crien cosas poncosas y nocivas de buena y felice costelación el cielo claro y benigno el ayre puro y suave sin impedimento ni alteraciones y de buen temple sin exceso de calor o frio y haviendo de declinar es mejor que sea frio<sup>42</sup>

Las ordenanzas de población y pacificación no sólo se aplican en la nueva España, sino que abarca su cumplimiento desde la tierra del sol, hasta el sur de lo que hoy conocemos como los EE.UU.<sup>43</sup>

Estas disponen lo relacionado a los descubrimientos la formación de nuevos núcleos de gobierno y su población en sus 148 capítulos, mismos que se organizan en tres partes: la relativa a descubrimientos (ordenanza 32), nuevas poblaciones (ordenanza 105), pacificaciones (ordenanza 11).<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Id.

<sup>43</sup> Ibid. p. 177

<sup>44</sup> Ibid. p. 190

#### 1.4.2. OTRAS ORDENANZAS DE PLANIFICACION URBANA.

##### Ordenanza 37.

"que tengan buenas entradas y salidas por mar y por tierra, de buenos caminos y navegación para que se pueda entrar fácilmente y salir comerciar y gobernar, socorrer y defender."<sup>45</sup>

##### Ordenanza 38

"Elegida la región provincia comarca y tierra, por los descubridores espertos elijanse los sityos para fundarse pueblos comarcas y subjetos sin perjuicio de los indios por los tener ocupados o por aquellos lo consientan de su voluntad"<sup>46</sup>

##### Ordenanza 39

"Los sityos y plantas de los pueblos se elegian en parte a donde tengan el agua cerca y que se pueda derivar para mejor se aprovechar della

<sup>45</sup> Ibid. p. 182

<sup>46</sup> Id.



en el pueblo y heredades cerca del y que tenga cerca los materiales que son menester para los edificios y las tierras que han de labrar y cultivar y las que se den a pastar para que escusse el mucho trabajo y costa que en quelquiera destas cosas se habran de poner estando lexos.<sup>47</sup>

Con lo anterior puede aceptarse que el desarrollo urbano de aquel entonces era trazado, planeando, aún antes de conocer su ubicación, orientando las construcciones, edificación y los servicios en función de los caminos principales, de la mayor cercanía de los recursos naturales.<sup>48</sup>

“La planificación urbana como acto premeditado para satisfacer requisitos sociales y culturales. La mentalidad conquistadora.”<sup>49</sup>

La estructura urbana se dio entonces en grandes centros de población que iban surgiendo en torno a sus actividades económicas, mineras, agrícolas y pesca, etc. Adaptándose entonces estas ciudades a las nuevas necesidades de la población, referentes a comunicaciones y agilización de servicios.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Id.

<sup>48</sup> Ibid. p. 188

<sup>49</sup> Ibid. p. 189

<sup>50</sup> Ibid. p. 198

## **CAPITULO 2**

### **LEGISLACION EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO**

#### **2.1. BASES CONSTITUCIONALES.**

La ley General de Asentamientos Humanos tiene su fundamento en los artículos 27, 73, y 115 constitucionales que regulan lo concerniente al desarrollo urbano y los asentamientos humanos, dicha Ley se promulga en 1976, como una necesidad para enfrentar los grandes retos de las últimas décadas de la sociedad mexicana, para responder a las necesidades sociales que se originaron con los cambios radicales de la población que presentaba y sigue presentando un acelerado crecimiento, lo anterior según la exposición de motivos de la propia ley.

Los artículos 27, 73, y 115 constitucionales han sido objeto de varias reformas en el transcurso de las últimas décadas, por lo que del breve análisis que a continuación haremos de ellos deben conceptuarse de acuerdo al texto legal que tiene a la fecha de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

### 2.1.1. EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional párrafo tercero, dispone que la Nación tiene la facultad para imponer las modalidades a la propiedad que dicte al interés público, asimismo regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de distribuirlos equitativamente, también guardando un interés social(Párrafo Tercero Artículo 27 Constitucional).

Es decir, el Estado tiene la facultad de plantear las medidas requeridas para ordenar los asentamientos humanos y establecer usos adecuados, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques, a afecto de ejecutar obras públicas, planear y regular la fundación, conservación, y mejoramiento, así como el crecimiento de los centros de población. Con la

reforma hecha al artículo 115 dichas facultades se asignan al municipio, de igual modo para reservar y restaurar el equilibrio ecológico, para poder fraccionar los latifundios; para así por medio de la Ley reglamentaria disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades para que la pequeña propiedad rural sea desarrollada, para el fomento de la agricultura, de la ganadería de la silvicultura y de las demandas económicas en el medio rural, y con ello evitar la destrucción de elementos naturales y al mismo tiempo no permitir que la propiedad se altere en cuanto a su orden y naturaleza, en perjuicio de la sociedad (Párrafo Tercero Artículo 27 Constitucional).

#### **2.1.2. EL ARTICULO 73. CONSTITUCIONAL**

Asimismo, en las fracciones XXIX inciso C y XXIX inciso G, se establecen las facultades del congreso para legislar sobre planeación del desarrollo Urbano que no establezcan la concurrencia del gobierno federal de los estados y municipios; en el ámbito de sus respectivas competencias, para cumplir los objetivos del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, es decir legislar en la materia de asentamientos humanos, en materia de

protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

### 2.1.3. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Por su parte el artículo 115 Constitucional en su fracción V, señala que: " Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes del desarrollo urbano del municipio; participar en la creación y administración 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 reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias." Se establece la concurrencia de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

De igual modo se faculta a la Federación, a las Entidades Federativas y a los Municipios, dentro de su competencia, a planear y regular de manera conjunta o en coordinación el desarrollo de los centros urbanos que están ubicados en territorio de dos o más municipios; o de dos o mas Entidades Federativas, formando así una continuidad geográfica.

## 2.2. CRECIMIENTO Y CONCENTRACION URBANA.

"Según estadísticas desde 1940, hasta la fecha en que se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos en el año de 1976, de cada 100 mexicanos, 41 de ellos se habían incorporado del medio rural a las grandes ciudades, buscando mayores oportunidades de trabajo y mejorar su nivel de vida; siendo el principal centro de atracción la Ciudad de México," "llegando en aquella época a vivir el 20% de la población total del país en esta ciudad, es decir un promedio de 14 millones de personas y de esta cantidad el 30% estaba constituido por inmigrantes de zonas rurales de todo el país."<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Mondragón y Carrillo, Guillermo. "LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN MEXICO". México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978. p. 6

Este fenómeno por su magnitud, agudizó la demanda de tierras urbanas, de infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios públicos, quedando imposibilitado el estado para resolverlas en corto plazo."<sup>52</sup>

Sin embargo el gobierno de México, para controlar este fenómeno" (tratando de transformar el desarrollo urbano desordenado, buscando equilibrarlo), fija el marco jurídico administrativo que lo posibilite a atender esta problemática basándolo en cuatro aspectos :

- a) Legal: La reforma constitucional en sus artículos 27, 73, y 115, y la promulgación de leyes entre las que destaca la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976."
- b) El administrativo: La creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- c)" El técnico: con la estructura del sistema nacional de planeación del desarrollo urbano, integrado por el plan

<sup>52</sup> Ibid. p. 7

Nacional, los planes regionales, los planes estatales, los planes municipales y los de centro de población."

d)El social: buscando la participación organizada de la comunidad en el proceso de planear e implementar medidas tendientes a controlar y administrar el desarrollo urbano y los asentamientos humanos en el país.<sup>53</sup>

### **2.3. LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1976**

" En febrero de 1976, el congreso del país, modificó los artículos 27, 73, y 115 constitucionales; con base en ello en mayo del mismo año se promulgó la Ley General de Asentamientos Humanos, que fija las bases para un nuevo ordenamiento de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, buscando mejorar las condiciones de vida de la población y el desarrollo equilibrado, la distribución equitativa de la riqueza pública

<sup>53</sup> Ibid. p. 9 - 10



estableciendo la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la propia Federación."<sup>54</sup>

" La Ley establece normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y define los principios básicos conforme a los cuales el estado hará las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de las áreas y predios dedicados al desarrollo planificado de estos centros de población."<sup>55</sup>

La creación de esta ley representa para nuestro país un gran avance en la materia, dando bases sólidas que permitan que los gobiernos estatales, municipales y la Federación concurren efectivamente para la administración, planeación y operación del fenómeno del desarrollo urbano y los asentamientos humanos.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Id.

<sup>55</sup> Ibid. p. 10

<sup>56</sup> Ibid. p. 11

### **2.3.1. LA CREACION DE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.**

Corresponde a la administración del Lic. José López Portillo, la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976. " Por medio de esta Ley se le adicionaron a la entonces Secretaria de Obras, facultades que se encontraban dispersas en diferentes dependencias," entre otras las relativas a la política de aquel entonces en materia de asentamientos humanos para dar paso entonces a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a la que correspondieron de forma genérica las siguientes atribuciones :

- a) Administrar, operar y planear la política general de asentamientos humanos en el México de esa época.
- b) Formular, operar y evaluar los programas de vivienda y urbanismo.
- c) Generar el desarrollo de la comunidad.

- d) Intervenir en el desarrollo urbano proyectado, quedando a su cargo la realización de obras públicas.
  
- e) Custodiar y administrar los bienes inmuebles de la Federación.
  
- f) Construir, operar y conservar los servicios de equipamiento y de infraestructura de los centros de población.<sup>57</sup>

La adecuación de la legislación de los estados y municipios a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 provoca la creación de una red escalonada de tipo administrativo para la atención, planeación y coordinación en materia de desarrollo urbano y los asentamientos humanos.<sup>58</sup>

Como podrá observarse estas funciones de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, según posteriores capítulos, pasan casi íntegramente en la presente administración a manos de la

<sup>57</sup> Ibid. p. 12

<sup>58</sup> Ibid. p. 13

Secretaría de Desarrollo Social, misma a la que también en lo particular se hará referencia brevemente para tener un esquema mas completo, de cómo en nuestro país se ha ido evolucionando en materia de asentamientos humanos y desde luego, por lo que hace al desarrollo urbano.

### 2.3.2. REFORMAS A LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1976 ( 1981-1983 )

Dentro de las reformas y adiciones que se dieron a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, tenemos que éstas se dieron en el año de 1981 y 1983, las que en forma detallada se expondrán a continuación.

El 27 de diciembre de 1981, se adiciona a la Ley un capítulo más, siendo éste el relativo a la vivienda urbana que contiene disposiciones de suma importancia dándole una atención más directa a este gran objetivo.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> De la Madrid Hurtado Miguel "INICIATIVA DE LEY PARA REFORMAR Y ADICIONAR LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE 1976, EXPLICACIÓN DE MOTIVOS". México. 1983. p. 2

Posteriormente el 27 de Diciembre de 1983 las modificaciones que se dan buscan determinar que la planeación Nacional del desarrollo tenga un carácter federal, en tanto que la programación y planeación de los asentamientos humanos, "esté basado en facultades concurrentes de los tres niveles de gobierno, " de conformidad con el artículo 73 fracción XXIX-C, constitucional.<sup>60</sup>

" La iniciativa para las reformas y adiciones que se dieron a la ley en 1983, enviadas por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se proponen según la explicación de motivos dada al H. Congreso de la Unión adecuar el marco normativo de la programación del desarrollo urbano de los asentamientos humanos en los siguientes términos:"

" La aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos durante más de siete años, a través de la expedición y ejecución de planes y programas de desarrollo urbano nacional estatal, y municipales, ha demostrado experiencias que aconsejan la introducción de algunos ajustes y precisiones al ordenamiento que nos ocupa. Por otra parte, las modificaciones que se han incorporado a las normas constitucionales y

<sup>60</sup> Ibid. p. 3

secundarias que regulan el proceso de planeación y la acción pública sobre el desarrollo urbano, hacen necesarias una serie de reformas y adiciones a la Ley mencionada, a fin de adecuarla a las nuevas disposiciones y a los objetivos plasmados en el proyecto nacional establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos."

La adecuación señalada en la cita anterior, se plasma en la ley, reformando y adicionando varios artículos de la misma en el siguiente orden:

El artículo 2º fracción III de la Ley se modifica para adecuar el concepto de Administración Pública Federal en términos de la Ley orgánica.

El artículo 4º fracción I se modifica para que en general en todos los artículos de la ley se haga referencia al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en sustitución del concepto anterior que era el plan nacional de desarrollo.

En los artículos 5º y 6º la terminología de la Ley de Planeación, se adecua a los nuevos conceptos vertidos en las reformas en aquel entonces propuestas.

El artículo 11 se modifica a fin de que se plantee en términos de la Ley de Planeación los programas sectoriales que se contienen en este artículo.

El artículo 13 se adiciona con un párrafo segundo a fin de integrar al régimen de planeación y programación de los asentamientos humanos, a los mecanismos de concentración previstos en la antes citada Ley de Planeación.

Los artículos 16 y 17 se adicionan y reforman para incorporar bases más sólidas para que se cumplan las atribuciones y capacidad de los ayuntamientos en su facultad de planear, administrar y llevar a cabo el desarrollo urbano de los mismos.

En tal virtud se estableció que los ayuntamientos deberían de someter a la aprobación del cabildo los planes y programas de desarrollo urbano para tener plena vigencia legal.

Artículo 18 ; la Constitución en el artículo 115, según su fracción VI, determina a las conurbaciones en función de la continuidad geográfica,

de los centros de población y no con base en una unidad geográfica, como anteriormente se había plasmado.

El artículo 21 se reforma para que las entidades federativas y los municipios puedan acordar conjuntamente la planeación de una zona determinada, en la que la extensión puede ser mayor o menor de la antes fijada, que debería corresponder a un área circular de 30 kilómetros.

El artículo 28 se reforma para que señale en forma expresa que los planes de desarrollo urbano de centros de población y las declaraciones de uso, destino, reservas, y provisiones deban tener concordia con lo estipulado en el artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero.

Los artículos 29 y 30 se fusionan de tal forma que en el proceso de planeación se busca que exista congruencia en el sentido de que una vez aplicando las reformas, se expida una declaratoria de provisiones de suelo y posteriormente se formule un programa de desarrollo urbano de centros de población considerando tales reservas.



Respecto a los artículos 31 al 33 su modificación se relaciona con las acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población y las medidas a través de las cuales se llevará a cabo este actuar.

Algunas de las medidas que se establecen para llevar a cabo este objetivo, serían la firma de convenios con dependencias y entidades públicas, la concertación de acciones con los sectores social y privado, la promoción de estímulos y la presentación de asistencia técnica y asesoría.

Otro punto importante es de la regulación de la tenencia de la tierra, la cual debe ser comprendida en los planes o programas que se mencionan en párrafos anteriores, siendo que dicha regulación debe estar comprendida como parte del proceso del mejoramiento urbano. Lo anterior en el marco de lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 34 se adiciona, buscando definir que las declaratorias de reservas se destinen a áreas de crecimiento futuro y no para uso inmediato y que el mecanismo para incorporar las reservas al desarrollo urbano mediante la formulación, aprobación y ejecución de programas parciales a través de los cuales se regule el crecimiento ordenado.

El artículo 38 prevé que las declaratorias de usos que se expidan para las zonas de los centros de población y que se señalen en los planes o programas correspondientes, definiéndose en el contenido de las reformas a este artículo la forma en las que habrán de darse estas declaratorias.

En el capítulo segundo de la ley, las reformas y adiciones que se efectuaron buscaban adecuar esta ley de 1976 con el nuevo texto del artículo 115 constitucional, y a su vez con la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así se faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para ejercer las funciones que en la materia fueron originalmente asignadas a la Secretaría de la Presidencia.

También motivo de estas reformas desaparece la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, en virtud de que sus funciones son adoptadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El artículo 40 estipula que en el caso de las declaratorias, en igualdad de circunstancias se expedirán estas, preferentemente para terrenos de propiedad privada, dado que el interés social del régimen agrario debe mantenerse.

Según el artículo 41 los gobiernos estatales y municipales tendrán el derecho de preferencia para adquirir predios en las zonas de reservas, cuando dichos predios sean objeto de transmisión de propiedad.

El artículo 47 establece el derecho de los habitantes de centros de población a exigir el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y en su caso como una medida tendiente a sancionar a quienes no den cumplimiento a estos planes o programas se plasma en la ley, la consecuencia de una suspensión de obras, demolición o modificación de la obra.

Las modificaciones los artículos 49 al 59 de la Ley General de Asentamientos Humanos, estructuran los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, cuyos lineamientos en la materia pretendieron fortalecer el control del estado, en el aprovechamiento del suelo urbano, responder a las necesidades sobre este elemento, realizar acciones compatibles con los regímenes urbano y el agrario; promover que las autoridades locales se constituyan en administradores de las reservas territoriales, e integrar las acciones de regulación y mejoramiento urbano, que realicen

concurrentemente los tres niveles de gobierno con la participación activa de la población.

El capítulo de la tierra para la vivienda urbana se sustituye con motivo de estas reformas, por el de tierra para el desarrollo y la vivienda, con el objeto de cubrir lo relativo a las acciones para la fundación de centros de población.

Después de destacar cada una de las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976. Pasaremos al estudio de la ley general de la materia promulgada en el mes de julio de 1993, de la cual conviene destacar desde ahora que dicha ley integra un capítulo novedoso y de gran importancia denominado, " La Participación Social " y del cual se toma base para la presente Tesis.

**CAPITULO 3****LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS****3.1. Análisis Descriptivo.**

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada el 21 de julio de 1993, a la que nos referimos con el adjetivo de " nueva ", es por que pasaron 17 años aproximadamente para que surgiera en el ámbito jurídico de nuestro país en comparación con la originaria de 1976. Se integra por sesenta artículos en los que se establece el marco normativo que comprende los siguientes capítulos a saber:

- **DISPOSICIONES GENERALES**
  
  
- **DE LA CONCORDANCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES**

- DE LA PLANEACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO DE LOS CENTROS DE POBLACION.
- DE LAS RESERVAS TERRITORIALES.
- DE LAS CONURBACIONES.
- DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION.
- DEL FOMENTO AL DESARROLLO URBANO.
- DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO, Y
- LA PARTICIPACION SOCIAL.

Con la publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 se abroga la Ley de la Materia de 1976 y se establece que la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas deberá ser adecuada a lo dispuesto en la nueva ley, según su artículo tercero transitorio.

Para tener una información mas completa de la composición de esta ley, conviene analizar sus disposiciones desde cada uno de sus capítulos.

### **3.1.1. DISPOSICIONES GENERALES.**

En este capítulo se precisa que en esta Ley las disposiciones que contiene serán de orden público e interés social, teniendo cuatro objetivos primarios, enunciados en su artículo 1º que son:

- a) Fijar bases para la concurrencia de los tres niveles de gobierno en la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el país.

- b) Determina la normativa para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y para todo lo relativo a los centros de población.
  
- c) Configura los propósitos del estado, para regular la propiedad en los centros de población a efecto de determinar provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.
  
- d) Estipula el procedimiento para la participación social en materia, de asentamientos humanos.

También en este capítulo se establece la terminología aplicable en materia de asentamientos humanos proporcionando el significado de 21 conceptos mayormente utilizados en la ley (artículo 2º).

Otro punto importante que se destaca es el relativo al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, en el que se incluye la figura de la



"Participación Social", como un elemento para la solución de los problemas que se generan con la convivencia en los asentamientos humanos.

### **3.1.2. DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES.**

Es este capítulo de la ley en estudio donde se definen las atribuciones que corresponden a los tres niveles de gobierno en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población. Dichas atribuciones según la ley serán ejercidas de manera concurrente en el ámbito de la competencia que constitucionalmente tiene conferida.

En este punto se enuncian categóricamente las funciones que corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, misma que asume las atribuciones de la Federación como órgano administrativo competente del gobierno federal del que en posteriores subcapítulos hablaremos más ampliamente.

### **3.1.3. DE LA PLANEACION DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DEL DESARROLLO URBANO DE LOS CENTROS DE POBLACION**

En este capítulo de la Ley General de Asentamientos Humanos se expresan los elementos con los cuales se llevará a cabo la planeación a saber:

- El programa nacional de desarrollo urbano.
- Los programas estatales de desarrollo urbano.
- Los programas de ordenación de las zonas conurbadas.
- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- Los programas de desarrollo urbano de los centros de población.
- Los programas de desarrollo urbano derivados de los anteriores planes o programas, según lo establezca la legislación de la materia.

Los planes o programas estatales de desarrollo urbano se sujetan a un procedimiento que se enuncia en este capítulo. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia, que consiste en los siguientes puntos:

- a) El aviso a la ciudadanía de parte de la autoridad estatal o municipal del inicio de la planeación a efecto de conjugar un proyecto.
- b) Difusión del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano.
- c) Consulta pública recibiendo peticiones, inconformidades o sugerencias que enriquezcan el proyecto y desde luego sean viables e idóneas de incluirse en el plan o programa en proyección.
- d) Aclaraciones o respuestas a los planteamientos improcedentes, y
- e) Consulta permanente del plan o programa

Al efecto es necesario recalcar que los planes o programas municipales en la materia relativos a los centros de población y los parciales determinados por las legislaciones locales, de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Asentamientos Humanos, precisan inscribirse en el

Registro Público de la propiedad; para lo cual los términos que correspondan serán fijados en las legislaciones locales que competan.

#### 3.1.4. DE LAS CONURBACIONES.

En este capítulo de la ley general en estudio se precisa la forma en que se da el fenómeno de las conurbaciones y la forma en que podrá regularse, estableciendo una normativa que modifica el criterio de la ley anterior de la materia, en dos aspectos importantes:

- a) Cuando establece a la conurbación en función de una continuidad física y demográfica de los centros de población y no con base en una continuidad geográfica.
  
- b) Al determinar que mediante convenio la Federación, las entidades federativas, y los municipios; establecerán la localización y delimitación de la zona conurbada, en tanto que anteriormente correspondía al Ejecutivo Federal emitir un decreto para la declaratoria de conurbación.

El artículo 24 de la ley General de Asentamiento Humanos vigente define el contenido sobre el que se realizarán los programas de ordenación de las zonas conurbadas, basándose en 5 puntos principales, y que son:

\*Artículo 24 los programas de ordenación de zonas conurbadas contendrán:

- I. La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos;
- II. La circunscripción territorial de la conurbación;
- III. Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en la zona conurbada;
- IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación mejoramiento y crecimiento, así como de la

preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de zona conurbadas, y

- V. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de la zona conurbada"

La normativa relativa a las conurbaciones plantea el caso de las conurbaciones que se dan en el territorio de dos o mas entidades federativas, como las propiamente intraestatales.

### **3.1.5. DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION.**

Corresponde a legislación estatal de desarrollo urbano determinar el procedimiento para las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y muy especialmente para el caso de la "fundación" de centros de población.

Los municipios están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de los cetros de población de su jurisdicción.

En el caso de la fundación de centros de población se hace necesario se formule para tal efecto un decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa que corresponda.

Los objetivos en la materia para los centros de población serán debidamente integrados en los planes o programas municipales de desarrollo urbano.

### **3.1.6. DE LAS RESERVAS TERRITORIALES.**

En este capítulo de la Ley General de Asentamientos Humanos se regula la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, para garantizar el cumplimiento de planes o programas de desarrollo urbano, por parte de la Federación de las entidades federativas y de los municipios.

"Artículo 40 La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales mediante la programación de adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
  
- II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
  
- III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.
  
- IV. Asegurar la disponibilidad del suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y
  
- V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.



Para los efectos de lo establecido en el artículo 40 transcrito anteriormente a la federación por conducto de la SEDESOL suscribirá acuerdos de coordinación o concertación, con las entidades de la administración Pública Federal y los gobiernos de los estados y municipios que establezcan los mecanismos para la articulación de la utilización del suelo, la regulación de la tenencia de la tierra urbana y la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, el aprovechamiento de áreas y predios baldíos, la modernización de procedimientos y tramites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro, registro público de la propiedad, producción y titulación de vivienda; los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, así como equipamiento y desde luego servicios urbanos dentro de los rubros mas importantes, al igual que el mejoramiento de la vivienda.

Se sujeta la incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal a la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano, que las áreas o predios estén dedicados a actividades productivas, y que se planteen esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura equipamiento, servicios urbanos y la construcción de

vivienda que como se había dicho anteriormente son de los rubros mas destacados en su atención.

Se deja a salvo el conflicto de leyes que pudieran darse en el caso de la atención de la vivienda, al hacer mención a la legislación aplicable en materia de vivienda.

Se prevé que los tres ordenes de gobierno instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social para que ejidatarios y comuneros cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano, se integren a la actividad productiva de los centros de población.

Se hace patente el derecho de preferencia que tiene el o los gobiernos estatales y los municipales a los predios que vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, en el caso de los predios comprendidos en la zona de reserva.

### 3.1.7. DE LA PARTICIPACION SOCIAL.

En relación con la ley originaria, es decir la Ley General de Asentamientos Humanos promulgada en 1976, la participación social se mencionaba de forma limitada en contra posición a la ley vigente que destina todo un capítulo a la participación social en la materia, en este capítulo se amplían las disposiciones relacionadas con la participación social determinandolas para las acciones de fundación conservación y mejoramiento de los centros de población así como de su crecimiento.

Se establecen acciones concertadas en la materia señalándose los aspectos de participación social que comprende.

Así tenemos que esta participación podrá darse en todo lo concerniente a los planes o programas de desarrollo urbano, es decir, desde su formulación hasta su vigilancia y cumplimiento.

Importantes rubros de participación de la sociedad pueden darse con la promulgación de la ley en estudio, dado que inclusive en el caso del

financiamiento, de construcción o ejecución de obras es factible tal participación. También en lo referente a la conservación y protección de el patrimonio cultural, la preservación del medio ambiente, y la determinación y el control de la zonificación.

Se determina la obligación de los tres órdenes de gobierno para promover la constitución de agrupaciones comunitarias que participen y actúen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma de organización de índole jurídica.

### **3.1.8. DEL FOMENTO AL DESARROLLO URBANO.**

Se restringen las autorizaciones de las instituciones de crédito a intervenir en las operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano.

Se sujeta a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Social para que se coordinen en las acciones e inversiones de las dependencias de la Administración Pública y las entidades paraestatales,

todas ellas en el orden federal, a efecto de vigilar el estricto cumplimiento de estas últimas de la legislación de la materia.

Se estipulan las obligaciones de los tres niveles de gobierno de buscar la coordinación y concertación de acciones e inversiones entre los sectores, para apoyar lo concerniente al desarrollo urbano.

Se señalan las materias de coordinación y concentración de acciones e inversiones para fomentar el desarrollo urbano de los centros de población.

### **3.1.9. DEL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.**

En este capítulo de la Ley General en estudio (Ley General de Asentamientos Humanos ) se excluyen las declaratorias en forma expresa, lo cual es un cambio significativo en comparación con la ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

Se sujeta la autorización de actos y convenios y en general también de contratos sobre bienes inmuebles, que realicen los notarios y

otros fedatarios a la previa exigencia de constancias, autorizaciones, permisos, o licencias que se expidan por las autoridades competentes en relación a la utilización o disposición de áreas y predios.

Se sujeta la ejecución de programas de inversión y obras que realicen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes y programas de desarrollo urbano.

Se hace especial determinación de que habrá medidas correctivas para que sean cumplidas las recomendaciones emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social, a que se refiere el artículo 7º fracción XIII, de ésta Ley que a la letra dice:

"Artículo 7º, fracción XIII; formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes".

El precepto anterior es claro, en cuanto a quién corresponderá determinar tales medidas, aunque pareciera necesario abundar en el contenido y procedimiento que habrá de darse para la aplicación de estas medidas.

La última parte de este breve análisis de las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, corresponde a lo establecido en los puntos transitorios. El artículo tercero transitorio dispone la obligatoriedad de adecuarse por parte de las legislaciones estatales en la materia, a lo dispuesto en la ley general vigente, contado para ello con el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de la ley en comento.

En el cuarto transitorio se dispone expresamente que las conurbaciones decretadas por el ejecutivo entre las que se encuentran las que comprenden la ciudad de México con el Estado de México y varias entidades más éstas habrán de adecuarse a lo previsto por dicho ordenamiento.

Haciendo especial referencia para las conurbaciones ya decretadas por el ejecutivo, por lo que considerando que la nueva ley no

contempla declaratorias para que se constituya una conurbación, se esta configurando a las seis que ya existen como un caso particularizado.

### **3.2. CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES.**

Dada su importancia, las disposiciones relativas a la concurrencia y coordinación de autoridades hace que ampliemos los comentarios a la misma.

La concurrencia y coordinación de autoridades será encausada claramente a los siguientes objetivos:

- Provisiones y reservas territoriales.
- Mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano.
- Construcción de obras de infraestructura y equipamiento.
- Realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.



- Las disposiciones para que el gobierno federal vigile las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que la Administración Pública Federal los gobiernos de los estados y los municipios realicen, contando para ello también con los sectores social y privado.
- Participar en la ordenación y regulación de las zonas conurbadas de centros de población, ubicados en territorios de dos o mas estados.
- Coordinar las acciones que el ejecutivo federal en convenio con los gobiernos locales dispongan realizar, para lograr un desarrollo sustentable en las distintas regiones del país.

En suma en esta nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se precisan los casos específicos de coordinación y concertación en la materia.

### **3.2.1. FACULTADES DE LA FEDERACION.**

En esta materia, es decir en lo que respecta a las facultades de la Federación en el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y

el desarrollo urbano de los centros de población, según lo dispone el artículo 7° de la ley General de Asentamientos Humanos se enuncian las atribuciones en el desarrollo regional, reservas territoriales, financiamiento para el desarrollo regional y urbano, promoción de obras de infraestructura y equipamiento verificación de acciones e inversiones de la dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que se ajusten a las regulaciones urbanas; al igual, se regula la forma en que habrá de darse la vigilancia de las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano para que dichas dependencias y entidades las realicen directamente o en coordinación o concertación con los estados, municipios, o sectores social y privado; también se formulan recomendaciones en la materia y determinan las sanciones en su caso.

La ley de 1976 era mas limitada en cuanto a las atribuciones que se conferían a la Federación. Ahora con la Ley vigente y a través de la Secretaría de Desarrollo Social la normativa permite mayor injerencia en todo lo relacionado a la materia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

### **3.2.2. FACULTADES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

Corresponde a las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones legislar en materia de Asentamientos Humanos adecuando los ordenamientos existentes a la ley general vigente, buscar la coordinación institucional con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los municipios que lo integran para cumplir objetivos del programa estatal de desarrollo urbano.

Con la participación ciudadana, tomar decisiones en la ejecución, planeación y administración del plan de desarrollo de cada entidad federativa, sin dejar de considerar los sectores privado y empresarial.

La búsqueda de soluciones en materia de asentamientos humanos en cada estado, plasmados en sus respectivos programas de desarrollo urbano, deben tener como fundamento los planteamientos generales del Programa Nacional de Desarrollo Urbano.

### 3.2.3. FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS.

En el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, corresponde a los municipios en esta disciplina jurídica, formular, un plan o programa de desarrollo urbano para integrar los asentamientos humanos al medio natural de cada municipio, buscando mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos, y realizar las acciones conducentes vigilando su cumplimiento, zonificando los centros de población conforme a un plan o programa de desarrollo urbano.

Se recogen en el artículo 9° de la ley en comento, las atribuciones que al municipio otorga el artículo 115 Constitucional, fundamentalmente en lo que se refiere a la aprobación y administración de sus planes y programas de desarrollo urbano; la regulación control y vigilancia de las reservas, usos y destinos de áreas y predios; la administración de la zonificación urbana; la prestación de los servicios públicos municipales; la expedición de autorizaciones y licencias o permisos del uso del suelo, construcciones, fraccionamientos subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios; la regulación de la tenencia de la tierra urbana, y la imposición de medidas de seguridad y sanciones en la materia.

Las autoridades municipales son pues el eje para la ejecución y operación de los programas o planes de desarrollo urbano, por su contacto con la comunidad, el conocimiento preciso de los problemas que presenta su comunidad y las posibles vías de solución y por su capacidad de intervención inmediata.

### **3.3. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.**

De acuerdo a la ley orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32, la Secretaría de Desarrollo Social esta facultada para el despacho de los siguientes asuntos:

1. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;
2. Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional.

3. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el ejecutivo federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos locales.
  
4. Ejercer la propiedad y posesión de la Federación en la playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, y administrarlas en términos de ley;
  
5. Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable.

Las anteriores disposiciones pueden ser las mas significativas en la materia, por lo que juzgamos pertinente reproducirlas y así tener una concepción mas clara de los propósitos de la Secretaría de Desarrollo Social aplicables al presente análisis.

### 3.3.1. EL PROGRAMA DE LAS 100 CIUDADES.

Este programa es uno de los más importantes en la actualidad dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, está referido a más de 100 ciudades, en la actualidad cerca de 114 dentro del que se encuentran: La Paz; Baja California; Campeche, Cd. del Carmen; Guanajuato, Gto.; Saltillo y Acuña Coahuila; San Cristobal, Chiapas; Oaxaca, Oax.; Queretaro, Qro.; Magdalena Kino, Sonora; San Luis Potosi, SLP. y otras más. El programa de 100 ciudades corresponde a ciudades prioritarias para el país; persigue ordenar el patrón de distribución territorial de la población, mejorar los servicios urbanos y promover el desarrollo de los centros de población en las ciudades a el integradas, y tiene como fin básico alcanzar un desarrollo regional sostenible, impulsando en ciudades medias una política tendiente a desalentar la migración hacia las grandes ciudades y fomentar el empleo en aquellas de menores dimensiones con características propicias para su crecimiento. Algunos de sus objetivos o subprogramas son:

- Actualización técnica y vigencia legal de los planes de desarrollo urbano.

- Revisión y actualización del marco legal de desarrollo urbano federal, estatal y municipal.
- Regulación del uso de suelo y administración urbana
- Regulación del suelo urbano y reservas territoriales.
- Renovación urbana de los centros de población.
- Regulación de la tenencia de la tierra.
- Participación social en el desarrollo urbano.

Destacando dentro de los sub-programas antes listados el de la renovación urbana de los centros de las ciudades dentro del programa 100 ciudades presentamos a continuación se ofrecen 2 resúmenes de inversiones federales en este rubro:



**PROGRAMA 100 CIUDADES  
RENOVACION URBANA DE LOS CENTROS DE LAS CIUDADES**

Resumen de Inversiones Federales

29 de nov. de 1993.

ESTADO / CIUDAD	INVERSION AUTORIZADA	OBSERVACIONES
BAJA CALIFORNIA SUR - La Paz.	0.500	Avance físico
CAMPECHE - Campeche - Cd. del Carmen	5.944	DGP redujo inversiones en Cableado y Archivo para artesanías NS 150 mil. Cableado, avance físico 30%. Avance Archivo 30%, Avance Portales 35%, Teatro 27% y Plaza 100%
COAHUILA - Saltillo y Acuña	0.670	P. Negras entró vía PIAF. La DGP autorizó PDU'S sin consulta Avance Físico Saltillo 100% y Acuña 100%
COLIMA - Colima	0.215	Avance 30%. Se refrenda 0.103 para 1994.
CHIAPAS - San Cristóbal	3.000	Avance Plazas Guadalupe 90% y Santa Lucia 75% panorámica 87% y Teatro Zebadúa 50%
GUANAJUATO - Guanajuato	2.218	Avance Barrios 30%, pinturas 65% Autorizado Templo Ramo XX. Se concursó 11/XI Avance 5%
GUERRERO - Acapulco - Chilpancingo	0.653	DGP autorizó recientemente Gob. Edo. solicitó transferencia para proyectos de oficinas Ex-torre Rectoría y estacionamiento.
JALISCO - Puerto Vallarta - Cd. Guzmán - Guadalajara	6.234	Avance físico 60% Avance físico 50% Avance físico 95%
OAXACA - Oaxaca	1.444	Mpio. ejecuta empedrados y embanquetados. Avance físico 55% Avance físico del Teatro Alcatá 100%
PUEBLA - Tehuacan - San Martín - Texmelucan	0.987	Los municipios ejecutan por administración Avance físico Ex-cuartel 40%, imagen urbana 40%, plaza principal 25%
QUERETARO - Querétaro	3.000	Autorización transferencia remanente Avance físico Templos 89%, J. Arte 85%, Corregidora 60% y Patio Barroco 75%

Nota: Cantidades en millones de NS

**PROGRAMA 100 CIUDADES  
RENOVACION URBANA DE LOS CENTROS DE LAS CIUDADES**

Resumen de Inversiones Federales

29 de nov. de 1993.

ESTADO / CIUDAD	INVERSION AUTORIZADA	OBSERVACIONES
SAN LUIS POTOSI - San Luis Potosí	2.960	Se refrenda 1.640 para 1994. No se cuenta con rec. federales radicados. Avance físico 5%
SINALOA - Los Mochis - Mazatlán - Culiacán	6.692	Avance físico en Mazatlán 45% y Los Mochis 60% Culiacán se refrenda el 50%
SONORA - Magdalena de Kino	0.574	Se refrenda 0.183 para 1994 Avance físico 30%
TLAXCALA - Apizaco - Tlaxcala - Huamantla	3.012	Gob. Edo. ejecuta C. Cultura, avance 85% Mpio. ejecuta por administración el mercado, avance 80%. Avance físico Av. Madero 95% Plazas en Tlaxcala avance 80% Imagen Huamantla avance 55% Transferencia NS 150 mil para Catálogo e Inventario de Inm. Federales de la DGSMP.
YUCATAN - Progreso - Valladolid - Izamal	2.109	Avance físico Ex-aduana 60%. Se refrenda en Secas 0.281 mil. Avance físico Valladolid Casa Cultura 65%. Refrenda en Secas 0.195 mil Alumbrado 75%, Embarquetado 80%, Museo 75% y Parque 80%. Iluminación 5%. Refrenda 0.153 Portales Izamal 75% Refrenda en Secas 0.104
<b>TOTALES</b>	<b>40.212</b>	Se ha autorizado el 99% del techo ajustado Aprobado 98% (aut); Liberado 44% (apr)

Nota: Cantidades en millones de NS<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Castro Castro, Luis Javier. "INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO DE 1993". México Secretaria de Desarrollo Social: Nov. 1993. p.p. 5 y 6

### 3.3.1.1. REGULACION DEL USO DEL SUELO Y ADMINISTRACION URBANA.

La regulación del uso de suelo y administración urbana tiene como objetivos, " el control del crecimiento urbano y el adecuado uso de suelo ", aquí debemos de destacar que la participación plural y activa de la sociedad, se incluye como aspecto vertebral para poder llevar a cabo una planeación eficiente, dentro de un marco legal actualizado y una administración urbana eficaz; cumpliéndose este objetivo mediante las anteriores tres tareas estratégicas.<sup>62</sup>

### 3.3.1.2. SUELO URBANO Y RESERVAS TERRITORIALES.

En materia de reservas territoriales se transfirieron 22 predios con una superficie de 5,486 hectáreas en 11 entidades del país, según informes de la Secretaría de Desarrollo Social, en el año de 1993.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Castro Castro, Luis Javier Ing. "INFORME DEL PROGRAMA 100 CIUDADES". México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993 p. 1

<sup>63</sup> Ibid. p. 9

En este rubro las acciones más relevantes de la Secretaría de Desarrollo Social, al igual que las mencionadas en el párrafo anterior de acuerdo al informe de la Dirección General de Desarrollo Urbano, en el año de 1993, fueron:

- a) Simplificar el procedimiento técnico administrativo para dictaminar solicitudes de expropiación de terrenos, ya sea de origen ejidal o comunal, dedicados a la constitución de reservas territoriales.
- b) La transferencia mediante la instrumentación jurídica requerida de las superficies expropiadas, a favor e los gobiernos estatales que tengan competencia para la constitución de reservas.
- c) Establecer una planeación para darle cauce a las demandas de vivienda a corto y mediano plazo.
- d) Coordinación de acciones con gobiernos estatales, municipales y dependencias del gobierno federal, en general las responsables de la adquisición, uso y aprovechamiento del

suelo para el desarrollo urbano, con el propósito de cumplir con este sub-programa.<sup>64</sup>

- e) Promover ante autoridades estatales y municipales el programa secundario del suelo urbano, referido a la constitución de reservas territoriales y de las formas para incorporar el suelo al desarrollo urbano; que son: Expropiación, compraventa, asociación y desincorporación de terrenos federales.<sup>65</sup>

### 3.3.1.3. RENOVACION URBANA DE LOS CENTROS DE LAS CIUDADES.

Uno de los objetivos a alcanzar con este sub-programa, un mejor nivel de vida de la población, apoyando con recursos económicos, técnicos y de asesoría jurídica, para la conservación de sus elementos inmobiliarios, de infraestructura y equipamiento social y los servicios públicos en lo que representan los centros de las ciudades de un nivel medio en todos los rubros antes descritos, en nuestro país.

<sup>64</sup> Ibid. p. 10

<sup>65</sup> Castro Castro, Luis Javier Ing. "INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO 1993". México. Secretaria de Desarrollo Social; Nov. 1993. p. 10

En 1993, la inversión por parte del gobierno federal fue de N\$ 40 millones de nuevos pesos para el desarrollo de obras en 28 ciudades de 16 Estados de la República.<sup>66</sup>

### 3.3.1.4. PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO.

En materia de participación Social en el desarrollo urbano, se hará una exposición más amplia en el capítulo siguiente, dada su importancia desde el punto de vista de una realidad que necesita una dinámica en la sociedad que permita que los procesos de desarrollo urbano y los asentamientos humanos sean reorientados hacia la obtención de un mejor nivel de vida de los mexicanos, y por otra parte desde el punto de vista legal, pues este concepto se encuentra intrínsecamente en toda la normativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, dado el reconocimiento pleno que se da a la " Participación Social " como agente de cambio y sustentación.

<sup>66</sup> Ibid. p. 11

Dentro de este Programa de las 100 Ciudades se han resaltado varios aspectos importantes. Se pretende también "acotar la discrecionalidad de las autoridades locales en cuanto a las modificaciones que se hagan a los planes de desarrollo urbano."<sup>67</sup>

En el año de 1993, la Dirección General de Desarrollo Urbano proporcionó asesoría técnica a autoridades locales de 26 Estados, que incluyen 76 de las 114 ciudades y 128 de 184 municipios de las localidades integradas al programa 100 ciudades.<sup>68</sup>

También se implementaron 54 órganos municipales para la participación social en el desarrollo urbano, y se realizaron 64 foros de consulta a ciudadanos para el desarrollo urbano en 55 ciudades pertenecientes al programa 100 ciudades.<sup>69</sup>

En general, este programa ha permitido una conjugación de actividades encaminadas a la planeación urbana, y la obtención de recursos

<sup>67</sup> Ibid. p. 12

<sup>68</sup> Ibid. p. 13

<sup>69</sup> Id.

económicos para llevar a cabo proyectos en las ciudades comprendidas en él.

### **3.3.2. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. (1990-1994)**

Al inicio de la vigencia de este programa, no se había promulgado aún la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, sin embargo es evidente el interés de este en la materia y para los efectos propios de la Ley en examen, que enuncia al programa mencionado en su artículo 12, fracción Y, como un elemento necesario para la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, en conjugación con los programas estatales del desarrollo urbano, los programas de ordenación de las zonas conurbadas, los planes o programas de orden municipal del desarrollo urbano de los centros de población y los programas derivados de los señalados antes.



Este " Programa Nacional de Desarrollo Urbano " esta compuesto por 5 partes a saber: diagnóstico, objetivos, estrategias, metas e instrumentos.

En el se define el desarrollo urbano como: " El proceso de transformación del patrón territorial y de los asentamientos humanos, que permite mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base material más eficiente para lograr el desarrollo económico."

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano (1990-1994) se establece conforme a la ley de planeación y la ley General de Asentamientos Humanos, integrando la normativa del plan nacional de desarrollo, (1989 - 1994)

El programa destaca la problemática de desarrollo urbano en franco crecimiento, desordenado, y los asentamientos humanos que presentan una concentración excesiva en algunos lugares del país y dispersa en otros, creándose problemas de servicios urbanos, infraestructura, equipamiento, vialidad, transporte etc, con el elevado costo social que estos significan.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano para enfrentar los problemas anteriores establece 3 estrategias principales :

- Una estrategia de reordenamiento territorial, basada en una planeación para la obtención de un mejor nivel de vida de los mexicanos como pretensión.
- Una estrategia para el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.
- Una estrategia de fortalecimiento Municipal y desarrollo de los centros de población.

El Sistema Urbano Nacional, según este programa está compuesto por más del 60% de la población total, habitando las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, y 80 ciudades catalogadas como de nivel medio así como 120 pequeñas ciudades, todas ellas - desde la mira de este gran programa - son el sujeto pasivo de sus objetivos.

Los instrumentos mediante los cuales se llevará a cabo el reordenamiento territorial, para el mejoramiento de los servicios urbanos, el fortalecimiento municipal, para el desarrollo de los centros de población será:

- Regionalización programática única acordada con las dependencias del gobierno federal y entidades gubernamentales competentes.
- La consolidación de convenios únicos de desarrollo con cada Estado para enfrentar las causas de los problemas del desarrollo urbano en cada uno de ellos.
- Buscar la coinversión de los sectores social y privado para la realización de obras y servicios en todas sus clases.
- La planeación para la constitución de reservas territoriales, limitando las mismas para aquellas ciudades cuya magnitud las clasifique como ciudades grandes o de mediana importancia.

- La creación o fortalecimiento según sea el caso para una Comisión de desarrollo urbano por centro de población para proyectar y coordinar así como ejecutar los planes o programas de cada uno de estos centros.

En suma estos son los grandes objetivos del programa Nacional de desarrollo Urbano, cuya última finalidad será la de obtener para los mexicanos mediante sus estrategias planteadas en dicho ordenamiento, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de nuestro país.

#### **3.4. INCORPORACION DEL SUELO EJIDAL Y COMUNAL AL DESARROLLO URBANO.**

La ley general de asentamientos humanos reconoce la necesidad social de constituir reservas para el desarrollo urbano, así como medidas para que se establezcan estas reservas a través de la incorporación de la tierra ejidal y comunal.

Este apartado analizará esta problemática en forma sucinta partiendo de la fundamentación jurídica que guarda el presente tema, y es entonces cuando nos habremos de referir a las reformas al artículo 27 constitucional de fecha 3 de enero de 1992 y que dan lugar a esta factibilidad de incorporar estos bienes inmuebles que por su naturaleza y el régimen de propiedad ejidal o comunal que presentan no era factible incorporarlos para constituir reservas para el desarrollo urbano.

Para tal efecto mencionaremos que el artículo 38 de la Ley General de Asentamientos Humanos nos dice:

" Artículo 38 .- El aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que forman parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento urbano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria , en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios."

Los procedimientos que posibilitan esta incorporación son.

- La compraventa de predios de origen privado, por parte de las entidades de administración pública en sus tres niveles de gobierno, destacando que el problema radicaría en el aspecto presupuestal para enajenarlos.
- La compraventa de predios de origen ejidal, que ya hayan sido utilizados.
- La expropiación de bienes ejidales y comunales.
- La asociación de los gobiernos locales con particulares, comuneros o ejidatarios que sean titulares de predios en susceptibilidad de incorporarse.
- También lo será por último la desincorporación de bienes Federales, para el fin específico de dedicarlos a la constitución de reservas para el desarrollo urbano.

Esta acción debe realizarse tomando como punto de partida la siguiente base jurídica presentada en forma esquemática :

## **BASE JURIDICA**

### **AGRARIA**

- **Constitución Política.**
- **Ley Agraria.**
- **Reglamento de la Ley agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos.**

### **ASENTAMIENTOS HUMANOS**

- **Ley General de Asentamientos Humanos.**
- **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.**

- Planes y Programas de desarrollo urbano.
- Legislaciones Locales en materia de desarrollo urbano.

En lo que se refiere a la regulación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas ejidales o comunales, la Ley General de la materia, en su artículo 39 establece la posibilidad de que la asamblea ejidal o comunal respectivamente los regularice; con una coordinación con las autoridades Municipales; sin dejar fuera desde luego la alternativa de la expropiación, que es tradicional usar, es decir se pueden llevar a cabo dos acciones para regularizar los asentamientos humanos en tierras ejidales y comunales.

- Que la autoridad competente expropie los terrenos de que se trata y se regularice la tenencia de la tierra de los poseedores.
- Que la asamblea ejidal regularice dichos asentamientos.



Obviamente en relación con la Ley en estudio, será el segundo caso el que tomaremos en consideración, pues en el artículo 39 del citado ordenamiento establece que:

" ARTICULO 39 .- ..... para regularizar la tenencia de los predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y ala zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

El artículo 41, en su interpretación, da lugar a que la regularización de los asentamientos humanos en los ejidos o comunidades se estableciera en un convenio de participación o coordinación que suscribirían los ejidatarios o comuneros por conducto de sus representantes con la autoridad municipal.

A su vez las condiciones y características que deben tener los predios motivo de este subcapítulo están regulados en la ley a través del

artículo 43, entre los que se mencionan que los predios en cuestión preferentemente no deben estar dedicados a actividades productivas.

### 3.5. PROCURADURIA DEL DESARROLLO URBANO.

Las conductas ilícitas pueden ser consideradas en la práctica por el impacto social que producen, independientemente de la incidencia de su comisión . En nuestro país dentro del universo de los delitos, encontramos frecuentemente algunos como el homicidio, la violación, el robo, etc. esto en el fuero común; la portación ilegal de las armas de fuego, delitos contra la salud y la defraudación fiscal, en el fuero federal, en donde también encontramos los delitos ecológicos.

Sin embargo, a la fecha pese a los avances que se han dado en materia de procuración de justicia, muy poco sabemos respecto a la función del estado en sus tres órdenes de gobierno, respecto de la actualización de los ordenamientos para el control, prevención y sanciones en caso de

violaciones a las disposiciones contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos y las derivadas de esta.

Atendiendo a la clasificación inicial, el impacto social de las acciones u omisiones enunciadas a la no observancia de los ordenamientos en la materia del desarrollo urbano y los asentamientos humanos son de orden mayor.

Desde luego esta clasificación arbitraria esta inferida de lo que en la práctica, es decir en la vida cotidiana encontramos.

En México, el gobierno de la República ha convocado al cambio. La reforma integral de la economía, de la política y de la sociedad en su conjunto, todo a partir de un nuevo orden jurídico, prueba de ello es la creación de esta Ley General de Asentamientos Humanos, y en buen tiempo también debe preverse la forma en que habrá de garantizarse el cumplimiento irrestricto de ésta.

Buscando promover la observancia de la normativa en la materia debe plantearse la necesidad de crear una Procuraduría de desarrollo

urbano a nivel Federal, desde luego esto contemplando las leyes y ordenamientos vigentes en materia de Administración de Justicia, para evitar un conflicto de Leyes, ya que esta procuraduría tendría la función de sancionar, prevenir, intervenir en la sistemática y exhaustiva violación de las disposiciones en la materia.

Debería asesorar a la sociedad, para que esta posea la información de los factores negativos que inciden en la violación de la legislación en la materia, buscando también el convencimiento y concientización que permitan a la sociedad actuar en un modelo armónico y de crecimiento sostenido.

El antecedente directo de estos comentarios se encuentra en la Ley del Estado de Jalisco de Desarrollo Urbano publicada mediante decreto 15097, publicado en el Periódico Oficial " El Estado de Jalisco " del 11 de Julio de 1993.

Esta ley tiene desde mi particular y modesta visión, la valiosísima aportación de contemplar en su título Octavo la figura de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, su integración y atribuciones, la función de defensa de

los particulares a cargo de la misma, así como la defensa del Patrimonio Cultural del Estado, de Jalisco. Tenemos en esta Ley, entre otras , las siguientes disposiciones:

" ARTICULO 443 .- Corresponde a la Procuraduría de Desarrollo Urbano, el ejercicio de las siguientes atribuciones.

I. Vigilar que se cumplan y observen debidamente las disposiciones que ordenen y regulen el desarrollo urbano de la entidad;

...IV.- Escuchar y encauzar debidamente las peticiones relacionadas con la promoción del desarrollo urbano, que le formulen los vecinos de cualquier centro de población de la Entidad.

...VI.- Representar, cuando así se le solicite, a particulares o asociaciones de vecinos en la gestión de los asuntos relacionados con esta materia.

...XII.- En coordinación con la Secretaría, promover acuerdos de coordinación con dependencias y organismos federales y municipales, tendientes a ejecutar acciones de conservación y mejoramiento en sitios y

fincas afectos al Patrimonio Cultural del Estado, establecer medidas, que garanticen su integridad.

...XIII. -Promover la participación de los grupos sociales en los procesos de consulta que se convoquen en materia de desarrollo urbano.

XIV.- Participar en los procesos de consulta que convoquen la autoridades, para elaborar, evaluar y revisar los programas y planes de desarrollo urbano."

Las disposiciones de esta Ley desde luego son únicamente la base de partida, pues la razón de ser de una Procuraduría General en la materia debe ser motivo de una investigación más profunda, para ofrecer una respuesta a las peticiones y reclamos que la sociedad plantea.

En la representación en defensa de los particulares, la ley de Jalisco determina:

" ARTICULO 436. La Procuraduría de Desarrollo Urbano representará gratuitamente a los particulares que lo soliciten en la

tramitación del recurso de reconsideración, y en caso, del recurso de queja, cuando los actos de autoridad que controviertan se relacionen con la autorización, ejecución, determinación de contribuciones y cuotas, así como su cobro, en acciones urbanísticas por concertación, colaboración, plusvalía y objetivo social."

La idea de poder llevar esta representación social a nivel federal, puede también tener apoyo en el artículo 446 de la Ley de Jalisco, que hace patente la necesidad de una unidad administrativa que se responsabilice de conocer lo concerniente a la materia.

" Artículo 446. Si la denuncia resultare de competencia federal, la Procuraduría de Desarrollo Urbano la remitirá para su atención y trámite a la Delegación del Estado de la Dependencia del Gobierno Federal a quien corresponda conocer de los hechos informados."

Finalmente se considera que la entrada en vigencia de esta ley en el estado de Jalisco puede ser de mucha utilidad para dar mayor dinámica a las acciones urbanísticas en esa Entidad.

" Otra propuesta innovadora es la creación de la Procuraduría de Desarrollo Urbano, considerando la naturaleza de derecho social de la legislación urbanística, como la institución facultada para orientar y defender a los ciudadanos en los asuntos relacionados con el proceso de urbanización, definiéndose para ello dos procedimientos: el primero, en defensa de los propietarios y habitantes de áreas afectadas por obras de urbanización, edificación o cambios de uso del suelo y la segunda para actuar en defensa del patrimonio cultural del Estado, " página XII, de la presentación de la Ley.



## **CAPITULO 4**

### **LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA NUEVA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

#### **4.1. ACCIONES CONCERTADAS DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO**

Es importante destacar del capítulo séptimo de la Ley objeto de nuestros comentarios, que se plantean en el disposiciones para que "bajo cualquier forma jurídica de organización", las agrupaciones comunitarias participen en el desarrollo urbano de los centros de población, en su planeación, administración y operación.

Desde la perspectiva de esta ley, la sociedad debe también comprometerse con los principios básicos de ella; los aspectos centrales de sus reformas en todo momento dejan en claro que la sociedad debe ser

copartícipe del ordenamiento de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en los centros de población.

El principio de la "Participación social" lo encontramos diseminado a lo largo de todos los capítulos que integran a la Ley General de Asentamientos Humanos.

La "Participación Social" es un principio rector contenido en la ley de la materia y dicha participación deberá por tanto ser promovida por los tres niveles de gobierno buscando la concertación de acciones que según la Ley deberán abocarse para la fundación, crecimiento, mejoramiento y conservación de los centros de población.

Los artículos que regulan a la participación social y que se contienen en el capítulo séptimo, son el 48, 49 y 50, los cuales habremos de analizar en seguida desde la perspectiva del "avance" real al que han llegado al tomar en cuenta sus antecedentes de la ley originaria de 1976, y la forma en que se determinan las acciones concertadas de los tres niveles de gobierno.

En la ley General de Asentamientos Humanos de 1976 se regulaba la Participación Social en los siguientes términos:

**ARTICULO 6.-** Las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración de los planes o programas que tengan por objeto la ordenación de los asentamientos humanos, según lo establezcan las leyes locales y lo dispuesto en la presente ley<sup>70</sup>

Por su parte la Ley vigente en la Materia en su artículo 48 expresa lo siguiente:

**"ARTICULO 48.-** La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población."

<sup>70</sup>Ley General de Asentamientos Humanos, México 1976; Talleres gráficos de la Nación p. 1

Primero habremos de aceptar que la Participación Social ya aparecía aunque de una manera embrionaria en la ley de 1976, antes citada. También que esta participación se regulaba en forma genérica pues se establecía que ésta se manifestaría: "según lo establezcan la leyes locales y lo dispuesto en la presente ley."<sup>71</sup>

También se disponía que habría una promoción de la participación, en contrario de la vigente que dispone que los tres niveles de gobierno promoverán acciones concertadas que propicien dicha participación.

La ley de 1976 contiene a la participación referida a los planes y programas de la materia, mientras que la ley vigente amplía esta "Participación Social" a las acciones de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, a su vez que le da un campo de acción completo; es mas consistente su campo de aplicación.

<sup>71</sup> Ibid. p. 1

Los aspectos en que se establece la participación de la sociedad en la ley vigente han cambiado y pensamos que son hoy mas congruentes con la realidad en que vivimos.

Cabe un comentario que posteriormente habremos de ampliar en la parte correspondiente a la crítica general y que se refiere a hacernos una pregunta - ¿En la práctica efectivamente se han cumplido estas disposiciones?, - sobre todo si al cuestionarnos esto recordamos que de 1976 a la fecha han transcurrido casi 17 años y de sus últimas reformas casi diez años, por lo que en un periodo tan largo necesariamente los cambios que se dieron tiene que guardar significativamente grandes transformaciones.

Analicemos los aspectos correspondientes a la "Participación Social" en materia de asentamientos humanos, según la ley vigente:

"ARTICULO 49.- La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

- I. La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano, en los términos de los artículos 16 y 57 de esta ley;
  
- II. La determinación y control de la zonificación, usos, y destinos de áreas y predios de los centros de población;
  
- III. La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
  
- IV. El financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento, y prestación de servicios públicos urbanos;
  
- V. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos, y turísticos;

VI. La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de las zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas;

VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población;

VIII. La preservación del ambiente en los centros de población, y

IX. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población."

En la relación a la ley de 1976 de la materia, las disposiciones contenidas en el artículo 49 de la ley vigente prácticamente no se encontraban ya que como se había comentado eran muy genéricas y en la actualidad nos da un marco muy concreto de la intervención de la sociedad en la materia que nos ocupa.

"En términos generales, se puede decir que la ley establece tres ámbitos en los que puede promoverse la "Participación Social": El primero

referido a la regulación del uso del suelo y la administración urbana, a través de la participación en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano; El segundo en el control del desarrollo urbano y por último, en el financiamiento construcción y operación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos.<sup>72</sup>

Por último tocaremos lo concerniente a la constitución de agrupaciones comunitarias, en orden de lo establecido por el artículo 50 de la que nos ocupa:

"ARTICULO 50.- La Federación, las entidades federativas los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización."

Aquí se determina como obligación de los tres órdenes de gobierno, promover la integración de agrupaciones comunitarias que

<sup>72</sup> Secretaría de Desarrollo Social: "LA PARTICIPACIÓN SOCIAL," México, 1993, p.p. 11 y 12.



participen en materia de desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

#### 4.2 PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO LOCAL. PROGRAMA DE 100 CIUDADES.

Conforme en programa 100 ciudades llevado a cabo por la Secretaria de Desarrollo Social, "esta ha realizado una promoción nacional para la participación social, proporcionando además asistencia técnica, de la que se destaca que se ha trabajado en más de 128 municipios en el año de 1993, hasta el mes de noviembre, propiamente desde el mes de marzo, considerando que "ha prevalecido un gran interés por parte de las autoridades municipales para promover la participación social y para iniciar la ejecución de sus respectivos programas en esta materia; sin embargo, la velocidad de respuesta ante las propuestas es todavía menor a la deseable."<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Secretaria de desarrollo Social. "PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DESARROLLO URBANO LOCAL"; Avance General de Actividades, México, 1993, p. 2

El avance general de actividades de la Secretaría de Desarrollo Social nos arroja un sin número de órganos de "Participación Social" formados a través de sus trabajos y así tenemos que con diferentes denominaciones se han formado en las comunidades visitadas los siguientes: comités de desarrollo urbano rural, comisiones consultivas de desarrollo urbano, consejo municipal de desarrollo urbano, consejos consultivos de desarrollo urbano, consejo de planeación y desarrollo, consejo de participación ciudadana, pro-desarrollo, consejo de desarrollo urbano, subcomité de desarrollo urbano y uso del suelo, consejo consultivo municipal de desarrollo urbano, consejo de colaboración municipal, comité municipal de desarrollo urbano, comisión municipal de desarrollo urbano. Lo anterior para considerar que las actividades de promoción y asistencia técnica y seguimiento de la Participación social en el desarrollo urbano local, durante los meses de marzo a noviembre de 1993, en el marco del programa 100 ciudades, no han dispuesto la búsqueda de una unificación en el criterio de designación de los órganos que deben abocarse a la tarea de participar en lo relativo a la materia, quizá en ánimo de respetar las formas ya predeterminadas en cada uno de los estados o municipios en que se desarrolla el trabajo.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Ibid. p. 33

También encontramos grandes e importantes diferencias entre las agrupaciones que participan en la integración de comité o un consejo u otra designación al caso, ya que por ejemplo en los cuadros de integración de instancias municipales de "Participación Social", en el desarrollo urbano, tenemos a Aguascalientes con 10 instancias entre las que encontramos autoridades estatales; una autoridad de SEDESOL, una del Instituto de Antropología e Historia, por parte de PEMEX, no asistió nadie; por parte de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos una, por parte de Protección Civil no hubo nadie, por parte de la Procuraduría Federal del Medio Ambiente asistió una, de la Procuraduría Agraria una; de Banobras no hubo nadie; de la Comisión Nacional del Agua, una persona y de la Comisión Federal de Electricidad, una persona. En contrario tenemos que suponiendo a las mismas autoridades antes enunciadas, en la misma tabla esquemática, La Paz aparece con dos representantes por parte del gobierno Estatal únicamente; y a su vez Los Cabos aparece con cero representantes.<sup>75</sup>

Lo anterior es sólo un mínimo ejemplo de las grandes variantes que se encuentran en este " Avance General de Actividades", lo cierto es que este documento institucional nos da una evaluación por menORIZADA de

<sup>75</sup> Ibid. p. 34

actividades de promoción que ha venido realizando la Secretaría del ramo, las fechas en que se celebraron los eventos, los compromisos para abocarse a la integración de determinado comité, etc. pero más significativo sería ver que resultados han obtenido y que soluciones ofrecen ante la problemática de su localidad, cada una de ellas.

No es fácil en la práctica después de unos cuantos meses de promulgada la Ley llevar a cabo sus objetivos, lo entendemos así, pero quizá esta mención que se hace sirva para enfatizar lo que posteriormente argumentaremos, y es el hecho de que no se debe utilizar este elemento de la ley, es decir a la "Participación Social", como una política demagógica.

No existe congruencia entre los resultados y la información de SEDESOL, pues como ya se dijo, existen grandes variantes en la nominación, en la composición y en los términos operativos para la instauración de instancias de participación social, mientras que SEDESOL nos dice:

\*Respecto a esta actividad, el trabajo de la Dirección General de Desarrollo urbano consiste en la presentación de una propuesta de dichos

programas, en la que sugiere, para cada municipio, la instancia susceptible de instaurarse, revitalizarse u orientarse, según sea el caso, para la conclusión del proceso de participación social que se señala en la propuesta."<sup>76</sup>

Los datos estadísticos que nos proporciona la Secretaría de Desarrollo Social, se siguen dando en forma muy optimista, se dice: "Se asistió técnicamente a 26 entidades federativas, 78 ciudades, y 128 municipios, a través de un total de 122 reuniones de trabajo, en el que participaron 71 presidentes municipales."<sup>77</sup>

No dudamos de lo que expone la autoridad, sin embargo creemos que es todavía muy poco camino el recorrido para empezar a hacer balances y mucho menos si por adelantado se les califica a estos de favorables.

"Una de las virtudes de la nueva Ley es que el legislador reconozca a la Participación Social como un componente indispensable de la planeación urbana y regional, y que faculte a los respectivos congresos

<sup>76</sup> Ibid. p. 2

<sup>77</sup> Id.

locales a dictar medidas jurídicas y administrativas necesarias para dar concreción en sus territorios a esta disposición.<sup>78</sup>

Es suma, las bases para la Participación Social, están debidamente establecidas pero en la práctica su cabal observancia dependerá de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno que sigan para adecuar su legislación a estas bases, es decir que se comprenda que esta figura jurídica es preponderante para un acertado desarrollo urbano de las ciudades.

#### **4.3. ALGUNAS CAUSAS DE EXCEPCION DE LA PARTICIPACION SOCIAL.**

La participación ciudadana es un proceso amplio y permanente de actividad social; a través del cual se integran los pobladores al estudio y solución de los problemas económicos, sociales y urbanísticos del centro de población donde viven.

<sup>78</sup>Ibid p 11 - 12

Pese a la innegable voluntad política para su integración, a través de leyes y reglamentos; esta no se ha dado en términos de una acción consciente y organizada.

En este sentido es necesario reconocer la participación ciudadana como una parte de la participación en general de la sociedad y por tanto como un recurso para la planeación y administración de los problemas urbanísticos, equiparable de acuerdo a su importancia a otros recursos económicos por ejemplo, materiales o tecnológicos o cualquier otro de esta importancia.

Al no darse la participación ciudadana por apatía, pasividad, desinterés, o falta de compromiso social, se cae en una grave inercia que atrofia el desarrollo en cualquiera de sus sentidos.<sup>79</sup>

Partiendo de lo anterior hay quien define la apatía en la siguiente forma: "cuando hablan de apatía el vocablo nos indica en su origen griego

<sup>79</sup>Castelazo, José R., "CIUDAD DE MEXICO. REFORMA POSIBLE". México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 1992 p 25

"a", privación y "phatos", pasión, esto es, "sin pasión". El apático es indiferente a todo...<sup>80</sup>

La pasividad es asumir el resultado del actuar de otros, que en su lugar llevan a cabo estas acciones.<sup>81</sup>

El desinterés, es no actuar, no ir hacia algo que no conoce plenamente, porque al estar mal informado, esto que conoce a medias le parece perjudicial.<sup>82</sup>

La falta de compromiso social parece algo "clásico de las sociedades urbanas modernas caracterizado por un gran sentido de individualismo y por falta de comunicación entre los habitantes. Por ello, el compromiso social va más allá del conocimiento de la problemática comunitaria; surge de una toma de conciencia colectiva, en la medida en que se logra abatir la apatía, la pasividad y el desinterés"<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Ibid. p. 26

<sup>81</sup> Id.

<sup>82</sup> Id.

<sup>83</sup> Ibid. p. 27



Partiendo de estos elementos podemos precisar que la Participación Social es: "La capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública y así aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución respecto de las materias que lo afectan. La Participación Social, es interés, conocimiento y acción; implica responsabilidad y evita el conflicto."<sup>84</sup>

También habrá que conceptuar a la participación desde el punto de vista de las condiciones que permitan su desarrollo por parte del gobierno, porque: "las mas de las veces, el asunto de la participación es utilizada como discurso y devalúa la democracia participativa. La participación debe ser método de gobierno, un estilo de hacer política y no una cuestión a la voluntad de los gobernantes."<sup>85</sup>

En la práctica esta figura jurídica ha sido utilizada como material demagógico y de manipulación y no como un elemento para resolver los problemas a cargo del gobierno.

<sup>84</sup> Ibid. p. 23 - 24

<sup>85</sup> Acosta Octavio y O. "MUNICIPIO Y PARTICIPACION CIUDADANA". México Centros de Servicios Municipales, Heriberto Jara A.C. 1993 p. 3

"Las condiciones para desarrollar la participación social son entre otras, credibilidad en el Estado, para que este sea capaz de abrirla (la participación), en una forma democrática, honesta y eficiente; que represente a todos los sectores de la población y sea honesto y eficiente en su administración y gasto, que permita la movilización y la cooperación."<sup>66</sup>

#### 4.4. MECANISMOS DE PARTICIPACION SOCIAL EN DISTRITO FEDERAL.

De los años 70, se conoce en la ciudad de México la figura jurídico - administrativa de la "junta de Vecinos", en aquel entonces los miembros eran designados por la autoridad, inclusive el cargo de presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México recaía en el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

"Resulta obvio en este contexto; que no podemos hablar todavía de un verdadero mecanismo de Participación Social toda vez que una de las

<sup>66</sup>Id.

funciones de la Participación Social es precisamente vigilar la gestión gubernamental, Lo cual no era posible en este modelo en que la autoridad fungía como parte y contra parte.<sup>87</sup>

En 1980, formando un consejo, estas juntas pueden ya elegir entre ellos a un Presidente del Consejo Consultivo de la Cd. de México, y de 1989 a la fecha puede decirse que se encuentra en una etapa media de madurez política, desvinculados entre sí, pero con ciertos resultados obtenidos por su gestión, aunque estos no han repercutido hasta el Consejo Consultivo de la Cd. de México, ya que esta representación se ha ocupado de cuestiones de carácter protocolario.<sup>88</sup>

En la práctica estas juntas de vecinos son el mecanismo inmediato de Participación Social de los habitantes de la Cd. de México; pero por la etapa en que se encuentran no es posible que ofrezcan resultados en materia de desarrollo urbano, ya que inclusive desde su origen presentan insuficiencias estructurales, y para su aplicación a una área tan específica requerirá de hacer modificaciones muy profundas a efecto de adecuarlas a las necesidades de la vida actual de la Cd. de México.

<sup>87</sup> Castelazo, José R. CIUDAD DE MÉXICO REFORMA POSIBLE, Ed. INAP, 1992, p. 32

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 33 - 34

José R. Castelazo nos dice: "...hoy podemos expresar que las juntas de vecinos y la asamblea de representantes del D.F., ejercen facultades restringidas de origen, insuficiencias que les impiden incidir mas amplia y profundamente en la problemática de la Ciudad."<sup>69</sup>

Las limitaciones en sus facultades que afectan las juntas de vecinos y la asamblea de representantes, provocan que se pueda decir que la Participación Social en el Distrito Federal es una ficción, de tal suerte que estos órganos de participación, dadas sus mal formaciones y su calidad de minusvalía, nos hacen preguntarnos lo siguiente:

¿ Pueden estos órganos de representación afrontar los grandes retos que plantea la Ley General de Asentamientos Humanos.?

¿ Habrá otra instancia de participación comunitaria que puede abocarse a los objetivos de esta Ley.?

En el Distrito Federal la Ley de Desarrollo urbano por su parte nos dice:

<sup>69</sup> Ibid. p. 37

"ARTICULO 3º "La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal tenderá a:

...IX Promover y orientar a una mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que se generen."

Cabe señalar que esta Ley para el Distrito Federal no se ha adecuado aún a la Ley General vigente; al igual que la mayoría de las legislaciones estatales en la materia por lo menos en el segundo trimestre del año 1994.

A este respecto el artículo tercero transitorio de la Ley General de Asentamientos Humanos establece:

"TERCERO.- Se deberá adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas a lo dispuesto en esta ley, en un plazo no mayor a un año contado a partir de la entrada en vigor de la misma."

En la práctica en los inicios de este año de 1994 solo en el Estado de Jalisco y el Estado de México, han promulgado nueva legislación en la materia, y que contemplan al menos en su texto, el elemento de la participación social; aclarando que ambas son anteriores a la Ley General en examen, por lo que no se fundamentan en esta, sino en la Ley de 1976.

#### 4.5. MUNICIPIO Y PARTICIPACION SOCIAL.

Conviene para los efectos del presente apartado replantear la definición del Municipio, de acuerdo a algunos autores mexicanos:

Según Gabino Fraga: "El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a circunscripción territorial determinada."<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Citado por Acosta Romero, Miguel. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" México, Ed. Porrúa S.A., 1984, pag. 382.

Para Acosta Romero: "El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus más remotos orígenes."<sup>91</sup>

En la Ley de desarrollo urbano del Estado de Jalisco en su exposición de motivos, se define al municipio como la unidad social, que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para ordenar y regular los centros de población.

Las legislaciones estatales deben establecer las bases que permitan con toda efectividad que los municipios ejerzan las facultades que la Constitución Política les confiere.

En dichas legislaciones deben darse las bases orgánicas de las asociaciones de vecinos y su personalidad jurídica, para que se posibilite a los propietarios y habitantes de una zona, colonia o barrio para que intervengan en la problemática de la materia de una manera efectiva.

Definir las atribuciones de las agrupaciones cualquiera que sea su forma jurídica de organización, desde las leyes orgánicas municipales, a

<sup>91</sup> Ibid. p. 377

fin de darles un reconocimiento formal por parte de los ayuntamientos y las bases de su participación como se ha de dar esta en la materia del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos.

Al efecto es importante recordar la concepción que se da al Ayuntamiento por parte de tratadistas mexicanos y así tenemos que para Acosta Romero, el Ayuntamiento: " Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional. A él corresponde ejecutar las atribuciones inherentes al Municipio. La palabra ayuntamiento viene de *junguere, junctum*, que significa, juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo."<sup>92</sup>

" .... la sociedad civil debe generar sus interlocutores colectivos, para hacer posible la participación (asociaciones cívicas, sociales, gremiales, sindicales, culturales, deportivas, de interés común, etc. ) estas organizaciones se constituyen y desarrollan por iniciativa propia de la ciudadanía y se caracterizan por su representatividad y capacidad de gestión

<sup>92</sup> Ibid. p. 391 - 392



y corresponde al Estado y municipios apoyar y favorecer su desarrollo y acción sin exigir ningún tipo de dependencia política o administrativa."<sup>93</sup>

Debemos reiterar que las legislaciones de los estados disponen de un año a partir de la fecha de promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos para adecuarse a ella sin embargo hasta ahora no se han dado los cauces idóneos ni los recursos pertinentes para la efectiva participación de la Sociedad.

Con base en lo anterior diremos que desde la perspectiva de los cabildos podría tenerse algún resultado en materia de desarrollo urbano, a través de las reuniones públicas, por ejemplo podrían obtenerse resultados, pero "en su mayoría establecen que las reuniones serán públicas, pero en realidad este sesiona difícilmente con regularidad y menos aún se posibilita la participación del público. Hay intereses pero aisladas experiencias de cabildos abiertos que deberían generalizarse, y regularse con la creación de mecanismos adecuados para garantizar el espacio de participación permanente para la ciudadanía."<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Acosta Octavio y otros, Ob. Cit. p. 3

<sup>94</sup> Ibid. p. 4

"La participación comunitaria a nivel municipal se entiende como una forma de organización racional y consiente de las personas que habitan el municipio y tienen como propósitos:

- Proponer alternativas que satisfagan necesidades
- Definir intereses y valores comunes
- Colaborar en obras de beneficio colectivo.
- Todo esto, para poder influir en la toma de decisiones."<sup>95</sup>

#### 4.6. CREACION DE NORMAS POR EL ESTADO.

La legislación instrumentada por el estado mexicano en la materia fija sus bases muy claramente en la participación de la sociedad, sumando esfuerzos ambos.

La Sociedad es definida por algunos tratadistas como. " Un sistema de relaciones recíprocas entre hombres ".<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Acosta Octavio Ob. Cit. "SUPLEMENTONº. 6". P. 1

<sup>96</sup> Azuara Pérez, Leandro, "SOCIOLOGIA"; México, Ed. Porrúa, S.A. p. 285

Se han transformado las relaciones del Estado y la sociedad; anteriormente el ciudadano en materia de desarrollo urbano dependía del actuar del Estado, era como si en una ficción ubicáramos a la ciudadanía como un simple " usuario ", con derecho a ser atendido por el aparato estatal en sus necesidades básicas de servicio; pues el Estado es su mandatario, esta dedicado a cumplir los designios de la sociedad a la que le debe su origen.

Sin embargo, hoy día hay una recomposición derivada de los propios hechos, la sociedad está obligada a propiciar a el crecimiento, mejoramiento y administración de su desarrollo en general.

Las preocupaciones por lo urbano se han discutido en muchos de los casos desde una perspectiva más bien técnica (Arquitectura, Ingeniería). En otros ha sido motivo de reflexiones profundas en la práctica de grupos y partidos políticos pero en la faceta que la Ley General de Asentamientos Humanos quiere darle muy pocas experiencias concretas de gestión Social podemos encontrar, todavía.

La preocupación de este trabajo documental en el presente apartado es la de evaluar, en forma somera, como el legislador conceptualizó en esta Ley General la articulación de acciones Estado - Sociedad, en un escenario francamente poco propicio para esta iniciativa.

" El estado y el derecho son creaciones de la vida real, efectos paralelos y consecuentes de la realidad de las relaciones humanas; pero no son productos, ni están sujetos a moldes preestablecidos por un genio suprahumano, ni son tampoco formas o normas determinadas inexorablemente por la naturaleza, ni son finalmente, la consecuencia lógica de un deber ser o de un concepto apriorístico de la justicia, sino las instituciones y normas de conducta creadas por los hombres para asegurar la efectividad de sus relaciones sociales reales."<sup>97</sup>

A la promulgación de esta Ley General de Asentamientos Humanos, necesariamente se tuvo que tener en cuenta como base la existencia de un desarrollo urbano de la nación con francas contradicciones, sobre todo en los municipios, en los que encontramos rezagos graves,

<sup>97</sup> De la Cueva, Mario. "LA IDEA DEL ESTADO". México; U.N.A.M. 1980, p. 408

crecimientos desordenados, ausencia de planeación urbana, carencia de recursos técnicos, administrativos, humanos, y sobre todo financieros.

" Por la promulgación el ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la Ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que le hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del congreso a la zona del ejecutivo ".<sup>98</sup>

En otros términos el órgano creador de una norma jurídica debe determinar el contenido de la misma tomando como base una realidad existente, a efecto de darle autenticidad y sea viable su aplicación en nuestro sistema jurídico.

La experiencia ha demostrado que la participación social no se vincula a los objetivos del desarrollo urbano de una manera espontánea; se requiere, por el contrario, su vinculación deliberada, consciente y sistemática. En este sentido el propósito central que debía perseguir el legislador a la promulgación de la Ley en examen, era buscar un elemento

<sup>98</sup> Carrillo Prieto, Ignacio y otros. "CONCEPTOS DOGMATICOS TEORIA DEL DERECHO", México, Ed. U.N.A.M., 1979. p.p. 110-111

eficaz para atacar los problemas del desarrollo urbano e incorporarlo. Es evidente que el legislador reimplantó un principio de la ley de 1976, es decir la Participación Social, como este elemento idóneo para tal solución buscando que la sociedad, se manifestara efectivamente.

Ahora queremos pensar que en el caso de que dicha participación que requiere el desarrollo urbano de la sociedad no sé dé en los términos deseados por el legislador según lo establecido en la norma general de la materia, es decir esta Ley General de Asentamientos Humanos; y que como hemos visto representa la estrategia básica para cumplir con sus objetivos en este sentido: -¿ Sería estéril llevarla a la práctica ?, ¿ Cumpliría esta nueva ley efectivamente su cometido ?, - ¿ El legislador pensó en la forma de garantizar esta participación de la sociedad ?, son sólo algunas de las interrogantes que pueden darse sobre el tema, para llegar a una pregunta concreta que sería: -¿ Puede esta Ley General de Asentamientos Humanos confirmarse en cuanto a la Participación Social se refiere ?, -¿ la Sociedad efectivamente cumplirá con las acciones que se le encomiendan en esta norma ? . El contenido y validez de una norma no se determina por su letra, ni por sus objetivos, ni por la persona que dicta, sino

por la suma de todas y por la disposición de aquellas a quien se dirige y que la observen.

" La creación de normas por el Estado, como ya lo observó Bülow (Gesetz und Richteramt, 1885, p.p. 3,5) no crea desde luego, un derecho válido, sino sólo el plan de un derecho que se desea para el futuro. Esta " oferta " que el legislador hace a los destinatarios de la norma sólo produce derecho vigente en la medida en que las normas " salen de su existencia en el papel para confirmarse en la vida humana como poder ".<sup>69</sup>

Visto desde la perspectiva de la nota anterior cualquier intento sería válido, pero no creemos que la desigualdad , el descontento, y los conflictos político urbanos cotidianos, que enfrenta nuestro país permitan una situación tan riesgoza. En este mosaico de situaciones y contradicciones podemos resaltar esta problemática en los municipios, ante un centralismo persistente, exigiendo el dilema de continuar con la tradición o empezar con el cambio, la inercia o la acción.

<sup>69</sup> Citado por Heller, Herman: "TEORIA DEL ESTADO", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 8ª de. p. 277

México requiere con toda pujanza, soluciones firmes sostenidas, reales y no más experimentos, ni riesgosas innovaciones, ya que la incorporación de la sociedad en la solución de los problemas del desarrollo urbanos no debe ser una certidumbre o una respuesta imperfecta; al no darse las condiciones necesarias para su desenvolvimiento oportuno y acertado.

" El trayecto que va de la idea a la acción; recorrido que según González de la Vega, sólo se puede lograr si se respeta el derecho y si la ley, sin manosearle ni reformarla al vapor, permanece como una auténtica expresión de voluntad popular y defensora del pueblo;... La ley, decía González de la Vega, no nace por generación espontánea, no puede ser el capricho del legislador o el fruto de circunstancias meramente accidentales. Por el contrario, la ley es algo que trae consigo el mensaje tutelar de un pueblo, la cultura redentora que proviene de nuestras raíces para manifestar lo que somos, lo que debemos ser, lo que seguiremos siendo ....., "<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Carpizo, Jorge Dr. "SEMBLANZA DE UN PROCURADOR. FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA". México, Pub. Biblioteca Emilio Portes Gil, 1993. p. 84



Resulta hasta el momento que la Participación social representa una polémica, no solamente para la legislación, sino para la doctrina y en la práctica.

No pretendemos haber satisfecho o agotado el subtema, o el tema general en examen, ya que es muy vasto; pero nos abocamos al criterio del maestro González de la Vega, creemos que es un buen momento para evitar los triunfalismos y procurar que este modelo de gestión social del desarrollo urbano no sea más que una iniciativa de carácter burocrático.

A partir de los datos, que se contienen en el presente trabajo, se confirma que la participación de la sociedad en materia de desarrollo urbano, es una respuesta "imperfecta" de las condiciones en que surge, de nueva cuenta, con una nueva apariencia quizá, en el escenario jurídico de nuestro país.

Han transcurrido casi 17 años de que se promulgo la Ley originaria en materia de asentamientos humanos que como ya hemos visto fue promulgada en el año de 1976 y en la que ya se contenían disposiciones relativas a la participación social, desde entonces a la actualidad podemos

preguntarnos - ¿Puede darse la participación social en lo concerniente al desarrollo urbano en nuestro país?. De ser afirmativa la respuesta a esta interrogante habremos de cuestionarnos entonces: -¿Que resultados se han obtenido en materia de desarrollo urbano con la participación de la sociedad?.

Creemos que en muy poco ha podido cooperar la sociedad en materia de desarrollo urbano sobre todo si consideramos que existe en México una sociedad con un extremo nivel de pobreza, sin oportunidades de empleo, ni de educación, características estas que no dan la posibilidad de que nuestra sociedad actúe plenamente integrada, de manera consciente y sobre todo preparada para atacar los problemas de una materia tan especializada como lo es el desarrollo urbano.

La participación de la sociedad de darse, definitivamente sería de gran utilidad no sólo para la solución de problemas específicos sino para todos los problemas que se generen producto de las relaciones recíprocas entre los hombres.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Desde la antigüedad existía la preocupación por la regulación del desarrollo urbano: Grecia, Roma y España, en sus orígenes, son claro ejemplo de esto. Especialmente en el Derecho Romano se pueden encontrar disposiciones tendientes a regular el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, incluso se puede afirmar que la civilización romana conformó el primer sistema de diferenciación del uso del suelo a través de su legislación, zonificando las Ciudades en varios tipos a saber: militares, comerciales, productivas y administrativas.

En España, en el año de 1791, se encuentran grandes avances en materia de derecho urbano siendo las recopilaciones de las Leyes de Indias, publicada por el Rey Don Carlos II, el más significativo ejemplo. Esta legislación adelanta a España del resto del orbe en materia de derecho urbano, tan así que un número significativo de disposiciones jurídicas se trasladaron a diferentes legislaciones en otros países e inclusive se siguen aplicando hasta nuestros días.

**SEGUNDA:** La Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 con fundamento en los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales, contiene las disposiciones relativas al desarrollo urbano y los asentamientos humanos regula ya la figura de la " Participación Social ", como elemento de apoyo en la solución de los problemas del desarrollo urbano. Esta ley busca la participación de la sociedad en los problemas urbanos, siendo el antecedente inmediato para que en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 se abriera un capítulo completo tendiente a lograr tal participación.

**TERCERA:** La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993 establece un marco jurídico mas viable para la acción concurrente de los tres niveles de gobierno, en todo lo concerniente a la materia de asentamientos humanos del desarrollo urbano; sin embargo no corresponde plenamente a las necesidades en la materia, más bien es una copia de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, con algunos cambios significativos, pero no modificando la esencia de esta última.

**CUARTA:** Es necesario que la legislación en materia de desarrollo urbano se adecuó en todas las entidades federativas y el Distrito

Federal a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos dándose cumplimiento a lo ordenado en el artículo 3°. Transitorio de la misma.

QUINTA: La nueva Ley General de Asentamientos Humanos debe dejar clara y tajantemente establecida la autonomía de los Estados y Municipios en materia de desarrollo urbano y de los asentamientos humanos; debe dejar perfectamente sentadas las bases en este sentido, así como la facultad de los gobiernos estatales y municipales, y del Distrito Federal, a regular en sus respectivas legislaciones, disposiciones relativas a recursos administrativos y mecanismos de defensa de particulares para atacar efectivamente resoluciones que en la materia los afecten.

SEXTA: Proponemos la creación de una Procuraduría General de Desarrollo Urbano, cuyas funciones pudieran ser como principio las que están conferidas a la Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, desde luego estas fracciones tendrían que estar referidas a un plano Federal, adecuándose y perfeccionándose para obtener un beneficio real de esta institución en caso de darse la presente propuesta.

**SEPTIMA:** Proponemos que las legislaciones de los Estados y Municipios y desde luego, el Distrito Federal se reformen para conceder efectivamente facultades expresas a las organizaciones sociales para actuar en todo lo concerniente a la materia, es decir, para vigilar, planear y coparticipar en el desarrollo urbano y lo relativo a los asentamientos humanos, en sus centros de población.

**OCTAVA:** La información y difusión de planes o programas en los tres niveles de gobierno deben darse con anticipación, amplitud y de forma idónea, para que la sociedad en general pueda participar desde su elaboración.

**NOVENA:** Proponemos la creación de un Instituto de investigaciones especializado en materia de desarrollo urbano y los asentamientos humanos, para propiciar investigaciones serias y objetivas que permitan el desarrollo y modernidad, de esta área del conocimiento cuya constitución, organización y operación, quedara bajo la responsabilidad de la Secretaría del ramo.

**DECIMA: La " Participación Social "en nuestro país en materia de asentamientos humanos se encuentra en etapa embrionaria por lo que es campo fértil para buscar su desarrollo bajo una base sólida y viable.**

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "Teoría General del Derecho Administrativo", Méx., Ed. Porrúa, S.A., 1984.
- AZUARA PEREZ, LEANDRO, "Sociología", Méx., Ed. Porrúa, S.A., 1978.
- BARROW, R. H., "Los Romanos", Méx., Ed. Fondo de Cultura Económica, 7ª ed., 1975.
- BRAVO VALDEZ, BEATRIZ, "Derecho Romano - Primer Curso", Méx., Ed. Pax México, S.A., 2ª ed. 1976.
- CARRILLO PRIETO, IGNACIO y otros, "Conceptos Dogmáticos y Teoría Del Derecho", Méx., Ed. U.N.A.M., 1979.
- CARPISO, JORGE Dr., "Semblanza de un Procurador - Francisco Gonzalez De La Vega", Méx., Publicaciones de la Biblioteca Emilio Portes Gil, 1993.
- CASTELAZO, JOSE R. "Cd. de México Reforma Posible", Méx., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. 1992.
- DE COULANGES, FUSTEL, "La Ciudad Antigua", Méx., Ed. Porrúa, S.A., 1974.
- DE LA CUEVA, MARIO, "La Idea del Estado", Méx., U.N.A.M., 1980.
- HELLER, HEMANN, "Teoría del Estado", Méx, Ed. Fondo de Cultura Económica, 8ª ed. 1977.



MARTIN GAMERO, ALBERTO, "Expropiaciones Urbanísticas", Madrid España, Ed. Monte Corvo, 1967.

MONDRAGON CARRILLO, GUILLERMO, "La Administración Municipal en México", Méx., Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1978.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, "Derecho Urbanístico", Madrid España, Ed. Ciudad Argentina, 1976.

RODRIGUEZ ALPUCHE, ADRIAN, "Urbanismo Prehispanico e Hispano Americano en Mexico Desde sus Origenes hasta la Independencia", Madrid España, Ed. Instituto de la Administración Local, 1986.

SOBRINO, JAIME, "Gobierno y Administración Metropolitana Regional", Méx., D.F., Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. 1993.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, S.A.,  
102ª ed., Méx., 1994.

Ley General de Asentamientos Humanos de 1976, México, Ed. Porrúa, S.A.,  
1992 (Leyes y Códigos de México), 11ª ed.

Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, México, Talleres Gráficos  
de La Nación.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal Ed. Porrúa, S.A., México,  
1992, Leyes y Códigos de México 11ª ed.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, México, 1993, Decreto  
15097 Publicado en el Diario Oficial "El Estado de Jalisco" del 11 de julio de  
1993.

## OTRAS FUENTES

ACOSTA OCTAVIO, y otros, "Municipio y Participacion Ciudadana", Méx., Centro de Servicios Municipales, Heriberto Jara, A.C. 1993.

CASTRO CASTRO LUIS JAVIER, "Informe de Actividades del Año de 1993", Méx., Secretaria de Desarrollo Social, Dirección General de Desarrollo Urbano, 1993.

\_\_\_\_\_ "Informe del Programa de 100 Ciudades de la Direccion General de Desarrollo Urbano", Méx., Secretaria de Desarrollo Social, 1993.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, "La Participacion Social en el Desarrollo Urbano Local", Avance General de Actividades, México, Secretaria de Desarrollo Social, 1993.

\_\_\_\_\_ "La Participacion Social". Méx., Secretaria de Desarrollo Social, 1993.