

683
2es

RECIBO EN 2023 ATZ
AUTONOMA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL EQUILIBRIO
ECOLOGICO EN LA LEGISLACION AGRARIA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HUMBERTO PASTRANA LICEA



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

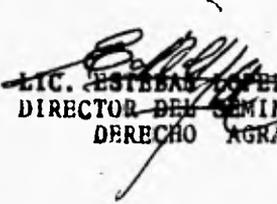
Cd. Universitaria, D.F., a 6 de Octubre de 1994.

C. ING. LEOPOLDO SINVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. HUMBERTO PASTRANA LICHE, con No. de Cuenta: 8319446-1, solicitó - su inscripción en este seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL EQUILIBRIO ECOLOGICO EN LA LEGISLACION AGRARIA", designándosele como asesor al LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído y revisado el mencionado - trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, - por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen-Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



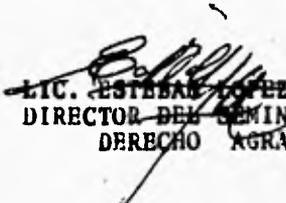
Cd. Universitaria, D.F., a 6 de Octubre de 1994.

C. ING. LEOPOLDO SIIVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
DE LA U. N. A. M.
P R E S E N T E

El pasante de Licenciatura en Derecho, C. HUMBERTO PASTRANA LICEA, con No. de Cuenta: 8319446-1, solicitó su inscripción en este seminario a mi cargo, y registró el tema titulado: "LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO EN LA LEGISLACION AGRARIA", designándosele como asesor al LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.

Después de haber leído y revisado el mencionado trabajo recepcional, y en mi carácter de Director del Seminario de Derecho Agrario, estimo que reúne los requisitos que exige el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que considero a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. ESTEBAN LOPEZ ANGULO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO AGRARIO



LA PRESENTE TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, SIENDO DIRECTOR DEL SEMINARIO EL LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO, BAJO LA ASESORIA DEL LICENCIADO JAVIER JUAREZ CARRILLO, PERSONAS A QUIENES MANIFIESTO MI AGRADECIMIENTO Y RESPETO.

DICIEMBRE 1994.

*A La Universidad Nacional Autónoma de México,
por permitir que la educación sea plural, participativa
e independiente.*

*A los maestros de la Facultad de Derecho
que me dedicaron su paciencia y su tiempo.*

*Al distinguido maestro:
Lic. Javier Juárez Carrillo,
por su atención en la elaboración
del presente trabajo.*

A mis padres:

*Guadalupe Licea y Pablo Pastrana
que me han apoyado desde siempre,
para ellos mi eterna gratitud.*

A mis abuelitos:

*José y Felipa, que desde niño
han estado a mi lado,
con todo respeto y cariño.*

A mis hermanos:

*Arturo, Elizabeth, Maribel y Pablo
por todo lo que hemos pasado juntos,
por la familia que somos.*

A mis tíos:

*Anita, Consuelo, Everardo y Jaime
por la asistencia y consejos que me han dado siempre.*

*A mis primos y demás familiares
de aquí y más allá de la frontera
que de una u otra forma han estimulado
mis esfuerzos.*

INDICE.

INTRODUCCION.....	4
CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.....	6
A) La precolonia.....	9
B) La Colonia.....	16
C) México Independiente.....	21
D) La Reforma.....	24
E) La Revolución.....	29
CAPITULO II GENERALIDADES.....	34
A) Ecología.....	35
1.- Medio Ambiente Agrícola.....	37
2.- Crecimiento Urbano.....	38
B) Los Asentamientos Humanos y su Repercusión ecológica.....	39
C) Los Principios Agrarios.....	42
D) Derecho Agrario Ambiental.....	44
CAPITULO III MARCO JURIDICO.....	56
A) Constitución Política de México.....	57
B) Ley Agraria.....	62
C) Ley General de Asentamientos Humanos.....	67
D) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	73
CAPITULO IV TIERRAS DESTINADAS AL ASENTAMIENTO HUMANO.....	81
A) Tierras Ejidales y Comunales.....	82
B) Modalidades.....	84
C) Zonas Reservadas para el Asentamiento.....	85
D) Organos y Autoridades.....	91
1.- Organos Ejidales.....	92
a) Asamblea	
b) Comisariado Ejidal	
c) Consejo de Vigilancia	
d) Junta de Pobladores	
2.- Concurrencia de Autoridades.....	95
a) Federación	
b) Entidades Federativas	
c) Municipios	
3.- Autoridades.....	100
a) Tribunales Agrarios	
b) Procuraduría Agraria	
c) Registro Agrario Nacional	

CAPITULO V PROGRAMA ECOLOGICO.....	105
A) Normas Técnicas e Instrumentos.....	106
1.- Normas Técnicas.....	107
2.- Instrumentos.....	108
3.- Política Ecológica.....	109
a) Política Agraria	
b) Política de Vivienda Social	
c) Política Ecológica	
B) Ordenamiento Ecológico.....	111
1.- Factores del Ordenamiento Ecológico.....	114
2.- Racionalidad Ambiental.....	116
3.- Ambitos de Acción.....	119
4.- Ecoplan.....	120
5.- Impacto Ambiental.....	123
C) Aprovechamiento de Areas Rurales.....	129
1.- Fundación.....	129
2.- Tierras Ejidales o Comunales a Urbanas.....	132
3.- Reservas.....	136
CAPITULO VI MEDIDAS DE CONTROL.....	140
A) Preventivas y Represivas.....	142
1.- Preventivas.....	143
2.- Represivas.....	145
B) Participación Social.....	148
Denuncia Popular.....	149
C) Sanciones.....	150
CONCLUSIONES.....	155
BIBLIOGRAFIA.....	159

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como propósito el estudio de los elementos que existen en la legislación agraria que regulan de manera directa o indirecta a los asentamientos humanos, así como también los aspectos de preservación ecológica y cuidado del medio ambiente que están implícitos a los asentamientos.

La regulación de los asentamientos humanos dentro de la legislación agraria es amplia, ya que las mismas leyes de la materia se refieren a otros cuerpos legislativos que hacen más precisos sus objetivos, como son los casos concretos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El interés cada vez mayor de los problemas ecológicos no es ajeno a nuestro país, las recientes reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria señalan en su intención el cambio surgido en los últimos años por tomar medidas que salvaguarden la integridad de los ecosistemas y el entorno ecológico en las crecientes zonas destinadas al asentamiento humano.

En nuestra historia, la evolución de los asentamientos humanos tiene su origen desde tiempos muy remotos, en el México Prehispánico ya era considerado el espacio que se destinaría a los asentamientos humanos, y con el paso del tiempo, en las distintas fases de la historia las medidas y precauciones fueron evolucionando hasta llegar a nuestros días.

PAGINACION VARIA

COMPLETA LA INFORMACION

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como propósito el estudio de los elementos que existen en la legislación agraria que regulan de manera directa o indirecta a los asentamientos humanos, así como también los aspectos de preservación ecológica y cuidado del medio ambiente que están implícitos a los asentamientos.

La regulación de los asentamientos humanos dentro de la legislación agraria es amplia, ya que las mismas leyes de la materia se refieren a otros cuerpos legislativos que hacen más precisos sus objetivos, como son los casos concretos de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El interés cada vez mayor de los problemas ecológicos no es ajeno a nuestro país, las recientes reformas al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria señalan en su intención el cambio surgido en los últimos años por tomar medidas que salvaguarden la integridad de los ecosistemas y el entorno ecológico en las crecientes zonas destinadas al asentamiento humano.

En nuestra historia, la evolución de los asentamientos humanos tiene su origen desde tiempos muy remotos, en el México Prehispánico ya era considerado el espacio que se destinaria a los asentamientos humanos, y con el paso del tiempo, en las distintas fases de la historia las medidas y precauciones fueron evolucionando hasta llegar a nuestros días.

Dentro de la Ley Agraria existen la sección cuarta y séptima en especial que se refieren a los asentamientos humanos en concreto, estas son los pilares que junto con el artículo 27 constitucional, forman el conjunto de los principios agrarios que intervienen en la regulación de los asentamientos humanos.

De este modo, los elementos que participan en el desarrollo de los asentamientos humanos de acuerdo con los lineamientos jurídicos agrarios se analizarán de manera conjunta, y de como interaccionan entre sí cada uno, formando la amplia legislación que regula a los asentamientos; pero también se examinará de manera particular a los elementos que tienen que ver con estos, como son las autoridades y políticas o programas destinados a la regulación de los asentamientos humanos siempre enfocados a no descuidar los aspectos ecológicos.

CAPITULO I
ANTECEDENTES HISTORICOS

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Se dice que el tiempo todo lo muda, pero lo cierto es que, es el mismo tiempo el que va firmando y enraizando nuestra historia, en la que ha quedado de manifiesto siempre el interés del pueblo mexicano por las instituciones agrarias, y dentro de las instituciones que conforman el tan vasto espacio agrario en nuestro país esta el referente a los asentamientos humanos, el cual es indudablemente importante en la historia de México.

El actual proceso de configuración del sistema de los asentamientos humanos en nuestro país se remonta a su raíz histórica, tanto como la Precolonia. Si comenzamos a observar desde esta primera etapa histórica de México, la época precolonial, así como las siguientes etapas, hasta llegar a la época actual, podemos darnos cuenta de que en cada una de ellas esta presente una determinada estructura agraria, en cada una de las cuales esta inseparable la situación del asentado humano, y que en cada una de ellas se nota una evolución, en las que al principio eran primitivas y que posteriormente fueron perfeccionándose.

Precisamente en virtud de que México es una país en el que la principal ocupación, desde sus orígenes, ha sido la explotación de la tierra, podemos comprender que muchas de las instituciones de aquel entonces sobrevivan al tiempo actual, y que sean base histórica de su

existencia. "De todo lo anterior mencionaremos que ha llevado a los principales teóricos del Derecho Agrario a concluir que el mismo es autónomo desde el punto de vista histórico". (1)

De este modo queda claro que las instituciones que se albergan dentro de la legislación actual no son producto de la generación espontánea, y que si son resultado de un largo período de evolución, generadas muchas de ellas en la organización de los pueblos precolombinos, y que han sufrido modificaciones a través de las luchas sociales que ha sostenido el pueblo de México a lo largo de su historia, desde las rebeliones indígenas, pasando por la Colonia, los movimientos de Independencia y Revolución, hasta llegar a nuestros días. En cada paso histórico, cada una de ellas ha dejado un legado, que comprende ideas progresistas y avanzadas.

"La historia es un elemento auxiliar de primordial importancia, para lograr un conocimiento certero de la vida institucional mexicana. Esta relevancia es más notoria tratándose de las instituciones agrarias, si tenemos en consideración que muchos de los principios reguladores de la vetusta organización, superviven en la legislación vigente". (2)

De todo lo anterior es importante hacer un recuento histórico del desarrollo de los asentamientos humanos en nuestro país, haciendo especial referencia al aspecto ecológico que este fenómeno trae consigo. Así pues, se da a continuación un reseña histórica del progreso de dicha institución en nuestro país.

A) LA PRECOLONIA.

En México, las bases del desarrollo urbano parte no de instituciones traídas del Viejo Continente por los conquistadores españoles, así en nuestro país, las bases de la red urbana actual parte de raíces prehispánicas, y que posteriormente se habrían de consolidar en la colonia, caracterizado por las relaciones dominio-dependencia.

Al tiempo de la conquista, los expedicionarios españoles encontraron en América tres grandes culturas: Azteca en México, la Maya en el sur de México y Guatemala, y la Inca en el Perú. Corresponde a la cultura Azteca la que deja asentadas las bases en nuestro país, debido a la situación geográfica en que se encontraba, fueron los Tenochcas que en el año 1325 D.C. fundan la ciudad-estado Tenochtitlán en el valle de Anáhuac, y es la organización sociopolítica de esta ciudad-estado la que va adecuándose a las particulares características geográficas del lugar en que se asentaron, por que el lugar escogido como asentamiento eran terrenos lacustres, de ahí la especial situación topográfica y urbana. De tales características, las regiones y sus centros quedaron supeditados a requerimientos y funciones externas, debido también a la situación política de ese entonces, y de tales características geográficas y políticas, la organización del espacio respondía exclusivamente a los fines de la metrópoli, generándose así las bases de nuestra estructura, que ya venían desde entonces con la carencia de una visión integradora del sistema urbano, que a la postre trajo consecuencias en la infraestructura de las zonas urbanas.

La organización política y social del pueblo Azteca guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra, entre ambas hay innegables nexos, que permiten afirmar que la vida de los pobladores de ese entonces dependía en gran medida de la forma en que estaba distribuida la posesión de la tierra.

La organización agrícola predominante en las culturas prehispánicas, así como la riqueza existente de las maravillas naturales, seguramente fascinó a los conquistadores desde los primeros días, por que la relación ambiente-indígena no había alterado de ningún modo el equilibrio natural del ecosistema, sin embargo, la organización urbana en algunas zonas lacustres del Valle de México, que en aquel tiempo, correspondía de manera eficiente a las necesidades del entorno ecológico, sin prever siquiera las dimensiones de la gran Metrópoli que se desarrollaría mas adelante.

Ahora bien, al tener así inicio la agricultura en Mesoamérica en la era prehispánica, derivan una serie de acontecimientos, como son la domesticación de los cultivos, y con los cuales el agricultor prehispánico se da cuenta de las necesidades, que lo llevan a tener un sentido de racionalidad de los recursos naturales. "El agricultor prehispánico cultivó ciertas plantas desde periodos muy tempranos, y muy pronto fue capaz de intervenir concientemente en sus ciclos reproductivos y perfeccionar sus conocimientos sobre el manejo y la reproducción controlada de las gramíneas y otras plantas, a fin de evitar el innecesario y prematuro agotamiento del suelo y para obtener especies más productivas y de alta potencialidad energética".

(3)

El respeto que los grupos indígenas demostraban por los ciclos naturales era notorio, y en base a ese respeto desarrollaron técnicas que hicieran aumentar la efectividad o rendimiento en la producción. El implemento denominado "coa" fue el instrumento de labranza que satisfizo las necesidades de esas culturas, y comparando en ese momento con las culturas europeas que se valían de instrumentos como el arado, y contar con animales de tiro, la producción de éstos era mucho más intensa, pero a la vez su sistema de producción empobrecía rápidamente los suelos. Las culturas Mesoamericanas, en cambio al carecer de los recursos técnicos y de fuerza recurrieron a los excelentes sistemas de terrazas para el cultivo en canales llamados "chinampas" y laderas, así como también canales y diques para la irrigación, y respecto del almacenamiento también contaban con silos para el almacén de sus cosechas. Por eso, es precisamente que con estas simples formas de utilización de los suelos, se pudo alcanzar una productividad sostenida sin necesidad de sacrificar o agotar los recursos naturales con que los grupos prehispánicos contaban.

Por eso, la renovación de los nutrientes era efectuada de manera natural, debido a las crecientes de los ríos que se generaban de manera anual, y que dejaban consigo beneficios orgánicos a la tierra. Pero además de los procesos naturales de renovación natural de los suelos, los agricultores prehispánicos desarrollaron formas de mejoramiento de los cultivos y suelos que no exigían irrigación, tal es el caso de la técnica de los "montones", y que si bien dicha técnica exigía el consumo de horas y esfuerzo por parte de los hombres al acondicionar la tierra, limpiandola, quitando raíces y malas hierbas, aflojarla, excavarla y dándole forma de montículo; una

vez concluido todo esto se simplificaba considerablemente el trabajo del campesino, ya que solo restaba posteriormente el trabajo de mantenimiento y deshierbe y conservaban las propiedades características de los suelos.

La construcción de terrazas en lugares anegados, consistió en otra técnica más, y que influyó de manera general en la formación de ciertas variantes, pero también estaban preparados para los excesos de acumulación de agua, que además almacenaban para las épocas de sequía.

La ampliación y mejora de las antiguas técnicas de la preparación de los suelos se debió precisamente al regadío, por que con esto se terminó con las angustias y preocupaciones de los sistemas que dependían del régimen de lluvias.

Pero no solo a preocupación de los pueblos Mesoamericanos terminaba con un sistema agrícola desarrollado, fueron aun más lejos, ya que en especial el pueblo Azteca se preocupó de regular a nivel gubernamental el uso y la tenencia de la tierra, se crearon sistemas más complejos que articulaban con su cada vez más grande y compleja sociedad. "Corresponde a la cultura Azteca ser la iniciadora en México de las normas jurídicas agrarias, en virtud de que durante la época precolombina nuestros antepasados regularon las diversas formas de tenencia de la tierra con que contaban, e inclusive, entre los aztecas existió un tribunal ante el que se sometían los problemas que se suscitaban con motivo del usufructo del Callpulli". (4)

De este modo, es necesario describir los distintos tipos de tenencia de la tierra del pueblo Azteca, pero con especial énfasis en

aquellos en los cuales se establecen los núcleos de población y los asentamientos humanos.

De las formas de tenencia de la tierra en el pueblo azteca, dos fueron sus formas básicas: I. Tierras comunales;

II. Tierras públicas.

De las dos maneras de tenencia de la tierra es la primera la que tiene mayor importancia, ya que es esta la que determina los aspectos de asentamientos y comunidades de ese tiempo; pasando ahora a describirlas de manera breve.

I. Comunal. a) Altepetlalli
 b) Calpullalli

II. Pública. a) Tecpantlalli
 b) Tlatocalalli
 c) Milchimalli
 d) Teotlalpan
 e) De los señores:
 -Pillalli
 -Tecpillalli
 f) Yahutlalli

Como ya se había dicho anteriormente, son las tierras comunales las que nos interesan para describir la evolución de los asentamientos humanos en la historia de nuestro país. Las demás clasificaciones se agregaron para completar la clasificación, y situar de ésta manera las que comprenden a la comunidad.

De las tierras públicas sólo diremos que eran aquellas destinadas al sostenimiento de órganos que pertenecían al gobierno, para su sostenimiento.

También es necesario señalar la función de las tierras de los señores, estas tierras se daban para recompensar los servicios de los Señores. Debe aclararse que éstas tierras están dentro de la clasificación de las tierras del orden público, por que en realidad estos dos tipos corresponden a un mismo género por su idéntica naturaleza.

De las tierras Comunes el maestro Lemus García agrega: "El Calpullalli podemos decir, de su naturaleza y régimen normativo, que el Calpilli -en plural Calpullec, es una unidad socio-política que, originalmente significó <barrio de gente conocida o linaje antiguo>, teniendo sus tierras y términos conocidos desde su pasado remoto. Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli, éstas se dividían en parcelas llamadas Tlalmilli, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto del jefe de familia." (5)

En general, no se permitía el acaparamiento de parcelas, así como también existía un consejo compuesto por ancianos que hacían la repartición de las propiedades. Eran tierras tanto de asentamientos como dedicadas a la agricultura.

Continuando con la otra parte de las tierras comunales, es decir el Altepetlalli debe decirse que estas eran tierras que se encontraban enclavadas en los barrios, que eran trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y de los productos obtenidos eran dedicados a realizar obras de servicio público e interés colectivo.

La utilización que el agricultor prehispánico hizo del suelo, se basaba en principios verdaderamente razonados. La organización de las comunidades en la época prehispánica, sus asentamientos y la forma de producción, estaban desarrolladas conforme a los factores a que estaban sometidos, por ejemplo, la población en general tenía propiedad comunal, y los asentamientos de esos pobladores eran en base a la satisfacción de las necesidades, como la proximidad de tierras fértiles, manantiales, ríos, y fuentes de materiales para las habitaciones; sin que por este motivo se afectara de manera determinante el entorno ecológico local, además de no contar con problemas demográficos, por lo cual la organización urbana era propicia para esa cantidad de población.

B) LA COLONIA.

Es en la época histórica de nuestro país conocida como la Colonia, en donde encontramos la fusión de dos culturas distintas, y por ende, de dos maneras de organizarse urbanamente. Es con el descubrimiento de América, y de la llegada de los conquistadores españoles a tierras mexicanas, la incorporación de nuevas prácticas aplicadas en el Viejo Continente, impulsadas dichas prácticas principalmente por los misioneros jesuitas. Con la llegada de nuevas técnicas, tanto para la producción agrícola como para los lineamientos de los inevitables nuevos centros de población, que se desarrollarían, se darían al cabo distintas reacciones al entorno ecológico.

La relación sociedad-naturaleza que permanecía en las comunidades indígenas fue alterado de tal modo, que con la introducción de las nuevas técnicas agrícolas, poco a poco comenzaron a desplazar a las aplicadas por los indígenas, aun agregando a las disposiciones llamadas las Ordenanzas que tenía como finalidad la disminución de la autonomía de los indios.

No nada más las técnicas llegadas fueron nuevas en nuestro territorio, sino con ellas fauna y flora totalmente nueva, que modificaron el ritmo y forma de trabajo del indígena, y este a su vez se fue acoplando cada vez más al estilo de vida de sus conquistadores, más que por convicción a razón de subordinación, por lo que las comunidades autóctonas pasaron a tener un sentido cultural distinto, perdiendo a si su identidad cultural.

El cambio sufrido en tierras de lo que hoy es México no solo fue ecológico, sino que la Conquista impuso nuevas instituciones y relaciones de dominio, terminando con el antiguo equilibrio social impuesto por los imperios. El problema de los entornos urbanos siempre respondió a las relaciones de dependencia más que a un trazado, haciéndose más marcados en esta época, en la cual, el problema de la concentración excesiva de tierras en unas pocas manos fue la característica distintiva.

El desequilibrio ecológico y la organización de los espacios no era tema en los tiempos a la Conquista, y hablar de una política de asentamientos a las circunstancias ambientales, era más que remotamente un sueño. Pero no todo era caos en la composición de los centros urbanos, sino que también hubo aciertos y pequeños destellos de las ideas para un mejor equilibrio entre el entorno ecológico y el hábitat, un ejemplo claro dentro de este espacio histórico son las Leyes de Indias , en donde se recogen de manera incipiente estas ideas, pero que circunstancias de la época se dejaron de lado estos enfoques, y como dice el autor Martín Mateo "...antes dejados a un lado, pero que ahora florecen de nuevo para animar una filosofía mas sensata de utilización del espacio." (6)

La Colonización de la Nueva España se llevó a cabo por la fundación de pueblos españoles, que sirvieron de avanzada o punto de apoyo dentro de los territorios que habían sido dominados anteriormente por los indígenas. El surgimiento de estos nuevos poblados se basó en una serie de disposiciones u ordenamientos que dejaron la colonización de los nuevos territorios a la iniciativa y al esfuerzo del particular.

Los ordenamientos que se ocupan de los espacios y lugares destinados para los asentamientos son los siguientes:

a) **Bulas Alejandrinas.** Estas, son tomadas por la corona de Castilla para justificar sus derechos sobre las tierras del Nuevo Continente, las Bulas fueron dadas por el Papa Alejandro VI, siendo tres los títulos; las dos primeras conocidas como "Inter Caetera" y la tercera llamada "Hodie Siquidem", y que en resumen contenían la decisión del Papa de conceder a los Reyes de Castilla todas las islas y tierras firmes que hayan descubierto y que en lo sucesivo descubrieren, dictadas estas en los días 3 y 4 de mayo de 1493. Esta es la primera de las disposiciones tomadas a seguir en el Nuevo Continente, y de la cual se derivarían las que serían más específicas para la fundación de nuevos poblados.

b) **Leyes de Indias.** Dentro de estas leyes se percibe un cierto sentido urbanista, en donde se detecta la sensibilidad por las condiciones geográficas de las nuevas tierras descubiertas, como ejemplo lo demuestra el tratadista de ese tiempo Vitrubio Poli6n que señalaba: "... en la fundaci6n de una ciudad ser6 la primera diligencia la elecci6n del paraje m6s sano. Lo ser6 siendo elevado, libre de nieblas; no expuesto a aspectos calurosos ni fr6os, sino templados. Evit6rse la cercan6a de lagunas;..." (7).

De las formulaciones del autor anterior, junto con otros m6s, pasar6n a las Leyes de Indias espa6olas sirviendo de pauta para nuevas ciudades. Pero no solo estas Leyes se preocupar6an de la organizaci6n urbana, sino tambi6n de arreglo interior de las ciudades, asignando localizaciones a actividades inc6modas o

perturbadoras para el resto de la población. De lo anterior nos dice el autor Antonio de Ibarrola "Recordando el precepto de las medidas que su Majestad ordenaba en las Leyes de Indias que se tomasen en cuenta para establecer un nuevo centro de población. Nos preguntamos ¿Se habría fundado la Ciudad de México en el sitio que hoy ocupa si se hubieran conocido de antemano tales normas" (8)

c) Ley de 9 de agosto de Fernando V. Anteriormente a las zonas urbanas se les llamaba casco de pueblo o fundo legal, y es Fernando V que en Valladolid dictó para la distribución y arreglo de la propiedad la primera ley, la cual disponía: "se puedan repartir y repartan solares; y habiendo hecho en ellas sus moradas y labor y residiendo en aquellas durante cuatro años, les concedemos la facultad para que de ahí en adelante los puedan vender y hacer de ellos su libre voluntad". (9). Posteriormente Felipe II dictó la ley VII, título VII, libro IV de las Leyes de Indias específicamente para los pueblos indios.

d) Suertes. Si bien estas no eran leyes, eran tierras de propiedad individual. En las poblaciones de nueva fundación, a cada solar correspondía una suerte de terrenos de labor.

e) Ejido. Esta era una institución para que la población creciera a su costa, para campo de recreo y juego de los vecinos.

f) Propios. Eran los bienes que pertenecían a los Ayuntamientos y servían a los Municipios para los gastos de la Comuna y atención de los servicios públicos. Había propios rústicos y urbanos, enclavados en el casco de la población y entre las tierras de uso comunal.

g) Reducciones. Este fue dispuesto por el Consejo Real de las Indias, y era reducir a pueblos a los indígenas que vivían separados

y divididos por montes y sierras. La intención de esto era la evangelización de los pobladores, además de estar bajo una mejor vigilancia, para llevarse a cabo se dictaron numerosas disposiciones que se contienen en el Título II, Libro VI, de la recopilación de las Leyes de Indias.

h) **Fundo Legal.** Este era reservado para caserío del pueblo; es la zona urbana dividida en manzanas y solares con sus calles, plaza, mercado, templo, rastro, cementerio, escuela y demás edificios públicos. Este se rigió por las ordenanzas del 26 de mayo de 1567, dictadas por el Marqués de Falces, tercer Virrey de la Nueva España. El nombre de Fundo Legal no se usó en la legislación colonial, sino que dicha expresión se utilizó hasta 1894.

Durante los tres siglos que comprende la dominación española en nuestro país, no es necesario comentar que además de las disposiciones antes citadas que comprendían lo relacionado al hábitat, había un sinnúmero más, pero estas eran concretamente las que se centran al objetivo de este trabajo.

Pero cabe señalar que dentro de este período de tiempo, la situación del campesino fue deteriorándose cada vez más, además de las instituciones que apoyaban dicho abuso como la encomienda, el peonismo y la esclavitud; siendo estos importantes factores que determinaron la decisión del pueblo mexicano para iniciar el movimiento revolucionario de independencia. Pudiéndose mencionar el mérito de los campesinos que aportaron el mayor contingente en la guerra de Independencia.

C) MEXICO INDEPENDIENTE.

A lo largo de la lucha armada de Independencia, surgen un sinnúmero de disposiciones y proyectos, tanto del lado insurgente como del realista, y que en esencia disponían una protección a las comunidades indígenas y demás castas, perteneciéndoles su goce directo, prohibiéndose cualquier intermediación o arrendamiento. Las disposiciones que proponían tanto los insurgentes como realistas corroboran el problema agrario que existía, y que era causa del intenso malestar social, sobretodo en el medio rural, y que fue determinante para impulsar a los campesinos mexicanos a seguir la Revolución de Independencia.

Dentro del proceso de consumación del movimiento de Independencia, quedan asentadas las ideas de Morelos en los proyectos de leyes insurgentes. Durante la gestación de la República, siendo esta consecuencia del triunfo del Ejército Insurgente, y es así que el 3 de febrero de 1824 se firma el acta Federal que adopta el sistema federalista y el 4 de octubre de ese año se expide la primera Constitución. La primera acción de la Federación y el interés de quienes formaban el cuerpo de ésta, era principalmente la organización y consolidación de la organización política del país; por lo que el problema agrario fue dejado a un segundo término, no por que no se le reconociera su importancia, sino que había que consolidar las instituciones que llevarían a cabo la ejecución de las disposiciones en materia agraria. Los problemas en el campo, y más específicamente los relacionados a la urbanidad, eran hereditarios de

la Colonia, por lo que se continuó con la misma trayectoria y sistema de urbanidad.

De lo señalado anteriormente podemos deducir, que, mas que una integración política propia de la materia agraria de los primeros gobiernos independientes, mas bien se encaminaron a promulgar una serie de decretos, ordenes y acciones que tienden a promover la colonización de los baldíos, siendo los soldados que participaron en la guerra de Independencia los principales beneficiados. Es tal la cantidad de leyes y decretos que se dan en este tiempo, que solamente se mencionaran los más relacionados al tema, y los cuales tienen más repercusión.

De las principales leyes y decretos en materia de colonización.
-Decreto de 14 de octubre de 1823. Decretado por el Congreso Mexicano para promover la colonización de la región del Istmo, promoviendo la colonización de los terrenos baldíos de esa región. El principal defecto de esta ley es lo referente a la repartición de los terrenos, ya que a los trabajadores del campo solo les correspondió una tercera parte de éstos, y las otras dos restantes, a los militares e inversionistas capitalistas.

-Ley de 18 de agosto de 1824. Esta es la primera ley general en materia de colonización, dentro de esta ley se da una amplia garantía a los extranjeros, pero debe señalarse que se dan tratos preferenciales a los nacionales.

- Ley del 6 de abril de 1830. También esta es una ley general sobre colonización dada por el Congreso de la Unión. Esta ley además de otras prioridades que trata de regularizar debe destacarse la

preocupación por defender la integridad territorial del país, debido a la proliferación de colonos extranjeros en el norte del país.

- *Reglamento de 1846.* Con el se crea la Dirección de Colonización, y que en esencia servía para inventariar, medir, planificar y regular los terrenos baldíos colonizables del país; podía contratarse a particulares o compañías para la formación de nuevas colonias, pero con la condición de que en ellas no se permitiría la esclavitud.

- *Ley general de 16 de febrero de 1854.* La finalidad principal de esta Ley era la inmigración a la República de colonos extranjeros, principalmente europeos, por lo que se nombró a agentes en Europa que tenían la misión de seleccionar a los colonos en Europa, quienes debían ser católicos de buenas costumbres y tener alguna profesión útil a la comunidad.

Con la Independencia se cortan los lazos coloniales, y durante ese tiempo hubo poco contacto con las zonas urbanas y rurales, así como lo mismo ocurrido durante el período colonial la organización territorial continuó caracterizándose por enclaves económicos esencialmente autónomos.

Los efectos de la política colonizadora dada en esta época no da resultados benéficos, por el contrario, fueron negativos para la integridad del territorio nacional. La pérdida de territorios en el norte de México como consecuencia de la guerra con Estados Unidos y la proliferación de colonos extranjeros, fue facilitada por la ausencia de una política de ocupación del territorio que superara las limitaciones establecidas por las enormes distancias que se interponían debido a una política centro-administrativa.

D) LA REFORMA.

Dando paso a las instituciones heredadas en la Colonia, es en este período histórico de México en que se dictan leyes trascendentales, que cambian radicalmente el régimen que había perdurado por años, y que crean nuevos principios que constituirían elementos estructurales de nuestro vigente sistema; estas leyes son precisamente la de Desamortización y la de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos.

Como se había señalado anteriormente, desde el periodo colonial se mantuvo de manera reiterada el problema de la concentración territorial, que dio entre otras cosas, el latifundismo eclesiástico. Aun después de consumada la guerra de Independencia, las organizaciones religiosas fueron haciendo cada vez mayores sus bienes, que traía como consecuencia el deterioro de la economía nacional. Todo esto trajo consigo malestar entre la sociedad, que no solo fue resentida por las clases más débiles, sino que fue motivo de preocupación y de estudio por parte de la clase intelectual y política del país.

El Clero era el máximo poseedor de inmuebles y propiedades en todo el territorio nacional, formando de esta manera el latifundismo eclesiástico, el origen de esta acumulación de bienes proviene de los medios de que se valía la Iglesia para obtenerlos, como son: las donaciones, limosnas, diezmos, primicias, capellanías, patronatos y memorias.

Las Leyes de Reforma son el resultado de la acumulación de abusos y concentraciones de bienes por parte del Clero, es la

concientización de la sociedad respecto de los grandes males económicos y sociales derivados de ese latifundismo.

Con las Leyes de Reforma se rompe el poder eclesiástico que incluso era superior al gobierno civil desde tiempos de la Colonia; éstas transformaron las estructuras sociales, económicas, políticas, jurídicas, y morales de México, y que aun, ya pasado un buen tiempo desde su aparición, aun se refleja su influencia que llega hasta nuestros días. Se inicia así la separación de la Iglesia y el Estado, se extinguen los fueros y las inmunidades, así como los privilegios a las clases conservadoras. Se ordena la desamortización de los bienes de "manos muertas", para después nacionalizar los bienes del Clero. El Estado toma en sus manos la regulación del matrimonio, dándole el carácter de un contrato, el registro civil, cementerios, así como la libertad religiosa y la de enseñanza.

Las leyes y decretos que se dan, son las que a continuación se señalan:

- Ley de desamortización del 25 de junio de 1856.
- Enmiendas de 9 de octubre de 1856.
- Constitución política de 5 de febrero de 1857.
- Ley de Nacionalización de 12 de julio de 1859.
- Ley de sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos del 20 de julio de 1863.
- Decreto de 31 de mayo de 1875.
- Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras del 15 de diciembre de 1883.
- Ley de baldíos del 26 de marzo de 1894.

Este momento histórico en la vida de México es importante, ya que con él se empiezan a dar cambios evolutivos importantes, por que se regulariza al campo como una materia aparte, y como dice la autora Margarita Menegus: " El agrarismo en México tiene su origen en el siglo XIX, nace a consecuencia de la aplicación de las leyes liberales que reformaron la propiedad". (10)

También el autor Ruiz Massieu señala: "el movimiento colonizador de tan señalados fracasos en la primera mitad del siglo anterior, fue de resultados trágicos, debido más que nada a la inadecuada normación jurídica contenido en el decreto de Colonización y Compañías Deslindadoras de 15 de diciembre de 1883, complementado por la Ley de Baldíos de expedida en 1894, que posibilitaron el acaparamiento de tierras por las empresas deslindadoras en perjuicio de la gran masa campesina". (11)

La Revolución Liberal condujo a la Desamortización de las propiedades corporativas, tanto las laicas como las eclesiásticas. Las propiedades de la Iglesia pronto cambiaron de manos, beneficiando de manera directa a los hacendados laicos, dentro de los cuales había muchos liberales, y que pronto tomarían para ellos dichas propiedades. Pero lo que es bueno precisar es que la Desamortización, lejos de beneficiar al grueso de la población, lo que provocó fue la concentración de la propiedad en solo unas pocas manos. Las Leyes fueron un mecanismo para acrecentar aun más la propiedad de las haciendas, fomentándose el traslado de la propiedad pública a la privada.

La colonización procuró se lograra una mejor distribución de la población en el territorio nacional, e incluso se pretendía una "mejoría" de raza mediante la mezcla con europeos, preferentemente anglosajones, influenciados por el éxito que éstos tuvieron en los Estados Unidos. Durante este período, la cuestión ecológica no era una cuestión de importancia, ya que las normas de regularización de suelos permanencia desde la Colonia, la planeación y la urbanización no fueron fundamentales. Durante más de ciento cincuenta años fueron fundadas múltiples colonias basadas en las leyes de colonización, muchas de las cuales han desaparecido, sobretudo las fundadas por extranjeros, pero las mas sobrevivieron y continúan creciendo.

La legislación liberal en materia de propiedad provocó muchísimos levantamientos campesinos, los conflictos agrarios se fueron haciendo cada vez más frecuentes en todo el territorio nacional, pero estos movimientos nunca dejaron de ser mas que solo problemas locales, nunca se extendieron mas allá, por lo que la mayoría siempre tuvieron un carácter local.

Hubo intentos de unificar las luchas campesinas como el Comité Central Comunero, pero que no tuvo la fuerza necesaria para poder influir en las condiciones imperantes. Para el año de 1886 las revueltas empezaron a ser duramente reprimidas, debido principalmente al mejor control que logró el Estado central sobre el territorio. Lográndose así pacificar los intentos de rebelión de los campesinos, además de contar con el apoyo de los jefes políticos y los hacendados.

Con la política de libre comercio la hacienda que se adaptó a las nuevas exigencias del mercado fue creciendo, en función de una demanda exterior cada vez más amplia; en cambio la Hacienda que se mantuvo con el antiguo régimen se veía limitada a producir para el mercado interno, no pudiendo, salvo en casos excepcionales exportar a los mercados extranjeros. De todo lo anterior, la consecuencia fue que la demanda por la tierra aumento en el s. XIX considerablemente.

Las haciendas aprovecharon las ventajas que le ofrecían las ideas liberales, así como también de las leyes de colonización y de baldíos para hacerse cada vez más grandes, y en la mayoría de los casos de manera fraudulenta, en detrimento de las comunidades campesinas, con lo que la tensión en el campo cada vez se agravaba.

Autores como Wistano L. Orozco y Andrés Molina Enríquez, encabezaron el pensamiento liberal y positivista, donde se plantean formulas para llegar a una nueva concepción del Estado con relación a la propiedad, de estas ideas trascendería después a la forma que tendría el artículo 27 de la constitución de 1917, y que, de acuerdo con estas ideas, "la propiedad originaria del suelo y del subsuelo corresponde a la Nación, dado que la misma estaba representada por el Estado, y como tal, el Estado tenía el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que fuesen de interés público. Con este razonamiento, el Estado debía fomentar la pequeña propiedad agraria mediante el fraccionamiento de las haciendas".(12) Se va gestando así, lo que sería el primer gran movimiento social del siglo XX, la Revolución Mexicana.

EL LA REVOLUCION.

El cambio producido por la Revolución de 1910 en México es determinante, ya que este movimiento popular transformó las estructuras políticas, sociales, morales, económicas, culturales y agrarias del país. La historia le reconoce como el primer movimiento social del siglo XX, iniciada formalmente el 20 de noviembre de 1910.

Es a principios del siglo XX que se acumulan una serie de circunstancias y elementos, que rompen violentamente. El patrón de crecimiento urbano que tenían las ciudades, -en especial la Ciudad de México-, fue expresión de las características en que se encontraba la economía, o sea, que el desarrollo urbano dependió en gran medida de la ubicación de centros industriales, de los sistemas ferroviarios circundantes, de la expansión de la minería y del crecimiento de la producción agrícola. En resumen, eran los elementos económicos y de infraestructura, los que predominaban para dar forma a los conglomerados urbanos o incluso pequeñas colonias. Lo que trajo como consecuencia que dichos centros urbanos empezaran a desarrollar funciones especializadas, y que, incluso continuaron estas tendencias hasta nuestros días.

Precisando, en materia de colonización, con la Revolución siguió vigente el Decreto de Colonización y Compañías deslindadoras, por eso, las tres facciones principales, -es decir, los zapatistas, villistas y ejército constitucionalista-, confluyen en la idea única del desconocimiento de dichas leyes, y de aquellas dadas en el porfiriato en materia de propiedad agraria, buscando restituir la propiedad comunal y municipal de los pueblos.

Debe señalarse que los revolucionarios le dan al término de <fundo legal> que en la época colonial es confuso, y que le dan en el sentido más llano, el de extensión mínima que debe de tener un poblado. Los revolucionarios en este caso alteran así las medidas establecidas en la época Colonial sobre la extensión que debe tener cada comunidad.

La adopción de nuevas tecnologías al comienzo del siglo XX para la explotación del campo, ha tenido vistas para su desarrollo, la voluntad política de lograr determinados objetivos. Modernizar la agricultura, ordenar de manera más eficiente los centros de población, considerando el impacto de estos en las áreas biológicas circundantes.

Cuando en 1917 entra en vigor la Constitución de ese mismo año, el artículo 27 viene a ser la cúspide de los anhelos revolucionarios, es una artículo exclusivo y pionero de los derechos agrarios. De él se desprenden posteriores leyes de colonización, como lo es el Acuerdo del 27 de enero de 1921 que se dispuso a fomentar la colonización; posteriormente un reglamento provisional para la concesión de franquicias a los colonos el 20 de abril de 1921. Luego llegó la etapa histórica en que entró en vigor el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922. El 5 de abril de 1926 se expide la primera Ley Revolucionaria de Colonización.

La Ley Federal de Colonización de 1946, en esta ley se consideraba a la colonización como de utilidad pública. Pero solo las propiedades que podían ser colonizadas solo las que estuviesen siendo explotadas y que no permitieran más que el establecimiento de diez

colonos, buscando con esto darle a la colonización su sentido revolucionario de beneficiar a campesinos.

Para el año de 1910, la Ciudad de México, - dice el Arq. Francisco Covarrubias G.- "representaba el 2% de la población nacional, es decir 250 000 en un país de 13.5 millones. El acelerado ritmo de urbanización coincidió con un crecimiento sostenido de la actividad económica. La política de importación para impulsar el desarrollo industrial del país llevó a dotar de infraestructura, equipamiento y servicios a las zonas industriales que presentaban un desarrollo importante de mercados. Tal medida trajo consigo una concentración de inversiones públicas y privadas en el área central, principalmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México". (13)

Se acelera el intenso proceso de urbanización, en que se pasa del predominio de los asentamientos rurales, y da paso a los urbanos, que va del 10% de la población en 1900 al 20% en 1940. Se desarrolla también una marcada desigualdad en distribución territorial, una grave dispersión población en pequeñas localidades y una excesiva concentración en los conglomerados urbanos.

La distribución de población en el territorio tiende en sus extremos de concentración y dispersión a un crecimiento ineficiente e inequitativo, por eso era necesario una política dirigida a la ordenación territorial. El fenómeno del presente siglo es el acelerado proceso de urbanización. La sociedad rural al iniciarse el siglo era mayoritaria, hoy continuamente va reduciéndose.

En el año de 1976, se dan reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal, en donde se establece por primera vez en la historia del país, las bases constitucionales para

ordenar los asentamientos humanos, pero también lo relacionado a ello como la planeación, regulación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. así el 26 de mayo de ese año se publica la Ley general de Asentamientos Humanos, que fue en esa época un ordenamiento pionero, donde se concurren los tres poderes del gobierno.

Posteriormente la ley fue modificada en 1981 y 1984, para poder incorporarle regulaciones respecto de la tierra rural para el desarrollo urbano. En 1976 y 1982, las entidades federativas expiden por su parte sus respectivas leyes y programas aplicables a las nuevas disposiciones.

Al paso de los años, la legislación de 1976 sobre asentamientos humanos debió ser actualizada, para que pudiera ser afín con la realidad actual. Aparecen las modificaciones al artículo 27 constitucional y la ley agraria en 1992. Y el 10 de julio de 1993 se entra en vigor la Ley General de Asentamientos Humanos.

La nueva ley trae como innovaciones la toma de medidas con un especial cuidado del equilibrio ecológico, así como la concurrencia de los poderes de la Federación, o sea, los tres ordenes del gobierno, otorgandose a la Federación atribuciones para coordinarse con las entidades federativas y con los municipios. Otra es la participación convencional de los sectores social y privado.

Es de especial atención, las disposiciones contenidas en la iniciativa que sujetan el aprovechamiento de áreas y predios ejidales y comunales que están dentro de los límites de los centros e población, o que formen parte de los de las zonas de urbanización ejidal, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Agraria actual.

CITAS.

- (1) SOTOMAYOR GARZA, Jesús G. "Compendio de Derecho Agrario". Ed. Universidad Autónoma de Coahuila. 1a. ed. México 1989. p. 11.
- (2) LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano". Ed. Porrúa. 7a. ed. México 1991. p. 67
- (3) JAQUENOD DE ZSÖGÖN, Silvia. "El Derecho Ambiental y sus principios rectores". Ed. Dykinson, S.L. 3a. ed. Madrid 1991. p. 109
- (4) SOTOMAYOR GARZA. Op. Cit. p. 11.
- (5) LEMUS GARCIA. Op. Cit. p. 71
- (6) MARTIN MATEO, Ramón. "Derecho ambiental". Ed. Instituto de estudios de administración local. 1a. ed. Madrid 1977. p. 171.
- (7) Ibidem. p.172
- (8) IBARROLA, Antonio de. "Derecho Agrario. El campo base de la Patria". Ed. Porrúa. 1a. ed. México 1975. p. 449.
- (9) CHAVEZ PADRON, Martha. "El proceso social agrario y sus procedimientos". Ed. Porrúa. 6a. ed. México 1989. p. 265.
- (10) MENEGUS BORNEMANN, Margarita. "El agrarismo de la Revolución Mexicana". Ed(es) de Cultura Hispánica. (Antología del pensamiento político, social y económico de América Latina). Madrid 1990. p. 124.
- (11) RUIZ MASSIEU, Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano". Ed. UNAM. 1a. ed. México 1981. p. 69.
- (12) MENEGUS BORNEMANN. Op. Cit. p. 21.
- (13) COVARRUBIAS GAITAN, Francisco. "Reunión Nacional sobre distribución de la población, migración y desarrollo". Ed. CONAPO. Guadalajara 1984. p. 47.

CAPITULO II
GENERALIDADES

CAPITULO II.

GENERALIDADES.

AL ECOLOGIA.

El tema ecológico fue siempre olvidado o ignorado, pero que de pronto a llamado la atención de las naciones en la actualidad, por lo que al recapitarse de su gran importancia, se han ocupado del tema numerosos especialistas, de las más variadas ciencias, técnicas y disciplinas, dentro de las cuales se encuentra el Derecho Agrario; dentro de éste, y de la legislación agraria correspondiente, se han dado cambios evolutivos tendientes a propiciar un entorno ecológico propicio para así conseguir una mejor calidad de vida a la población.

Por eso, es necesario precisar que es lo "ecológico", así como lo que hay en torno a este concepto.

Al igual que un organismo viviente, el medio ambiente esta compuesto por una infinidad de elementos, que dependen en forma recíproca muy compleja, como si fuesen las partes del cuerpo. Así, por ejemplo un organismo es mucho más que la suma de un cerebro, corazón, músculos, esqueleto y otros órganos, lo que afecta a una parte del cuerpo afecta al todo.

"Sin embargo, aun con todos los mecanismos de la vida integral, la planta o el animal individuales no pueden existir como entidades aisladas, sino que dependen del medio ambiente. El estudio de las acciones recíprocas entre sistemas vivos y su medio ambiente constituye la ciencia de la ecología. Considerados conjuntamente, los

organismos vivos y la materia inerte con la que actúan en reciprocidad, constituyen el ecosistema". (1)

El ecosistema natural; por ejemplo, una tierra cultivada con pasto tiene muchos factores que influyen en él; la humedad y los elementos nutritivos, el propio pasto tiene mecanismos de protección en contra de cualquier trastorno en el ambiente, pero su capacidad de protegerse así mismo es limitado, solo está preparado para los cambios que naturalmente se puedan dar como el cambio de temperatura o humedad, pero para cambios más drásticos no es igual; es cuando se generan transformaciones de impacto o de tal magnitud, que la misma naturaleza no puede regenerar después en poco tiempo. Para que no se de un desequilibrio deben mantenerse en igual proporciones los mecanismos reguladores en compensación con los factores de cambio.

"El -equilibrio de la naturaleza- es, pues, una expresión que se refiere al estado de los ecosistemas naturales que mantienen su existencia por medio de oposiciones apropiadas de procesos y mediante mecanismos reguladores, que protegen dichos procesos contra trastornos". (2)

Es tal el peso del concepto de ecología en nuestros días, que son varios los autores en el ambiente jurídico le dan importancia al concepto de ambiente, en cuanto normatividad, relacionada con la defensa de los recursos naturales, de entre ellos es el suelo; el ambiente en cuanto objeto de la disciplina urbanística, Jaquenod agrega: "el ambiente como ámbito físico de diversas acciones humanas, en el cual subsisten sistemas de equilibrio, y que puede ser modificado, pero solo a costa de reconstruir otros sistemas". (3)

Por eso es importante considerar el factor territorio, por que este es el que debe integrarse a los ámbitos de la norma urbanística y considerar la gestión de los elementos o factores del ambiente, es decir, los recursos naturales. Resguardando a toda costa los peligros que acarrearía los cambios en el medio y los estragos del impacto en éste.

Es pertinente en este momento ampliar los elementos que componen la interrelación medio ambiente-asentamientos urbanos y que son los siguientes:

1.- MEDIO AMBIENTE AGRICOLA.

Desde las etapas prehistóricas, cuando el hombre desarrolló formas agrícolas de subsistencia, comenzó la modificación de las condiciones del medio, es decir, desde sus comienzos, el suelo ha sido uno de los elementos que más se han afectado, y esta afectación va a la par de la evolución de la sociedad humana.

La agricultura es el primer invento importante del hombre en relación con la alteración de la Tierra. El sistema agrícola que se emplee debe mantener el equilibrio que se describió anteriormente, es decir, debe proporcionar con técnica el equilibrio de los factores del medio, para evitar de esta manera el agotamiento de los suelos, y con esto el rompimiento del ciclo ecológico, con los consecuentes resultados negativos en el medio.

La agricultura es la técnica por la cual el hombre cultiva la tierra para producir principalmente alimentos vegetales, en este procedimiento, se cambian los patrones ecológicos y biológicos del medio, por tanto, esta actividad siempre tendrá precisamente la finalidad de modificar el medio para así poder conseguir sus

objetivos. "La tierra cultivable es el más relevante de todos los recursos naturales, sobre todo por el constante aumento de los requerimientos de alimentación y materias primas que impone el crecimiento de la población, la urbanización y la industrialización".

(4)

2.- CRECIMIENTO URBANO.

El fenómeno del crecimiento de la población proviene del mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y uno de los factores que hacen posible esa mejoría, paradójicamente, es la agricultura. Con el crecimiento de la población crece paralelamente la necesidad de vivienda, el conglomerado urbano comienza a invadir las áreas libres para poder así asentarse, de las cuales, casi en su mayoría son las destinadas a la producción agrícola, debido a que las poblaciones están cerca o próximas de los campos de cultivo, y que después son alcanzados por los centros de población. Las tendencias que se han dado en los últimos años a la concentración urbana, es tanto en países desarrollados como los que están en vías de desarrollo, por lo que no es difícil de predecir que el complejo urbano será el ambiente dominante de las futuras generaciones.

La substitución del medio rural, por el urbano es cada vez mayor, las crecientes funciones de la ciudad en materia de comercio, industria, administración y transportes, al mismo tiempo que se debilitan las sujeciones de la población a la tierra, dando paso a la población que crece día a día, superando la infraestructura de las ciudades, más allá de sus antiguos límites.

"Ahora, las fuerzas creadas por el hombre y su tecnología dependen de sistemas construidos por el mismo, que rebasan la

capacidad de decisión de los hombres". (5) Las catástrofes naturales creadas por la aplicación de los sistemas hasta ahora mal entendidos, de las consecuencias que se salen de las manos de los que planean y deciden por la mayoría.

La sociedad rural era a principios de siglo mayoritaria, pero se ve constantemente reducida, dando paso a las ciudades como las concentradoras de población, por lo que el fenómeno de proceso de urbanización es acelerado.

B) LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS Y SU REPERCUSION ECOLOGICA.

"Históricamente, el hombre ha sentido su destino sometido a fuerzas que operan por encima de sí mismo". (6) La ciudad como fenómeno, se conoce desde hace más de cinco mil años, pero la metrópoli moderna data sólo de 100 años atrás. La búsqueda de espacios, la necesidad de materias primas y la producción de desechos que traen consigo el crecimiento de las zonas urbanas, son la principal causa del deterioro del entorno ecológico con el que están en mediato e inmediato contacto.

Debe entenderse que la realidad esta constituida por la relación entre los espacios naturales y lo sociales, en mutua interconexión, por tanto, la relación ambiente-desarrollo no puede separarse, es íntima e inseparable. Debe tenerse siempre presente, que entender el desarrollo no puede hacerse de forma aislada de la situación ambiental, y viceversa; no es posible alcanzar objetivos y metas de desarrollo sin estar separada del problema ambiental. No puede haber una separación tajante entre el hombre y la naturaleza, ni entre el

sistema social ni el natural, forman cada uno de ellos un todo, y que se compenetran en las causas y efectos que hay entre ellos. En la actualidad, muchos de los recursos naturales comienzan a escasear, aunque esto es relativo, ya que un recurso es o no escaso dependiendo de la utilidad o aprovechamiento que de él se disponga.

En muchas concentraciones urbanas se presentan irregularidades de población y de crecimiento en lugares inconvenientes, siendo la consecuencia un costo social muy alto, pero además de los problemas que se presentan en el nivel social, los ecológicos se hacen presentes con gran intensidad.

En nuestro país las grandes zonas urbanas padecen problemas críticos de contaminación del aire, por que el 40 % de la contaminación atmosférica se generan en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Pero no solo se afecta a la atmósfera, sino también los entornos inmediatos, y aun los mas lejanos ecosistemas de manera indirecta. "Por eso las propuestas incluidas en los programas de saneamiento urbano son: el ordenamiento territorial, el ahorro de energía y agua, la recolección de desechos, el control del ruido, así como la promoción de una mayor conciencia y participación ciudadanas". (7)

El problema de los habitats en los países en vías de desarrollo es más complejo que en los países avanzados, las realidades sociales y económicas influyen de manera contundente, los niveles inferiores en tecnología y el menor grado de desarrollo económico, carencia de recursos, y lo que es más determinante: las altas tasas de crecimiento demográfico, son contundentes influencias.

La mancha urbana avanza a paso más acelerado que el progreso económico, social e industrial. Por tanto, la creación de empleos en las ciudades es insuficiente para poder hacer frente al crecimiento de la población y la migración del campo. De este modo surge la población marginada, fenómeno que caracteriza a los países en desarrollo, resultando las viviendas cada vez más escasas.

Es conveniente determinar el concepto de colonización, ya que nos da la pauta de lo que se entiende por asentamiento humano, y es lo siguiente:

Colonización: "Se entiende a la ocupación de un lugar determinado, por un grupo social, con el objeto de establecer una verdadera comunidad local. En este sentido, la colonización se presenta como un hecho social concreto y se caracteriza por ser uno de los medios que pueden utilizarse en la formación de una comunidad, pudiendo ser también por el movimiento de personas hacia un lugar previamente determinado". (8)

En este sentido, debe entenderse al asentamiento como colonización de determinada área. El crecimiento urbano y la colonización dejan a su paso estragos en el medio ecológico, y a su vez la disminución en la calidad de vida de los habitantes. Las manchas urbanas dejan a su paso estragos en todos niveles; desde los suelos, aguas y atmósfera.

La afectación de suelos se produce con la construcción de viviendas y otros inmuebles, que impiden el crecimiento de la flora desde donde se construye, hasta llegar a afectar los lugares más alejados, que invaden para proporcionarse los medios de construcción para viviendas, como ejemplo sería la proximidad de un bosque contiguo a una ciudad, y que éste sirva para abastecer de madera al casi siempre creciente asentamiento humano, para la construcción de viviendas u otros productos para las habitaciones.

Los efectos que se causan al medio ambiente son muchos, siendo varios los estratos naturales que se afectan, como los señalados anteriormente. Los asentamientos urbanos destruyen no solo la armonía territorial, sino que traen consigo la contaminación de las aguas, por la generación de desperdicios domésticos o industriales vertidos en las aguas residuales. Del aire no es necesario decir, que los vehículos automotores - y la gran concentración de estos en las ciudades- son los principales destructores de la calidad del aire, ya que aportan hasta el 80 % de los residuos tóxicos a la atmósfera.

Pero para determinar cual ha sido la gravedad de la afectación del medio ambiente que rodea a la zona urbana, se realizan actividades y estudios para conocer el impacto ambiental que se haya hecho a cierta área. El estudio esta encaminado para saber cuales son las técnicas o procedimientos para realizar obras, y cerciorarse que estas no afectaran al medio ambiente. O si ya se realizo la afectación, determinar cual ha sido la gravedad de ésta. La descripción del impacto ambiental se explicará más adelante en el capítulo correspondiente.

C) LOS PRINCIPIOS AGRARIOS.

En nuestro país, las normas jurídicas han existido desde tiempos lejanos, para ser aplicadas a casos, en los cuales la problemática agraria es el centro de estos. Son varios los postulados dados en materia agraria en México, por eso, para conocer sus alcances y principios se debe conocer lo que es Derecho Agrario.

Derecho Agrario proviene etimológicamente de: derecho, lo cual significa recto, severo, rígido, justo; y del latín ager, que a su vez significa lo referente al campo. De las raíces de que deriva el Derecho Agrario, se puede considerar que el término agrario tiene un significado mucho mayor que el que nos da la palabra agricultura. El concepto es estrecho en relación con la multitud de nociones con que se relaciona el Derecho Agrario.

Una definición que resulta aceptable dentro de la doctrina mexicana es la que nos da el doctor Lucio Mendieta y Nuñez, y dice:

Derecho Agrario. - "es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola".
(9)

Del concepto de Derecho Agrario que prevalece en la doctrina de nuestro país, se encuentran precisados dos puntos básicos:

- a) La reglamentación de la tenencia y disfrute de las tierras, aguas, bosques y demás elementos naturales relacionados a la producción.
- b) La regulación de las explotaciones agrícolas.

De los caracteres del Derecho Agrario podemos señalar a los siguientes como los más importantes:

- a) **Autónomo.** - Se rige por principios propios distintos de los que hay en otras disciplinas.
- b) **Social.** - Por que sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina, los económicamente débiles, así como asegurar su convivencia con los otros sectores demográficos de la sociedad sobre la base de justicia y equidad.
- c) **Reivindicatorio.** - Ordena la restitución de la tierra en favor de la clase campesina, de sus legítimos dueños.
- d) **Dinámico.** - Está sujeto a una evolución progresiva, según se vayan presentando los cambios, ya sean políticos, sociales, científicos o económicos.
- e) **Singular y Excepcional.** - Motivado por la justicia social y el interés público.

El Derecho agrario atendiendo a su definición, a las instituciones que lo componen y normas que lo integran, así como las metas que persigue, se puede afirmar que constituye una de las ramas más importantes del Derecho Social, sobretodo en nuestro país, por que la evolución de los problemas agrarios ha sido medular. Actualmente nuestras leyes son proteccionistas de las cuestiones

agrarias, encargandose de vigilar se observen correctamente los principios agrarios y de llevar a cabo la justicia social.

Continuando con los principios rectores del Derecho Agrario, y recalcando su autonomía doctrinal se distinguen dos aspectos generales:

A) Derecho Agrario Sustantivo.- Esta integrado por el conjunto de normas que establecen los principios jurídicos.

B) Derecho Agrario Adjetivo o Procesal.- Regula la organización jurisdiccional y el ejercicio de las acciones, para hacer efectivos los derechos instituidos por la anterior parte. (10)

Agricultura y Derecho forman un binomio, de eso no hay duda, han sido inseparables a lo largo de la historia de la humanidad, el Derecho no solo ha de encargarse de la producción, de su distribución, sino que debe buscar también la enseñanza o procurar se lleve a efecto esta.

Como se observa, el Derecho Agrario, busca salvaguardar los intereses de las clases más desprotegidas, ya sea en su patrimonio, integridad familiar o en las condiciones de la calidad de vida.

D) DERECHO AGRARIO AMBIENTAL.

Una vez visualizado en términos generales lo que es el Derecho Agrario, resta explicar brevemente lo que significa ecológicamente ambiente.

El "ambiente" como objeto del Derecho. La palabra ambiente, en términos generales, corresponde a la expresión inglesa <environment>, que a penetrado entre los estudios de Derecho como <entorno>, sobre todo con la finalidad de darle un sentido urbanístico. La primera

aproximación del concepto de ambiente, deja sentir su amplia noción que incluye toda la problemática ecológica general.

"El Derecho agrario ha sido desde sus orígenes un Derecho social, cuya finalidad más importante es la transformación de la estructura agraria tradicional de carácter latifundista o minifundista. Implica cambiar de manera radical un sistema de relaciones hombre-hombre (relaciones sociales y económicas) y hombre-naturaleza (sistema de explotación), basado en un régimen de tenencia y apropiación del suelo y demás recursos naturales, signado por la injusticia social y la ineficiente e irracional explotación de los factores de producción". (12)

Son tantos los temas que circulan dentro de la gama del Derecho Agrario, que puede considerarse a éste como precedente del Derecho Ambiental. El Derecho Agrario se ha encargado de regular la posesión y distribución de la tierra, y por lo que toca a los asentamientos humanos, las leyes agrarias en México han establecido, -aunque tal vez de manera tenue- los lineamientos primigenios de los ordenamientos urbanos.

El Derecho Agrario ha evolucionado a la par del crecimiento de las aglomeraciones urbanas, ha cambiado para poder defender las tierras rústicas y evitar el empobrecimiento progresivo de las mismas; siendo innecesario preguntarse si en el futuro seguirá esa tendencia, ya que se busca evitar una total absorción del campo por la ciudad. Al respecto, el autor Ballarín Marcial cuestiona: "Se preguntan los sociólogos y urbanistas, como será la ciudad del futuro, si una ciudad fantástica, como inmensa colmena, subterránea, típica o hermosa. La respuesta a esta pregunta que lleva envuelto

nada menos que el futuro del Derecho Agrario, que debe llegarse a un cierto equilibrio; precisamente los grandes espacios libres de campo, pueden y deben aprovecharse para liberar al hombre ciudadano de la despersonalización y la angustia". (13)

El ambiente como objeto específico de una rama del Derecho, embona perfectamente con la referencia de los elementos ambientales. Para que pueda hacerse una disciplina jurídica, deben haberse detectado previamente las coherencias y diferencias en el conjunto de normas que permanecen dispersas, y que pueden ser reconocibles para ser englobadas en un ordenamiento específico. Como ejemplo, es precisamente la disciplina urbanística, que participa en el mejoramiento ambiental. "El urbanismo y la ordenación del territorio dan pie a disciplinas jurídicas más extensas desde un determinado enfoque que la ordenación ambiental propiamente dicha, ya que conjuga factores más numerosos que los tomados en cuenta para la defensa de los elementos". (14) La protección de la naturaleza se divide en múltiples campos sectoriales, como ejemplos serían la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales, de los recursos naturales.

El Derecho Agrario actúa sobre conductas, es un Derecho para ejercer en las conductas de los particulares, así como en las colectividades, para eso cuenta con instrumentos de control, como son las sanciones ya sean preventivas o represivas, éstas serán vistas más ampliamente en el capítulo VI de este trabajo. Continuando, no se trata de un Derecho estático, cumple además con los principios propios, de los que puede ejercer su acción coordinada con otra disciplina, como es la ecología.

El Derecho Agrario tiene la facultad de poder regular todo lo relacionado al agro -incluso asentamientos-, por lo que el fenómeno urbano no escapa a su competencia, y como el fenómeno urbano también forma parte del interés del orden ecológico en su sentido más amplio, se puede deducir sin temor a una equivocación que ambos tienen nexos comunes. Al llegar a este punto es necesario conocer el concepto de derecho de protección al ambiente en México, y determinar la conexidad que existe con la disciplina agraria.

La protección al ambiente en nuestro país tiene alcances jurídicos, este alcance se debe entre muchas otras cosas a que el problema ecológico tiene repercusiones sociales, económicas y hasta políticas, además de los que internacionalmente surjan de ellos.

Los alcances que tiene el problema urbano repercute en esferas tan complejas como las que hay a continuación:

Sociales.- Se habla de problemas sociales, debido a que la polución repercute directamente sobre el bienestar físico de los individuos, haciendo disminuir su nivel de vida, y de alguna manera en los sistemas de producción, ya que un individuo enfermo o débil deja de ser más productivo, lo que a su vez acarrea una disminución en el ingreso económico de la persona, comenzando así una cadena continua de problemas sociales. El maestro Cabrera Acevedo reconfirma lo anterior : "El costo externo se ha transferido a la sociedad, quien soporta el progresivo empobrecimiento en calidad de los recursos naturales que la rodean y además, en último extremo, tiene a su cargo rehabilitar el medio degradado". (15)

Económicos.- Los problemas ecológicos son también económicos, por que la escasez y agotamiento de recursos naturales trae aparejado

el desequilibrio de los ecosistemas de donde son extraídos. Los niveles de producción van cada día en aumento, debido a las crecientes demandas de los mercados nacionales e internacionales, por lo que los procesos de extracción y explotación de los recursos naturales es ascendente. La ecología también tiene soluciones a los problemas ecológicos, aunque se debe reconocer, que más que una concientización de los problemas ambientales, son movidos por la escasez continua de los elementos, lo que ha orillado se reciclen los desechos para ponerlos otra vez dentro de los mercados de consumo, evitando así se genere más contaminación, y definitivamente menos pérdidas.

La relación entre la economía y la ecología, -enfocada en su parte agraria- ha aumentado en acciones de coordinación de objetivos, para establecer balances entre los costos ecológicos y los beneficios económicos. "Se ha propuesto así la construcción de una racionalidad ambiental fundada en la conceptualización del ambiente como un potencial productivo, que integra la productividad ecológica y de los aportes de los procesos naturales, junto con la productividad social, cultural y tecnológica, con las fuerzas de mercado". (16). Lo mismo nos menciona el autor Alfonso González sobre las tendencias de esta coordinación, entre el agrarismo ecológico y la aplicación de la tecnología para el mejoramiento de los efectos productivos, y por tanto económicos: "Hay una tendencia creciente hacia la popularización de tecnologías apropiadas a escala comunitaria que permiten, facilitan y animan a pequeños poblados y grupos de comunidades a establecer por ejemplo, pequeñas cooperativas, empresas forestales comunales y aserraderos ejidales,

que combinan apropiación tecnológica de pequeña escala con cultivo racional del bosque, o aprovechamiento de los recursos naturales". (17)

Políticos.- La contaminación crea también problemas políticos, ya que los problemas sociales en las urbes cobran dimensiones mayores, provocando graves malestares, esos malestares van tornándose en protestas y mitines, encabezados por personas aisladas o grupos bien organizados, movidos muchas veces por el suceso de alguna catástrofe local o internacional, como también las condiciones de riesgo que pueden existir en determinada área, buscando siempre la atención gubernamental para conseguir sean atendidas sus demandas. Pero no solo grupos aislados o espontáneos se perfilan en los problemas ecológico, sino que hasta pueden aparecer verdaderos partidos políticos, teniendo como bandera proselitista el movimiento ecológico.

Esos son las grandes causas, que se atribuyen en particular, provocan en nuestro país la degradación del medio, según el criterio del maestro Cabrera Acevedo: el problema poblacional y el tecnológico. (17)

El primero, se debe al rápido crecimiento de la población y es el responsable directo de las avanzadas áreas urbanas, que en algunos momentos produce degradación por la velocidad tan rápida como se forma, lo que propicia las irregularidades de los asentamientos humanos, lo que crea condiciones de insalubridad y falta de servicios, repercutiendo en el medio ecológico. La proliferación de la población es causa del desequilibrio entre las tasas de natalidad

y mortalidad, en donde la primera sobrepasa por mucho a la segunda; otra causa, es la inmigración de pobladores de áreas rurales a las urbanas.

El segundo, en nuestro país, por pertenecer al grupo de los países que están en vías de desarrollo, se encuentra a la zaga de los adelantos técnicos de los países industrializados, sobre todo, los que son creados para la prevención de daños ecológicos, el sistema de producción en México es muchas veces obsoleto, así que el producto ya manufacturado lleva consigo para su producción un gasto ecológico mayor, que si hubiera sido creado en un país industrializado, contando con un mayor apoyo tecnológico y menos sacrificio ambiental.

Las dos causas anteriores están en estrecha interdependencia, son el resultado de la enorme actividad del hombre, de como va destruyendo su propio entorno.

Pero el Derecho a comenzado a analizar y tipificar, dando forma al desarrollo de un orden jurídico ambiental. Este campo del Derecho es muy variado, ya que contempla cuestiones muy diversas, por que el objeto de la regulación jurídica es extraordinariamente variable, y el Derecho se halla relacionado con muchos y diversos temas, y con mucha frecuencia muy especializados, tanto como el problema de los asentamientos humanos, que evoluciona para dar paso a la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, de cuyo contenido se analizará más adelante.

El Derecho, preocupándose por la ecología, intenta proteger ciertos principios de la calidad donde vive el hombre, para poder preservar su salud física y psíquica. El Derecho es el instrumento muy importante con el cual cuenta el hombre para poder defenderse de

si mismo, él mismo es su propio enemigo, y en materia ecológica no podía ser la excepción. "La aplicación de ciertos principios en defensa de la calidad del ambiente -sobre todo en el caso de México- como la conservación de los recursos naturales, la pureza del aire, la fertilidad de los suelos etcétera no constituyen fines en sí mismos, mas son instrumentos esenciales para que la vida del hombre transcurra en un medio favorable, capaz de preservar la salud de su cuerpo y de su mente". (18)

La finalidad del Derecho en materia de ambiente en México.

"El Derecho (en materia ambiental) protege al ser humano del presente y de las generaciones futuras, sin apoyarse en los principios tradicionales del Derecho civil sucesorio, ni en valores nacionales, étnicos ni antropológicos. Se trata tan sólo de que el medio que rodea al hombre tenga ciertos mínimos de calidad. Si en el presente no se defienden esos mínimos o no se combaten los signos degradantes del ambiente, las generaciones futuras tendrán que pagarlo con su salud física y psíquica". (19) Pero además se debe agregar que no solo el precio sera físico para el hombre, sino que también en los demás niveles, como es el social, económico y político, ya que la rehabilitación del medio ambiente resulta en exceso costoso para estos niveles.

El Derecho Agrario, al proteger los medios naturales, ya sea preservando, mejorando o reconstruyendolos, participa al mejoramiento de la calidad de vida de las personas, cumpliendo con la finalidad ecológica que se busca. Por eso, no sería equivocado hablar dentro

está parte del Derecho de un Derecho Agrario Ambiental, ya que doctrinalmente coinciden ambos a perfeccionar la vida del hombre, cumpliendo con los fines agrarios y con los fines ecológicos. Llevando acciones ambos que coinciden, en actuar y realizar objetivos.

La autora Silvia Jaquenod, refrenda estas ideas al decir:

"El Derecho Agrario se puede decir, que es por excelencia, el derecho de la acción del hombre sobre la naturaleza, por cuanto su esencia es crear instituciones que aseguren un nuevo sistema relacionado entre el hombre y la naturaleza, con relación al aprovechamiento de los recursos naturales vinculados a la producción agrícola. Esto implica transformar la estructura económica del agro, y por ende, de las relaciones tradicionales de producción vinculadas a la propiedad territorial latifundista o minifundista. Es un Derecho -biológico-, pues, pretende a través de las reformas agrarias, incorporar métodos racionales de aprovechamiento de los suelos y demás recursos naturales renovables, que garanticen la conservación de los mismos. Constituye histórica y lógicamente la expresión más acertada de la traducción de la preocupación ambiental en instituciones y principios jurídicos". (20)

Como observación se puede decir, que el Derecho tiene al ambiente como objeto, tan es así, que dentro de la legislación mexicana se encuentran contenidos de manera dispersa o especializada temas ecológicos.

Como se dijo anteriormente, el Derecho es evolutivo, siempre cambia para poder resolver los problemas de la cada vez más compleja sociedad. Se crean normas para dar solución a los problemas que se

van presentando. La defensa del ambiente se ha convertido en un problema de rango jurídico y dentro de este vasto espacio que compone la legislación de nuestro país, se analizará en orden jerárquico las distintas disposiciones que regulan el tema central de este estudio, además de como y donde están contenidas.

CITAS.

- (1) TURK, Amos y otros. "Ecología, contaminación, medio ambiente". Trad. por Carlos Gerhard Ottenwaelder. Ed. Interamericana. 1a. ed. México 1984. p. 1.
- (2) Ibidem. p. 3.
- (3) JAQUENOD DE ZSÖGÖN. Op. Cit. p. 80.
- (4) SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. "Medio ambiente humano. Problemas nacionales". 2a. ed. México 1972. p. 32.
- (5) LEFF, Enrique. "Sobre el Derecho ambiental y la gestión participativa". Recopilado por Margot Aguilar, "Hacia una cultura ecológica". Ed. Fundación Friedrich Ebert-México. 1a. ed. México 1990. p. 46.
- (6) Loc. Cit.
- (7) CONADE. "Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente". México 1992. p. 19.
- (8) MANZANILLA SCHAFFER, Víctor. "Reforma Agraria Mexicana". p. 242. citado por Mario Ruiz Messieu. "Temas de Derecho Agrario Mexicano". Ed. UNAM. 1a. ed. México 1981. p. 70.
- (9) MENDIETA Y NUNES, Lucio. "Introducción al estudio del Derecho Agrario". p. 6. citado por Raúl Lemus García. "Derecho Agrario Mexicano". Ed. Porrúa. 7a. ed. México 1991. p. 17.
- (10) LEMUS GARCIA. Op. Cit. p. 55.
- (11) JAQUENOD DE ZSÖGÖN. Op. Cit. p. 211.
- (12) BALLARIN MARCIAL, Alberto. "Derecho Agrario". Ed. de Derecho reunidas. 2a. ed. Madrid 1978. p. 547.
- (13) MARTIN MATEO. Op. Cit. p. 76.
- (14) CABRERA ACEVEDO, Lucio. "El Derecho de protección al ambiente". Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1a. ed. México 1981. p. 9
- (15) LEFF, Enrique. Op. Cit. p. 58.
- (16) CABRERA ACEVEDO. Op. Cit. p. 13.
- (17) Loc. Cit.
- (18) Ibidem. p. 14.

(19) JAQUENOD DE SZÖGÖN. Op. Cit. p. 212.

CAPITULO III
MARCO JURIDICO

CAPITULO III.

MARCO JURIDICO.

A) CONSTITUCION POLITICA DE MEXICO.

En nuestra legislación, aparecen ordenamientos jurídicos cuyo contenido se ocupa de los problemas agrarios, así como de los asentamientos humanos y los aspectos ecológico de éstos sobre el medio ambiente.

Para poder hablar de estos ordenamientos es necesario citar primero por orden jerárquico, a nuestra Constitución política, el principal pilar de nuestro Derecho, ya que de ella se derivan todos los demás ordenamientos, y estos tienen como línea a seguir los parámetros que le da la Constitución. Es por eso que a continuación se mencionarán y transcribirán los artículos constitucionales fundamentales que dan forma y regulan la materia agraria, relacionada esta con los fenómenos ecológico y urbano.

Artículo 4o.- En su cuarto párrafo nos dice: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y los apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Este artículo da como pauta el desarrollo de la vivienda digna, dando la misma ley los parámetros para poder conseguir esa finalidad. A partir de este momento comienza la preocupación del Estado para intervenir en los problemas urbanos, y por tanto ecológicos.

La población en nuestro país, como se comento en capítulos pasados, ha rebasado su propia estructura urbana, no es posible que tal situación continúe, por que de continuar, el costo social será más caro como también el cúmulo de problemas que representa su solución, por lo que no debe permitirse que siga prolongandose la situación existente hasta ahora. Dentro de los planes de desarrollo urbano que se verán más adelante y que vienen a colación con este artículo, es el de crear conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el ciudadano, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios, sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitándose en forma gradual los asentamientos humanos irregulares o en habitaciones improvisadas. Esto es lo que nos señala en primer término nuestra Máxima Carta, señalando la gran importancia que tiene este aspecto dentro de nuestras leyes.

Artículo 25.- Situando en su sexto párrafo nos dice: "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

De este párrafo se desprende el interés del Estado por los recursos naturales, imponiendo a la actividad industrial las medidas de protección al ambiente. Menciona la "equidad social" que debe entenderse como la aplicación de fórmulas que mantengan el equilibrio del desarrollo, y que no beneficien a una parte de la sociedad en detrimento de otra. El Estado tiene ahora la preocupación de que los recursos productivos deben emplearse con sentido social, ya que deben cuidarse, así como la conservación del medio ambiente. Esto es el

reflejo de la actual tendencia de ideas y preocupaciones, que se justifican plenamente de las corrientes de pensamiento y acción que pugnan por la conservación del entorno ecológico, como condición fundamental para un sano desarrollo.

Artículo 27.- El contenido de éste artículo es inmenso, es el que da forma a la Ley Agraria, ésta Ley es reglamentaria del artículo, por lo que su relación con todo lo agrario es indiscutible, así como las incorporaciones a los temas ecológico y de asentamientos es contundente.

Lo que incluye en éste artículo será descrito más adelante en el siguiente inciso, ya que al tratarse la Ley Agraria se tocará con más precisión el contenido del artículo 27 constitucional.

Artículo 73.- Nos señala las facultades del Congreso, pero las que interesan son las siguientes:

XVI 4a. "Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan".

XIX "Para fijar las reglas a que deben sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos".

XXIX "Para establecer contribuciones:
...2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27"

XXIX-G Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

El Congreso de la Unión tiene atribuciones limitadas de acuerdo con el principio de distribución competencial.

En el artículo antes citado, se ve claramente el papel de los poderes por proteger al medio ambiente; considerando que una de las

preocupaciones fundamentales de todo ser humano es la puesta en práctica de series de acciones que le permitan mejorar la calidad de vida, pero sin descuidar la explotación de los recursos naturales que le rodean, siendo racional y equilibrada. Incorporada esta adición constitucional en 1971. (1)

Es propio del ser humano satisfacer sus necesidades, por lo que produce bienes y servicios, sin que muchas veces le pueda importar el deterioro que puedan sufrir los recursos naturales y el medio ambiente en particular. Por eso, conciente de tal situación el poder revisor de la Constitución consideró que era necesario facultar al Congreso de la Unión para poder legislar en materia protección al ambiente y que con su actuación busque resolver el problema ecológico.

Lo anterior, forma parte de la decisión de crear un programa bien estructurado, que simultáneamente se hizo al reformarse el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, para poder dar fundamento y orientación a la política que permita el restablecimiento del equilibrio ecológico.

La tarea que se encomienda al Congreso en materia ecológica es sumamente importante, y sólo podrá tener éxito si se deriva la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, ya que después de todo, la labor que se emprende es de interés para todas las personas, y como se dijo en el capítulo precedente, se busca el bienestar y las condiciones óptimas que permitan el mejor desarrollo y calidad de vida de todos los mexicanos.

Referente a la participación de las distintas autoridades de nuestro país, se hablará más adelante en su capítulo respectivo de la

conurrencia de las autoridades, que en materia ecológica a tenido una particular importancia, dejando que el Municipio pueda actuar con mayor libertad, y siendo la coordinación de éstos la que pueda efectuar las tareas con más eficacia, nota distintiva de lo que ocurre en diferentes ámbitos de nuestro país, aun independientemente del tema ecológico.

Artículo 115.- El artículo se refiere al Municipio Libre como base de su división territorial. Pero este nos menciona el papel del municipio para poder realizar tareas en bien del desarrollo ecológico como es:

V "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formar, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; 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 reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

El presente artículo estructura política y administrativamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano. Como se dijo anteriormente, es el Municipio el principio de las acciones que se toman en materia ecológica, regulando los centros urbanos, asentamientos humanos destinados a la agricultura, regulación de servicios, así como también cuidar los aspectos ecológicos primarios y secundarios. (2)

Como ya antes se había expuesto, uno de los grandes problemas de las sociedades actuales, sobre todo de los que están en vías de desarrollo, es el acelerado crecimiento de la población, que traen consigo la proliferación de asentamientos irregulares, con los resultados de destrucción de áreas verdes; problemas sociales como

insalubridad o criminalidad, pero también a estos problemas se agrega la contaminación ambiental.

El problema de los Asentamientos Humanos es fundamental, y sobre todo cuando estos parten en principio de los campos para cultivo, o cuando invaden a éstos, pasando de predios agrícolas a urbanos. Por eso, es de hacer notar la intención del legislador por darle al Municipio la facultad de regirse urbanísticamente, se da la tarea de buscar aprovechar correctamente los espacios municipales. Se le da al Municipio fuerza administrativa como son los servicios públicos en general, además de decidir sobre su ámbito territorial, al determinar la planeación y el control de la zonificación del desarrollo urbano; pero sobre lo que debe hacerse mención especial, es a las acciones que puede ejercer el Estado como el establecimiento de reservas territoriales, la utilización del suelo o la regulación de la tenencia de la tierra urbana, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones, y sobre todo la creación de reservas ecológicas.

Los anteriores son los artículos constitucionales con sus respectivos comentarios, y que son fundamentales por el contenido de estos en el presente tema.

EL LEY AGRARIA.

La Ley Agraria es reglamentaria del artículo 27 constitucional, pero por ser el contenido de este artículo muy vasto solo se transcribirán las partes textuales que se refieren específicamente a los asentamientos humanos y al tema ecológico. Es pertinente mencionar que el artículo sufrió en febrero de 1992 modificaciones, y

dentro de estas reformas se incluyen mejoras a los aspectos ecológicos y medio ambiente en general.

Artículo 27 constitucional. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

"....se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico,..... y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales...."

VII "Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas".

"La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores".

La variedad de la temática del artículo 27 es amplísima, teniendo en cuenta que más de 20 leyes, entre orgánicas y reglamentarias encuentran su fundamento en este artículo. Pero también es necesario aclarar que en el texto del artículo, existe una falta de orden de los distintos temas que son tratados, así, los anteriores son párrafos que forman parte del contenido del artículo 27, pero solo se transcribieron las partes correspondientes al interés del tema.

Ahora toca el turno, de igual forma, de señalar solo los artículos y las partes concernientes en torno al tema central.

LEY AGRARIA.

Dentro de la Ley agraria existen dos secciones que dedica especialmente a los asentamientos humanos y zonas urbanas, estas son la sección cuarta y séptima respectivamente, pero además de estas dos secciones especiales, se debe mencionar que existen dentro del cuerpo normativo de esta ley artículos dispersos afines al tema central, de este modo pasamos a mencionarlos:

Art. 2o.- "...El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado al aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables".

Art. 5o.- "Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico...."

Art. 22 f. VII.- Será competencia de la asamblea: "Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y las parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización".

Sección Cuarta. De los terrenos del Asentamiento Humano.

Art. 63.- Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

Art. 64.- Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en

el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Las autoridades federales, estatales y municipales, y en especial la Procuraduría Agraria, vigilarán en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

A los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

Art. 65.- Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado, conforme a las leyes de la materia.

Art. 66.- Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Ecología.

Art. 67.- Cuando la asamblea constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad.

Art. 68.- Los solares serán de propiedad plena de sus titulares. Todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización. La extensión del solar se determinará por la asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. El acta respectiva se inscribirá en dicho Registro y los certificados que éste expida de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes.

Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avocindarse.

Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubiesen sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores.

Art. 69.- La propiedad de los solares se acreditará con el documento señalado en el artículo anterior y los actos jurídicos subsecuentes serán regulados por el derecho común. Para estos efectos los títulos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

Art. 70.- En cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar.

Art. 71.- La asamblea podrá resolver igualmente una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales.

Sección séptima. De las tierras ejidales en zonas urbanas.

Art. 87.- Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Art. 88.- Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubique en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a los previsto en la declaratoria respectiva.

Art. 89.- En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano-municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Además de los anteriores artículos, dentro de la Ley existen otros que tocan el tema de los asentamientos humanos y los núcleos de población, los cuales son los artículos 29, 41, 42 f V, 44, 48, 56, 57 f IV y 59 de la Ley.

Como se puede observar, dentro de la Ley Agraria se han incorporado cuestiones de urbanidad y ecología. La posición de la Ley como ordenamiento jerárquico inmediato después de la Constitución es innegable, la misma Ley señala a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la Ley General del Equilibrio Ecológico como leyes complementarias. (3)

De lo anterior se deduce, que es la materia agraria la que en principio da las pautas a seguir para los esquemas de urbanidad, por lo que no es de ninguna manera la cuestión agraria y de asentamientos humanos ajenas a la materia. Estas dos guardan una estrecha relación entre sí, siendo la materia agraria el tronco central en el que se apoyan y van derivándose las extremidades que van dando forma al cuerpo normativo.

C) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La ley de asentamientos ha sido de reciente creación, abrogando a la anterior del 26 de mayo de 1976; la nueva ley entró en vigor el 10 de julio de 1993. Por lo que las modificaciones que se hacen en materia agraria y de asentamientos humanos a partir de esta ley son profundas.

Son diversos los puntos de la Ley, que abrogan a la anterior, debido fundamentalmente a la experiencia obtenida de su aplicación a lo largo de 17 años que duró la vigencia de la Ley abrogada, además de las experiencias pasadas se vincula estrechamente con los objetivos y estrategias del Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo.

La forma como esta integrada la Ley es la siguiente:

CAPITULO PRIMERO.
Disposiciones Generales.

CAPITULO SEGUNDO.
De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades.

CAPITULO TERCERO.
De la Planeación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

CAPITULO CUARTO.
De las Conurbaciones.

CAPITULO QUINTO.
De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población.

CAPITULO SEXTO.
De las Reservas Territoriales.

CAPITULO SEPTIMO.
De la Participación Social.

CAPITULO OCTAVO.
Del Fomento al Desarrollo Urbano.

CAPITULO NOVENO.
Del Control del Desarrollo Urbano.

El contenido de esta Ley es muy importante para el tema en cuestión, sobre todo el capítulo sexto de la Ley, en donde se atiende la cuestión del aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el aprovechamiento de asentamientos humanos y poblados.

De esta manera, se continuará con la descripción de los capítulos que componen esta Ley, recalcando y señalando los puntos que son los más importantes en relación al tema.

El Capítulo Primero es relativo a las disposiciones generales, que resultan imprescindibles en todo ordenamiento jurídico, este nos señala el objeto de la Ley; define los conceptos básicos; las políticas y lineamientos que marcan el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población; señala el interés público y el beneficio social para poder marcarse reservas, usos y destino de los predios.

Como objetos que debe seguir la Ley son principalmente la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y los municipios; la fijación de normas básicas en la materia; definir los principios.

Se incorporan a su vez definiciones que precisan los conceptos utilizados, para poder hacer más fácil la comprensión de las leyes y de este modo su más exacta observancia.

El Capítulo Segundo de la Ley recoge el principio dado en los artículos 73 f. XXIX-C y 115 de la Constitución, en donde se establece la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para que se pueda dar la coordinación de las acciones de planeación y regulación de los asentamientos humanos. Este concepto de concurrencia es un nuevo enfoque a las atribuciones de federales en el tratamiento del fenómeno urbano, buscándose de esta manera fortalecer las atribuciones de las Entidades Federativas y de los Municipios. Es tal la importancia de este nuevo enfoque que se le da a los poderes del Estado, que es necesario dedicarle un capítulo aparte, por lo que más adelante se señalara con precisión en

que consiste y cuales son las acciones e instrumentos con los que ahora cuenta el Estado para poder ejercitar la concurrencia.

En el Capítulo Tercero la Ley determina que la planeación y la regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, forman parte del Sistema Nacional de Planeación, siendo esta una política sectorial que ayuda al logro de los objetivos de los planes nacionales de desarrollo.

En este capítulo se determina que es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, en que consiste, tanto a nivel nacional como los demás planes a nivel estatal y municipal, dando de esta manera la pauta para mostrar los seguimientos de como debe ser efectuada la concurrencia de acciones por parte del Estado. Es también en este capítulo, donde se hace referencia a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente como regla para el establecimiento de criterios generales de regulación ecológica, y de este modo hacer énfasis en la influencia ecológica que tienen los asentamientos urbanos en el ambiente.

El Cuarto Capítulo en donde se atiende a las conurbaciones. Este capítulo tiene su base en el artículo 115 constitucional, que da las bases para resolver problemas de centros urbanos que se sitúen en territorios de dos o mas entidades federativas o municipales. Al respecto no hay mucho que agregar, por su afinidad al tema.

El Capítulo Quinto habla de la regulación de la propiedad, haciendo hincapié a que cualquiera que sea su régimen jurídico

estarán sujetos a lo dispuesto en esta Ley. Una vez más se señala el contenido ecologista que existe, pero son los artículos 38 y 39 de la Ley, en donde se toca el fenómeno de la disposición de predios comunales o ejidales destinados a ser zonas de urbanización. Lo más importante que se señala al respecto, es que fija a la Ley Agraria como reguladora de las situaciones o regímenes de tenencia de la tierra, esto esta previsto conforme al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en donde se establecen los principios básicos para la determinación de provisiones , reservas y usos.

Especial mención debe hacerse a las disposiciones que sujetan al aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o sean parte de las zonas de urbanización ejidal o comunidades, todo esto a lo dispuesto en la Ley Agraria, que por su trascendencia no puede negarse la influencia de lo "agrario" en torno a lo urbano.

Del Capítulo Sexto denominado de las reservas territoriales, señala una vez más en relación a la concurrencia, que es la Federación, las entidades federativas y los municipios en acciones coordinadas los que pueden ejercer el derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos dentro de las reservas , y este derecho de preferencia también puede ejercerse sobre terrenos ejidales y comunales, como lo señala una vez más la Ley Agraria.

Muy importante es este capítulo, por que el artículo 43 se refiere a la incorporación de terrenos ejidales y comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda.

Es el Capítulo Séptimo el que se encarga de la participación social, por esta parte se tomará en cuenta las acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, para que participen en el desarrollo urbano de los centros de población bajo cualquier forma jurídica de organización.

En el Capítulo Octavo se toca la acción del fomento al desarrollo urbano, referente básicamente a las acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado en los que se contemplan instrumentos y mecanismos administrativos y financieros que permitan crecer el desarrollo urbano, destacando en primer término la satisfacción de las necesidades primarias, para así poder crear una mejor calidad de vida para la población.

Algo importante que mencionar, es la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo social para que no se autoricen operaciones contrarias a la legislación y a los planes de desarrollo urbano.

Y por último, el Capítulo Noveno relativo al control del Desarrollo Urbano, para que se lleve a cabo este dependerá de las autoridades que expidan los planes o programas de desarrollo urbano, pero también los servidores públicos para que hagan sus tareas para mejorar o planificar el área urbana, teniendo en cuenta, que de no llevarse a cabo tales funciones como lo indica la ley, serán sancionados conforme a las disposiciones judiciales aplicables a su caso.

Se preve en este capítulo la posibilidad de las autoridades federales, estatales y municipales para señalar las responsabilidades penales, civiles y administrativas que corresponden, a las personas que propicien la ocupación irregular de áreas y predios de los centros urbanos, como también toda acción que tenga implícita una degradación del medio ambiente. Este rubro es muy importante, por que se le da calidad de norma sancionadora, por la trascendencia que se le ha dado a las cuestiones ecológicas, tanto, que se ha considerado dar el tratamiento de delitos a distintos tipos de actos que se adecúen a la acciones preestablecidas dentro de las normas sancionadoras. (4)

Ahora bien, el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos es muy basto en su contenido, pero de los capítulos anteriormente descritos, solo se recoge lo mas importante de cada uno de ellos, por su afinidad al tema.

D) LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE.

La Ley General del Equilibrio Ecológico termina de definir las cuestiones de tipo ecológico de los ordenamientos jurídicos antes citados, estos en distintas partes de sus textos mencionan a la Ley como co-participante en la regulación de los fenómenos que se dan por los asentamientos humanos, desprendidos de la Ley Agraria y de la Ley General de Asentamientos Humanos. La Ley viene a complementar a las

disposiciones anteriores, definiendo los casos concretos o problemas a resolver. El espíritu de esta Ley es claro: el aprovechamiento racional de los recursos, en este caso de los terrenos ejidales y comunales al integrarse a las zonas urbanas, pero sin interrumpir ni entorpecer los procesos productivos agrícolas.

Pues bien, el contenido de la Ley Ecológica es amplio, pero corresponde en este caso explicar y señalaran cuales son los capítulos cuyo contenido participe en el desenvolvimiento y mejoramiento de las condiciones urbanas dentro de los límites de los parámetros agrarios y ecológicos.

El siguiente es el contenido de la Ley General del Equilibrio Ecológico, pero solo como ampliación del contenido de la Ley, mencionandose únicamente el nombre del título, ya que los capítulos que los componen se señalarán posteriormente.

TITULO PRIMERO
Disposiciones Generales.

TITULO SEGUNDO
Areas Naturales Protegidas.

TITULO TERCERO
Aprovechamiento Racional de los Elementos Naturales.

TITULO CUARTO
Protección al Ambiente.

TITULO QUINTO
Participación Social.

TITULO SEXTO
Medidas de Control y Seguridad y Sanciones.

Los títulos antes enunciados están compuestos a su vez por capítulos que son de primordial importancia, siendo algunos de estos

los que complementan la legislación en materia de asentamientos humanos y ecología. Por eso corresponde señalar ahora a los artículos de la Ley General de Protección al Ambiente que corresponden exclusivamente a la temática, ya que a estos corresponde definir el orden ecológico que se debe seguir.

El Título Primero esta integrado por cinco capítulos. En resumen este título señala el principio de las bases para considerar a esta Ley como una ley marco de coexistencia y complementación con las anteriores leyes de que se han hablado, regulando de este modo asuntos específicos relacionados con el equilibrio ecológico, pero sin estorbar demasiado en los procesos productivos, como lo es la agricultura. Este título define a la utilidad pública, como debe considerarse para la aplicación de esta Ley, pero también trata de ser lo menos repetitiva en sus definiciones puesto que ya han sido contempladas en otros ordenamientos vigentes.

El Capítulo Segundo de este mismo título es sumamente importante, ya que define al sistema de concurrencia entre los tres niveles de gobierno para los propósitos de la Ley. Es importante esta cuestión, por que es una innovación al sistema, y en este capítulo se viene a ratificar a lo señalado en las demás leyes, es decir, se pretende la descentralización de funciones, permitiendo más autonomía a las Entidades Federativas y a los Municipios, para poder llevar a cabo con más eficiencia sus objetivos. Se busca de esta manera realizar un cambio radical en la gestión de los asuntos ecológicos del país.

El Capítulo Tercero está dedicado a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y a la coordinación que existe con otras entidades y dependencias del Estado.

En los Capítulos Cuarto y Quinto, importan por que en ellos se definen los principios de la política ecológica, precisándose los instrumentos para poder ejecutar los planes y objetivos fijados.

Del Título Segundo correspondiente a las áreas naturales protegidas, solo interesa el artículo 47, ya que dentro de las áreas naturales protegidas participarán sus habitantes , con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad.

En el Título Tercero del aprovechamiento racional de los elementos naturales, se sitúa con atención su Capítulo Segundo correspondiente al aprovechamiento racional de los recursos naturales. En el contenido de este capítulo se detallan los criterios ecológicos que deben observarse, pero también aquellas actividades como es de destacar a las actividades agrícolas, buscando siempre que los cultivos que se realicen en un área determinada sean compatibles con la preservación del ecosistema local.

Insertada también esta la obligación para quienes realicen actividades agrícolas, apegadas a la conservación y recuperación de los suelos, como en este caso es la planeación de los centros urbanos y la delimitación de las áreas que se dedicarán a áreas verdes o cultivos. Se hacen causa de utilidad pública las declaratorias para regular los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales y realización de actividades en zonas afectadas.

El Título Cuarto tiene como objeto la protección del ambiente como lo establece en forma expresa el artículo 73 constitucional fracción XXIX-G.

En el Título Quinto se contempla la participación ciudadana para ejercer las actividades ecológicas, considerando la consulta del Sistema Nacional de Planeación Democrática y la celebración de convenios de concertación, como también la presentación de opiniones y propuestas en el seno de la Comisión Nacional de Ecología. Se busca de esta manera la participación social dentro de la materia.

Sobre las medidas de control le corresponde al Título Sexto de la Ley señalar cuales son, pero también las medidas de seguridad y las sanciones, inspección, vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, imposición de sanciones y procesos administrativos.

Sobre los asuntos de jurisdicción local, los gobiernos de los estados y los municipios aplicarán lo concerniente a este Título, una vez más se hace constar aquí la intención de descentralizar el ejercicio de las acciones coercitivas.

Forman parte de este Título las medidas de seguridad que deben observarse, las sanciones administrativas, incluso la existencia del recurso de inconformidad, la competencia federal sobre algunos delitos y por último la existencia de un capítulo que comprende la denuncia popular. (5)

Como se ha visto, el problema dentro del ámbito agrario correspondiente a los asentamientos humanos y su repercusión en el entorno ecológico en nuestro país, y que cada día se toma más en cuenta cada uno de los factores que se van presentando, y con la experiencia que se va dando a través del tiempo, se van perfeccionando los instrumentos que hacen posible hacer frente a este fenómeno tan propio de nuestro tiempo, y más aun, de un país en desarrollo como lo es México.

Dado un trazado general, se descubre que hay bastantes puntos que se deben exponer correspondientes a lo que nuestra legislación nos da en relación al fenómeno urbano, uno de ellos y que de manera reiterada surge es la concurrencia entre los tres niveles de gobierno, así como su cooperación con otras entidades gubernamentales, otro caso necesario de entender es lo que se entiende -teniendo las bases anteriormente descritas sobre urbanismo y ecología- es sobre la política ecológica, de lo que es y que se pretende con ella, además de otros puntos que son afines; el impacto ambiental; áreas naturales protegidas; aprovechamiento racional del suelo; la participación social; medidas de seguridad; sanciones; denuncia popular; autoridades competentes.

Una vez comprendidas y ubicadas las fuentes de Derecho que regulan al fenómeno es hora de ver con detenimiento lo que comprenden. Solo se han mencionado las partes dentro del contenido de nuestra Constitución Política, así como de la Ley Agraria, la Ley General de Asentamientos Humanos y la ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Constitución señala de manera general los lineamientos de la Ley Agraria, y para complementar a esta en materia de asentamientos se encuentran las demás leyes explicadas, que definen la intención de la ley Agraria, y precisan sus objetivos y los instrumentos con que cuenta para hacerlos posibles.

En este momento en que se han señalado las fuentes, no debe perderse de vista que es la legislación agraria la que da la pauta para el desenvolvimiento del tema, puesto que es el desarrollo de los asentamientos humanos dentro de la legislación agraria la que debe observarse, siendo las demás leyes complementarias y participativas de la Ley Agraria, por eso es necesario invocar a las demás leyes que complementan y definen la intención de la actitud agraria.

La legislación agraria se ha modificado en tiempos recientes, adecuándose a los cambios que se suscitan en nuestro país, siempre en atención al crecimiento demográfico y al deterioro ambiental. Como se ha observado, la materia agraria es el origen del desarrollo de las soluciones al problema urbano, este tiene sus raíces en la estructuración de la posesión de las tierras, y de el uso y destino de ellas, no sin embargo deja de preocuparse por otro fenómeno aparejado, que es el de la contaminación ambiental.

CITAS.

- (1) CARMONA de Orozco, Ma. del Carmen. "Los Derechos humanos y el medio ambiente en América Latina". Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala. 1a. ed. 1993 p. 17
- (2) CONSTITUCION política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. UNAM. Serie textos jurídicos. 1990.
- (3) LEY AGRARIA. Gaceta de Solidaridad, 1992. México.
- (4) LEY General de Asentamientos Humanos. Diario oficial de la Federación. 21 de julio de 1993.
- (5) LEY General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ed. SEDESOL. 1988. México.

CAPITULO IV
TIERRAS DESTINADAS AL
ASENTAMIENTO HUMANO

CAPITULO IV.

TIERRAS DESTINADAS AL ASENTAMIENTO HUMANO.

A) TIERRAS EJIDALES.

Como se expuso en el capítulo precedente, el artículo 27 de nuestra Constitución señala en su tercer párrafo de manera genérica las modalidades de la propiedad privada, pero sobre todo marca para el beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales. De tal manera que permite como consecuencia, se dicten las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y todo lo concerniente a ellos.

También la Ley Agraria precisa de manera expresa, como leyes secundarias en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico a la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como las demás leyes que sean aplicables al respecto.

Para efectos de la Ley Agraria, las tierras ejidales por su destino se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano;
- II. Tierras de uso común;
- III. Tierras parceladas.

Se hace necesario en este momento dar el concepto de asentamiento humano y los demás afines en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Asentamiento humano: El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran. (Art. 29 f. II L.G.A.H.)

Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reservan a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos. (Art. 29 f. III L.G.A.H.)

Como lo dice la Ley Agraria, dentro de las tierras ejidales por su destino se contempla a las tierras dedicadas a los asentamientos humanos. La importancia de los asentamientos humanos en la legislación agraria es patente, ya que la Ley Agraria le dedica como se señaló en el capítulo anterior, dos secciones: la cuarta y la séptima.

Pero también la legislación ecológica de nuestro país se preocupa por los asentamientos y su repercusión en el medio ambiente, por tanto es necesario dar el concepto de la regulación ecológica para los asentamientos humanos, y cuyo contenido se encuentra en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico:

La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos humanos con los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que lleven a cabo el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios. (Art. 23 L.G.E.E.)

Las anteriores definiciones se encuentran dentro de la legislación vigente, interpretandose estas de manera que el problema de los asentamientos y su influencia ecológica están muy presentes dentro de nuestras leyes.

El MODALIDADES.

El artículo 63 de la Ley Agraria precisa:

Las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, esta compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

La Ley Agraria determina que por su naturaleza las tierras ejidales destinadas a los asentamientos humanos son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Art. 64 de la Ley Agraria)

En el artículo 52 de la Ley de la Reforma Agraria ya derogada, tiene además de las modalidades anteriores la de ser intransmisibles, esta característica le impedía a los núcleos de población el de poder transferir los derechos sobre las propiedades, esta modalidad no aparece ya en el texto de la nueva Ley Agraria, siendo resultado de la política de liberación de los hombres de campo para que puedan decidir por sí mismos, cancelandose así la tutela paternalista de las dependencias gubernamentales agropecuarias en la vida interna de las comunidades rurales. De este modo da más libertad en la toma de decisiones, como también la independencia de los miembros de las comunidades, para que queden en libertad de decidir sobre este aspecto.

Las modalidades que aun se conservan en la Ley son:

Inalienabilidad.- Es decir que no puede ser enajenada.

Imprescriptibilidad.- Por cuanto no puede ser objeto de prescripción adquisitiva en perjuicio de la comunidad.

Inembargabilidad.- Por que siendo inalienable no puede ser materia de embargo, hipoteca o gravamen. (1)

Agrega la Ley que cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

La Asamblea es el órgano que destina las áreas al asentamiento humano, siendo un área irreductible del ejido. Las autoridades federales, estatales y municipales, y en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido. (Art. 64 Ley Agraria)

C) ZONAS RESERVADAS PARA EL ASENTAMIENTO.

Debido al acelerado crecimiento de las áreas urbanas de la República, se han multiplicado los problemas inherentes a la zonas urbanas ejidales.

Zona urbana ejidal.- De acuerdo con el texto del artículo 63 de la Ley son las tierras destinadas al asentamiento humano que integran el área necesaria para la vida comunitaria del ejido, compuesta por los terrenos del área de urbanización. "Es una porción de tierra que no sirva para labor, para constituir la zona urbana del poblado". (2)

No existe una superficie determinada para constituir la zona urbana, ya que esta dependerá de las necesidades reales del número de campesinos que constituyan al ejido, ya que todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar en la zona de urbanización, pero esto se verá más adelante.

La Ley Agraria determina las áreas reservadas para el asentamiento, dentro de estas nos menciona en su artículo 63 a las siguientes: parcela escolar, unidad agrícola industrial para la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Además de estas áreas específicas, nos menciona la misma Ley a los solares. A continuación estos.

Solares.- Los solares serán de propiedad plena de sus titulares, teniendo todo ejidatario derecho a recibir gratuitamente un solar. La extensión de este será determinado por la asamblea, pero con la participación del municipio correspondiente, de acuerdo con las leyes correspondientes y a los usos y costumbres de cada región. (Art. 68 Ley Agraria)

Una nota característica que se hace resaltar, es que en el caso de repartirse los solares correspondientes, cabe la posibilidad de arrendarse o enajenarse los solares excedentes por el núcleo de población ejidal a personas que desee avocindarse, este es una posibilidad que se hace ahora posible.

La propiedad de los solares se acredita con el acta respectiva de la asamblea y que sea inscrita en el Registro Agrario, y los certificados que de esta se expidan de cada solar constituirán los títulos oficiales correspondientes. Después deben registrarse los

títulos en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente. (Art. 68 y 69 de la Ley Agraria)

Parcela escolar.- Esta previsto en el artículo 70 de la Ley, teniendo como característica distintiva esta institución el de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, como lo es la naturaleza jurídica del ejido. Su principal cometido de la parcela escolar es ser un establecimiento de investigación, enseñanza, y divulgación de prácticas agrícolas que permiten un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido.

"El disfrute de este es en su naturaleza comunal, ya que todos los miembros del ejido pueden disfrutarlo a través de los servicios escolares, deportivos y sociales que se instalen sobre esta unidad. Frecuentemente se cree que la parcela escolar es propiedad de la Secretaría de Educación Pública, creencia que carece de fundamento legal." (3)

Unidad agrícola industrial para la mujer.- Es el artículo 71 de la Ley el que señala la existencia de esta institución, y que son ya sea una granja agropecuaria o industria rural, aprovechada por las mujeres mayores de dieciséis años del núcleo de población. Puede integrarse dentro de estas instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina.

"Es una unidad de las mejores tierras colindantes a la zona urbana, para el establecimiento de una granja agropecuaria e industrial, que será explotada de forma colectiva por las mujeres del ejido mayores de 16 años. Dentro de la organización de esta por parte de la mujer, se incluirán servicios tales como guarderías infantiles,

centros de costura, artesanías regionales, molinos de nixtamal, etc." (4)

"Su régimen jurídico será el de la mayoría de los bienes ejidales, o sea, inalienable, imprescriptible e inembargable. Su régimen de explotación será colectivo." (5)

Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.- Comprendida esta dentro del artículo 72 de la Ley, la cual tiene como finalidad la realización de actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para el trabajo, destinado principalmente para los hijos de los ejidatarios, comuneros y avecindados mayores de dieciséis años y menores de veinticuatro años.

La creación de esta institución es nueva, ya que no aparece hasta esta nueva Ley, dentro de sus órganos existirá un comité integrado por miembros de la misma, el cual llevará a cabo las tareas de administración. Además los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus miembros.

La participación de las dos últimas instituciones forman parte de uno de los estratos de producción agroindustrial, aunque de manera incipiente, participan de un pequeño porcentaje en la producción rural, formando parte ya de no nada más de la producción agraria neta, sino participando en la producción de bienes no primarios, sino ya elaborados, es parte de la transformación de los sistemas rurales a la de vivienda urbana.

Además es la base primaria de los complejos agroindustriales, los cuales son:

- a) Un estrato de pequeños productores primarios.
- b) Un estrato de intermediarios.
- c) Un estrato corporativo de grandes empresas.

Dentro de esta clasificación participan los centros para la mujer y de la juventud dentro de la primera línea, "este estrato de pequeños productores primarios de tipo campesino que tienen una economía familiar de subsistencia integrada y dependientemente una o varias actividades mercantiles, lo que les permite vender su mano de obra o sus excedentes agropecuarios a bajo costo." (6)

No debe considerarse a estas organizaciones como complejos agroindustriales propios, ya que son parte de la zona urbana de la comunidad, pero que toman participación dentro de la vida productiva de la comunidad, las industrias rurales pertenecen a un segmento aparte, son mucho más especializadas en cuanto una determinada producción, pero no esta de más el mencionarse la participación productiva de estos.

Tierras del asentamiento humano al servicio público.- En los artículos 64 y 67 de la Ley Agraria correspondientes al capítulo de los asentamientos humanos, preve la necesidad de aportar tierras del asentamiento humano al municipio o a la entidad para dedicarlas a los servicios públicos, delimitando y separando las tierras que serán destinadas a dichos fines.

"La producción de servicios viene asociada a determinadas instalaciones y a un cierto orden espacial. A lo largo y a lo ancho de cualquier sociedad humana para la profusión de actos de ayuda y auxilio. Servicios que se requiere de cierto equipo apropiado o destreza especial." (7)

Dentro de los servicios urbanos a los que se quiere referir la Ley, son aquellos que vienen a resolver problemas derivados del crecimiento urbano, dice la ley servicios "públicos", pero dentro de

la Ley General de Asentamientos Humanos se refiere a servicios "urbanos". De este modo se determinara que es servicio público y servicio privado para precisar más la idea de la Ley.

Servicios públicos.- Son aquellos que se realizan por individuos y grupos seleccionados y sufragados por toda la sociedad. Son permanentes y abarcan al grupo social completo; ayudan a garantizar el normal comportamiento y género de vida de todos los miembros del grupo.

Servicios privados.- Son los que están a disposición de todos o sólo de algunos miembros de la sociedad, según criterio propio de funcionamiento; no han de prestarse necesariamente en todo lugar o tiempo. (8)

El que un determinado tipo de servicio se preste por una entidad pública, privada o mixta dependerá de la constitución y circunstancias que concurren en la sociedad concreta de que se trate.

Una vez precisados los conceptos, debe acudirse al concepto de la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2o. f. XVIII, y dice:

Servicios Urbanos.- Las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.

Reserva de crecimiento.- Dentro de la Ley se preve hacerle frente al crecimiento de las áreas urbanas, por eso le ordena a la asamblea resolver y delimitar reservas de crecimiento y destinos del poblado.

La Ley General de Asentamientos Humanos aporta también sus definiciones de reserva y de destino, que este es también parte de las ideas de prevención para el crecimiento de las áreas urbanas de la población.

Reservas.- Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.

Destinos.- Los fines públicos a los que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

D) ORGANOS Y AUTORIDADES.

Son diversos los organismos que participan para que puedan darse los asentamientos en un núcleo de población, el número de estos responde a la complejidad e importancia que estos exigen, ya que deben cuidarse varios puntos, de los cuales si se descuidan traerían las consecuencias negativas que en anterior capítulo se habían descrito, como en el ámbito social, cultural, económico y político, pero sobre todo en el ecológico.

Existen órganos dentro del ejido que participan de manera fundamental para que estos puedan darse, los cuales están determinados dentro de la legislación agraria, los cuales son principalmente:

Asamblea
Comisariado ejidal
Consejo de vigilancia
Junta de pobladores

Estos son los principales órganos que participan desde adentro del ejido, y que en el ejercicio de sus funciones se contempla la planeación, desarrollo, mejoramiento y regularización de los asentamientos urbanos dentro de una comunidad agraria.

Existe otro estrato de órganos que participan en el desarrollo de los asentamientos humanos, estos comprenden los tres niveles de gobierno que son:

Federación
Entidades federativas
Municipios

Los tres niveles participan de manera concurrente, coordinándose para lograr la congruencia de acciones encaminadas a la

planeación y regulación urbana en los centros de población. Notoria es la participación más libre de las atribuciones de las entidades federativas y de los municipios. El cambio reciente que se da, es de poder promover los principios básicos del federalismo, fortaleciendo la autoridad municipal, que es la más cercana a las necesidades de la población y a los intereses sociales.

De las anteriores autoridades, existen organismos que participan de manera fundamental y que son eminentemente agrarios:

Tribunales Agrarios
Procuraduría Agraria
Registro Agrario Nacional

Muchos de los órganos anteriormente señalados les corresponde la realización de actividades y funciones diversas, no exclusivamente para la realización de actos o funciones de urbanidad y de asentamiento humano, pero cada uno de ellos participa de manera fundamental aunque no en exclusividad hacia ese fin. Lo anterior conduce a la exposición en los actos en que participan estas entidades en la respuesta a la solución y organización de los asentamientos humanos.

1.- ORGANOS EJIDALES.

a) La Asamblea.

Dentro de los órganos que se encuentran formando parte de un ejido el más importante, sin lugar a dudas es la asamblea, ésta tiene su fundamento constitucional en el artículo 27 f. VII, donde se le otorga la característica de ser el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal.

La intervención de la asamblea en este aspecto es:

* Caer dentro de la competencia exclusiva de la asamblea el de señalar y delimitar las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destinos específicos, así como la localización y relocalización del área de urbanización. (Art. 23 f. VII Ley Agraria)

* Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, previa liquidación de las obligaciones existentes, las tierras ejidales serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo con derechos que le correspondan, pero con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano. (Art. 29 de la Ley)

* La asamblea de cada ejido podrá determinar el destino de las tierras al asentamiento humano en favor de los ejidatarios de acuerdo con las formalidades previstas. Si lo considerara conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común al ejido. (Art. 56 f. I)

* Cuando así lo decida, la asignación de tierras podrá hacerse por resolución de la propia asamblea, a cambio de una contraprestación que se destine al beneficio del núcleo de población ejidal. (Art. 57, último párrafo)

* Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento conforman el área irreductible del ejido, así que cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras serán nulas de pleno derecho. (Art. 64)

* Al constituir la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad. (Art. 67)

* Se encargará de asignar los solares a los ejidatarios, determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. (Art. 68)

* Podrá resolver sobre el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar como parte integrante de la zona urbana. (Art. 70)

* Igualmente podrá resolver sobre una extensión de superficie que determine, preferentemente en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización para el establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales. (Art. 70)

b) El Comisariado Ejidal.

También esta entidad tiene su origen en la Constitución, en el penúltimo párrafo del art. 27 f. VII, el cual indica que el comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

Su intervención es:

* Básicamente la función del comisariado es el de auxiliar y el de apoyar las decisiones y resoluciones de la asamblea., procurando también se respeten los derechos de los ejidatarios, como es el caso de sus derechos urbanos, agregando aún las demás atribuciones del comisariado en la libertad que tiene el ejido al hacer su reglamento interno. (Art. 33 de la Ley)

c) El Consejo de Vigilancia.

Este esta integrado por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes, opera con conforme a sus facultades y de acuerdo con el reglamento interno. La participación de este en materia urbana es la siguiente:

* Su principal cometido es el de vigilar los actos del comisariado, y por tanto los actos encaminados a todo lo referente a los asentados dentro del núcleo de población, de acuerdo al reglamento, o a lo dispuesto por la asamblea. (Art. 36 f. I)

* También puede tener la posibilidad de realizar actos específicos para el asentamiento, según las opciones o posibilidades que le de el reglamento interno del ejido. (Art. 36 f. IV)

d) Junta de Pobladores.

Esta organización es de suma importancia para el núcleo de población. Es la posibilidad de cada ejido para poder constituir una junta de pobladores, la cual se integrará por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas

sobre cuestiones relacionadas con el poblado. Su integración u funcionamiento se determinará en el reglamento que sus mismos miembros harán. Cabe la posibilidad de que puedan hacer comisiones especializada en determinados problemas particulares o de atención especial.

Este órgano es muy importante, y sus principales acciones son las siguientes:

* Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas que se sugieren.

* Informa junto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores.

* Opina sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad.

* Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización.

* Las demás que le atribuya el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley. (Art. 42 de la Ley Agraria)

La Junta de Pobladores, como se observa, participa de manera directa en los problemas que aquejan a un núcleo de población, como puede ser la tarea de vigilar los servicios públicos, contribuyendo con el municipio a la elaboración de los planes de desarrollo urbano, entre otras facultades. En materia ecológica y de desarrollo urbano, la junta de pobladores es una pieza clave para que los objetivos urbanos y de desarrollo ecológico se puedan alcanzar.

2.- CONCURRENCIA DE AUTORIDADES.

La concurrencia de autoridades en el ámbito de la planeación urbana, es ahora más que nunca fundamental, por que dentro de la legislación agraria se contempla este modo de actuar del Estado, pero

no solo la legislación agraria, sino las demás leyes que vienen a complementar el problema de los asentamientos humanos.

La aparición de la concurrencia entre los tres niveles de gobierno (Federación, entidad federativa y municipio) dentro de la legislación, dispone la descentralización a las entidades federativas y los municipios de las facultades para actuar y desarrollar la cuestiones urbanas dentro de los núcleos de población.

"Con la distribución de competencias, se busca un cambio radical en la gestión de asuntos agrarios del país ya que, hasta ahora, las entidades federativas y los municipios carecían casi totalmente, de facultades para resolver los problemas urbanos que más afectaban a la población y la base de recursos naturales en el área de su jurisdicción." (9)

Pero al hablar de concurrencia es necesario saber a que se refiere esto, el autor Roberto Castillan dice: "Jurídicamente, las facultades o atribuciones concurrentes deben ser las que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto en forma simultánea por la Federación, los Estados y los municipios, y ello se da como resultado de la coexistencia de ambos gobiernos. En este sentido, son atribuciones que se pueden ejercer por uno o por otro, o simultáneamente. Se pueden dar como consecuencia de la armonía del conjunto de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, lo cual es reconocido por la Constitución cuando otorga a ambos gobiernos capacidad de legislar, por considerar los objetos de la federación y de los estados y municipios.

En conclusión se podría entender como hacer operativa la concurrencia, no es intentar la coincidencia de facultades de los

tres niveles de gobierno, sino más bien lo contrario: En lugar de coincidir o concentrar facultades, debemos pensar en descentralizar, repartir o distribuir competencias entre la federación, estados y municipios, asignándoles funciones y atribuciones legales a cada uno de ellos." (10)

La contemplación de la concurrencia en el área de asentamientos humanos en lo agrario se hace presente en el artículo 64 de la Ley Agraria, que dice: "las autoridades federales, estatales y municipales vigilarán en todo momento que quede protegido el fundo legal del ejido."

Por su parte la ley General de Asentamientos Humanos dedica un capítulo a la concurrencia de autoridades que participan en el ordenamiento territorial, y es precisamente el artículo 62 de la Ley en donde sitúa los límites y atribuciones que tiene el Estado. "Serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de competencia que les determina la Constitución."

También la ley General del Equilibrio Ecológico dedica un capítulo a la concurrencia entre los tres niveles de poder del Estado. Y que como ya se dijo son los siguientes:

a) La Federación.

Los principales puntos que le corresponden a la Federación en materia de asentamientos es la siguiente:

- * Son de competencia federal los asuntos de alcance general en la Nación o de interés de la Federación.
- * Coordinar la planeación del desarrollo regional.
- * Prever la necesidad de crear reservas territoriales.
- * Promover y apoyar mecanismos de financiamiento y obras de equipamiento.

- * Coordinarse con las entidades federativas y los municipios.
- * Asesorar a los gobiernos estatales y municipales.
- * Proponer la fundación de los centros de población.
- * Y vigilar las acciones las obras relacionadas con el desarrollo regional.
- * Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política urbana.
- * Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas. (Art. 72 Ley General de Asentamientos Humanos)

Pero en el aspecto ecológico tiene las siguientes funciones:

- * La formulación y conducción de la política general de ecología.
- * Creación y protección de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación.
- * El aprovechamiento racional de los recursos forestales y del suelo en actividades productivas; y la prevención y control de la contaminación y degradación de los suelos. (Art. 52 Ley General del Equilibrio Ecológico)

b) Las Entidades Federativas.

Para los asentamientos, este es su ámbito de competencia:

- * Legislar en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
- * Formular el programa estatal de desarrollo urbano.
- * Autorizar la fundación de los centros de población.
- * Planear y regular las conurbaciones.
- * Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y sus municipios para el ordenamiento territorial.
- * Participar en la constitución y administración de reservas federales.
- * Apoyar a los municipios en los desarrollos urbanos.
- * Imponer medidas de seguridad y sanciones.
- * Coadyuvar a la Federación en el cumplimiento de los objetivos. (Art. 8 Ley General de Asentamientos Humanos)

La participación de las entidades federativas relacionado con el rubro ecológico y los asentamientos humanos es el mismo que para los municipios, por lo que será señalado dentro de las acciones ecológicas de los municipios a continuación. Estas se encuentran en la Ley General del Equilibrio Ecológico.

c) Los Municipios.

Los municipios son la base fundamental de la Federación, son la célula básica, como se dijo en capítulo anterior, la descentralización de funciones ha sido recurrida principalmente por es el Municipio la autoridad que conoce mejor de los problemas de urbanidad en un poblado, por que se encarga directamente de resolverlos con participación de los órganos agrarios. El Municipio se encuentra con relativa libertad para poder ejercer sus funciones con más eficacia.

Su desempeño dentro de la cuestión de los asentamientos humanos son los siguientes:

- * Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- * Regular, controlar y vigilar las reservas en los centros de población.
- * Promover y realizar acciones e inversiones.
- * Proponer la fundación de los centros de población.
- * Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares convenios o acuerdos de coordinación y concertación.
- * Prestar los servicios públicos municipales.
- * Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios para la prestación de los servicios públicos.
- * Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales.
- * Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- * Participar en la creación y administración de reservas territoriales.
- * Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas.
- * Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano. (Art. 9 Ley General de Asentamientos Humanos)

Las acciones de las entidades federativas así como de los municipios tienen correspondencia casi idéntica dentro del cuadro normativo de los asentamientos humanos en relación a su repercusión ecológica.

En los asentamientos humanos las entidades federativas y los municipios participan en el área ecológica de la siguiente manera:

* En la formulación de la política y los criterios ecológicos particulares de cada entidad federativa, guardando congruencia con los que en su caso hubiera formulado la Federación.

* La regulación, creación y administración de los parques urbanos y zonas sujetas a la conservación ecológica.

* En el ordenamiento ecológico local, particularmente en los asentamientos humanos, a través de los programas de desarrollo urbano y demás instrumentos y disposiciones locales.

* La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transportes locales.

3.- AUTORIDADES.

La regulación de los problemas de asentamientos humanos los canaliza la Secretaría de la Reforma Agraria por medio de sus organismos descentralizados que son la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional.

a) Tribunales Agrarios.

Los tribunales agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, de acuerdo con el artículo 27 f. XIX de la Constitución, le corresponde la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional. (Art. 19 Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios)

Los Tribunales agrarios se componen de:

I.- Tribunal Superior Agrario.

II Tribunales Unitarios Agrarios. (Art. 29 L.O.T.A.)

La participación de los tribunales agrarios es esencial para resolver los problemas correspondientes a los asentamientos humanos

dentro de un núcleo de población de los correspondientes a la legislación agraria.

La Ley Agraria dice textualmente:

"Son los juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley" (Art. 163 Ley Agraria)

Como se observa, los Tribunales Agrarios son competentes para dar solución a las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, y podrán suplir la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales. (Art. 164 L.A.)

También podrán los Tribunales proveer las diligencias precautorias necesarias para proteger a los interesados. (Art. 166 L.A.)

Los Tribunales serán competentes en los siguientes casos cuyo objeto sean de alguna manera los Asentamientos Humanos:

* De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de estos con pequeños propietarios o sociedades. (Art. 18 f. I L.O.T.A.)

* De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales. (Art. 18 f. II)

* De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales. (Art. 18 f. V)

* De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población. (Art. 18 f. VI)

Los Tribunales Agrarios son fundamentales como se ha visto para la solución de los problemas que se suscitan entre los núcleos de población o los comuneros y ejidatarios. Los Tribunales resolverán sobre estos cuestionamientos, independientemente de las sanciones administrativas a que se hagan acreedores los infractores de las

disposiciones de la leyes de asentamientos humanos y ecológicas. Las sanciones administrativas se referirán posteriormente dentro de éste trabajo.

Son los Tribunales Agrarios los que dirimen las controversias esencialmente, no les corresponde el planeamiento de los planes y programas de desarrollo urbano y de asentamiento de los centros de población, estos son correspondientes a las autoridades y organismos competentes para los que fueron creados. Sin embargo los tribunales son los que ejercen el derecho, los que resuelven aplicando el derecho a las controversias que existan con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria.

b) Procuraduría Agraria.

La Procuraduría es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, y que como se había mencionado, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. La Procuraduría tiene fundamentalmente el cargo de servicio social encargándose de la defensa de los derechos de los ejidatarios y comuneros.

La principal participación a de la Procuraduría en torno a los asentamientos humanos en el ejido es:

* Vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido. (art. 64 Ley Agraria)

Además de esta en específico, es la de coadyuvar y en su caso, representar a los ejidatarios y comuneros en asuntos y ante autoridades agrarias.

c) Registro Agrario Nacional.

El Registro Agrario lleva a cabo la tarea de controlar la tenencia de la tierra y la seguridad documental, siendo un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. En este registro se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

Deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- * Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros.
- * Los planos y delimitaciones de las tierras destinadas al asentamiento humano y las reservas para el crecimiento. (art. 152 de la Ley Agraria)

CITAS.

- (1) LEMUS GARCIA. Op. Cit. p. 346.
- (2) CHAVEZ PADRON Op. Cit. p. 410.
- (3) Ibídem. p. 412.
- (4) LEMUS GARCIA. Op. Cit. p. 351.
- (5) CHAVEZ PADRON. Op. Cit. p. 413.
- (6) JAUREGUI J., citado por Viviane B. de Márquez. "Ciencia, tecnología y empleo en el desarrollo rural de América Latina". Ed. El Colegio de México\UNESCO 1ª ed. México. 1983 p. 217.
- (7) WAGNER, Philip. "El uso humano de la tierra". Ed. Instituto de estudios de administración local. 1a. ed. Madrid 1974. p. 221.
- (8) Ibídem. p. 222.
- (9) INTRODUCCION, "de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente". Ed. SEDUE. México 1988. p. 15.
- (10) CASTILLANO O. Roberto. "Memorias del Congreso Nacional de Derecho Ecológico." Ed. SEDUE. Guadalajara, México 1990. p. 197.

CAPITULO V
PROGRAMA ECOLOGICO

CAPITULO V.

PROGRAMA ECOLOGICO.

A) NORMAS TECNICAS E INSTRUMENTOS.

"De conformidad a la política de erradicación de la pobreza y con el desarrollo de la vivienda rural adecuada a las necesidades del agro mexicano, se generarán mayores opciones de atención a la población demandante, a efecto de mejorar los niveles de bienestar del campesino y elevar sus índices de productividad. En este sentido se apoyará a la población de las zonas rurales, se impulsarán los programas de vivienda, y se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales para la vivienda." (1)

"En el ámbito rural, la vivienda se caracteriza por su construcción rudimentaria, su elevado deterioro y falta de servicios básicos. A la fecha, la población rural sólo ha recibido un apoyo limitado en el marco de los programas de vivienda establecidos por los tres niveles de gobierno." (2)

Las herramientas con que cuenta la planeación ecológica para organizar a los asentamientos humanos son variadas.

Prevalcen fundamentalmente las comprendidas en el sentido normativo, por que visto anteriormente, es la jerarquía normativa la que fija las reglas a seguir, empezando por la Constitución Política, y posteriormente por las demás leyes secundarias, las que van

definiendo el sentido de las acciones y políticas ecológicas en las áreas dispuestas al desarrollo urbano.

La selección en la toma de decisiones referidas a designar, para establecer cual es el camino más viable para la aplicación de un paso en particular, en el aprovechamiento y administración de los recursos naturales no es fácil, por que deben considerarse no sólo los factores que existen en el medio ambiente físico y biótico, sino los que existen también en el ámbito socio-económico y político.

La búsqueda en el mejoramiento de la calidad de vida de la población es un principio del Derecho Agrario, como se dijo, participan los tres niveles de gobierno para que esta mejoría pueda darse. Por eso, debe precisarse y definirse a las normas técnicas y los instrumentos con que cuenta el Estado para poder llevar a cabo la realización de su política ecológica.

1.- NORMAS TECNICAS.

La Ley General del Equilibrio Ecológico nos dice que es:

Normas técnicas ecológicas.- Se entiende por norma técnica ecológica, al conjunto de normas científicas o tecnológicas, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, que causen o puedan causar desequilibrio ecológico o daño al ambiente, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

Las normas técnicas ecológicas, determinarán los parámetros dentro de los cuales se garanticen las condiciones necesarias para el bienestar de la población y asegurar la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. (Art. 36 de la Ley)

Como se acaba de ver, la definición que nos da la Ley, recoge las ideas principales de la Constitución y de la Ley Agraria, por que busca la uniformidad de los criterios ecológicos, para que no haya

contradicciones entre los niveles de poder del Estado, para así poder actuar de manera más libre el municipio, para que de esta manera se pueda garantizar el bienestar de la población y el medio ambiente.

2.- INSTRUMENTOS.

De los instrumentos y políticas con que se cuentan en este rubro son variados, de los que participa principalmente el Estado, reflejado en los programas, como también en las bases normativas que se desprenden de él, y encaminando a los particulares para que hagan suyas estas propuestas.

"El Derecho -como se había anticipado- utiliza una serie de técnicas jurídicas originadas en otros sectores. Aparecen así los instrumentos autorizados y concesionales de cariz administrativo, las medidas sancionadoras penales y administrativas." (de las cuales se hablará más adelante). (3)

"Estos instrumentos, según sus propias características, son aplicados para prevenir o reprimir las conductas no deseadas. Los instrumentos utilizados adquieren una mayor energía en cuanto al constreñimiento de voluntades sobre las que incide". (4)

Pero debe agregarse lo que para el autor Enrique Leff le sugiere la instrumentalidad, completando la idea de instrumento:

"Los principios en los fines de la gestión ambiental requiere de medios eficaces; estos se dan a través de la organización de políticas científicas, la movilización de estrategias políticas y la elaboración de instrumentos técnicos y normas jurídicas, que permitan su traducción en procesos productivos alternativos para la gestión ambiental del desarrollo. Así la cultura ecológica transforma los

aparatos ideológicos del Estado y los órganos de la administración pública, generando nuevas fuerzas productivas para un desarrollo ambiental." (5)

3.- POLITICA ECOLOGICA.

Las políticas a seguir por el Estado para el cumplimiento de los fines constitucionales y agrarios, se manifiestan en rededor de los instrumentos existentes.

De hecho, la misma Ley General del Equilibrio Ecológico menciona en su artículo primero fracción primera a la política ecológica como objeto de las bases, y la regulación de los instrumentos para su aplicación. Incluso en la definición de conceptos que forman parte del vocablo técnico de la Ley se menciona continuamente a la política ecológica:

Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales. (Art. 3º f. XXI Ley General del Equilibrio Ecológico)

Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente. (Art. 3º f. XXII)

Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y prevenir y controlar su deterioro. (Art. 3º f. XXIII)

De las anteriores definiciones encontradas en la Ley General del Equilibrio Ecológico, es notoria la participación de la palabra "política", la cual se entiende como el programa o conjunto de disposiciones que tienen encaminado lograr cierto objeto, que en este caso, es el entorno ecológico, por eso la citación de las siguientes ideas.

"La política se debe entender como la doctrina u opinión que tiene el Estado para un determinado objeto de su acción. Se debe

relacionar la política intencionalmente con las políticas que comprenden la política ecológica, la que a su vez va con la política urbana y por último con la agraria".(6)

De lo anterior, deben situarse los componentes de las políticas que conforman el todo en la participación del fenómeno agrario-urbano-ecológico. Y en ese orden de participación se desprende:

a) Política agraria.- "La política agraria no puede ser solo política de la tierra, de su producción, de su distribución, sino que ha de ser, a la vez, pedagogía agraria, educación del hombre de campo. En toda política agraria, el conocimiento del labrador, de su cultura, de sus costumbres, ha de ir al parejo del conocimiento de las posibilidades de la tierra ajustándose a las necesidades de esta." (7)

De las ideas anteriores, debe situarse a la política agraria, no solo a su naturaleza en sí misma, sino todo lo que rodea y es parte de sí, por que abarca cuestiones como la de los asentamientos humanos, y por consiguiente de la población rural, pero sin perder de vista su concepción ecológica, por eso su coordinación con otras entidades.

b) Política de vivienda social.- "En nuestro país el gobierno Federal tiene como objetivo principal ampliar el acceso a la vivienda a un número mayor de mexicanos, procurando, en la medida de lo posible, atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos, como es en este caso la de los trabajadores rurales." (8)

El desempeño de la política para la vivienda aquí es claro, debe proporcionarse mejor vivienda a los participantes de la producción agrícola del país. Este empeño va evolucionando en la aplicación del contenido de la legislación vigente, que como se ha descrito, encuadra en el sentido de mejorar la vivienda rural, pero con sentido de conservación ambiental.

Por último, la formulación de la política ecológica es definida por la propia Ley General del Equilibrio Ecológico en su artículo 17

y demás fracciones, en donde menciona puntos claves para seguir los criterios de la política ecológica. De estos puntos solo se presentan los que son afines al tema central, de los cuales nos dice la Ley:

c) Política ecológica.- " Para la formulación y conducción de la política ecológica y la expedición de las normas técnicas y demás instrumentos previstos por la ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente se observarán los siguientes principios:"

* Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país.

* Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.

* La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas.

* El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales.

* El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de la vida de la población.

B) ORDENAMIENTO ECOLOGICO.

Dentro de los instrumentos a los que se había hecho referencia y que existen para el mejoramiento de los aspectos ecológicos incluyendo a aquellos relacionados con los asentamientos humanos se encuentra una herramienta como lo es el ordenamiento ecológico, la participación de este instrumento es fundamental para el orden que se ha de seguir en los planes ecológicos estatales, y que serán de gran importancia como se verá más adelante. Es tal su importancia que la Ley General del Equilibrio Ecológico lo describe de este modo:

Ordenamiento ecológico.- "El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar

el equilibrio ecológico y proteger el ambiente." (Art. 39 f. XX de la L.G.E.E.)

La anterior definición que da la Ley General del Equilibrio Ecológico, va de acuerdo con los postulados ecológicos de protección, pero también la Secretaría de Desarrollo Social tiene una definición que viene a complementar a la anterior, y que describe de la siguiente manera:

Ordenamiento ecológico.- "Es una herramienta de planeación ecológica, diseñada para facilitar la tarea de toma de decisiones referidas a la selección más viable de uso, aprovechamiento y administración de los recursos naturales, considerando para ello, no tan solo los factores del medio ambiente físico y biótico, sino también los del socio-económico y los del político.

Su carácter es eminentemente normativo, y despliega el abanico de opciones para el racional aprovechamiento y administración de los recursos naturales, de tal manera que el tomador de decisiones tendrá en sus manos la posibilidad de seleccionar el uso más apropiado a partir de una serie de alternativas, de acuerdo a las condiciones imperantes del momento, sean de orden físico, biótico, social, económico o político." (9)

Para el proceso de planeación de este instrumento es de carácter geográfico, y solo dentro de este se pueden evaluar los problemas de las actividades que se llevan a cabo, y que puedan afectar a una o varias localidades.

El nivel de planeación es diseñado para que se haga de manera local, formando parte integral de un todo federal, su meta es alcanzar el orden ecológico territorial mediante la realización de obras, servicios y acciones.

La finalidad por lo que la planeación se divide por regiones, se debe a que posibilita evaluar las opciones potenciales que ofrece el territorio, y que brinda nuevas posibilidades de desarrollo, por que es tal la diversidad de ecosistemas del territorio nacional, que no es posible aplicar una determinada técnica o política en regiones que no son iguales a otras. Por eso, se basa en un sostenido y

equilibrado uso de las herramientas con que se cuentan, para un más eficiente aprovechamiento de los recursos naturales, de acuerdo a la dinámica y necesidades de la vida nacional.

La Ley General del Equilibrio Ecológico, marca los criterios que debe tener el ordenamiento ecológico, pero los más interesantes y afines con los problemas urbanos son los siguientes criterios:

* Un criterio que debe de existir, es el de prevalecer el equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales. (Art. 19 f. IV L.G.E.E.)

* Se considera el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras y actividades. (Los cuales se explicarán más adelante) (Art 19 f. V L.G.E.E.)

El ordenamiento ecológico dentro de la Ley G. del Equilibrio Ecológico también esta sujeta a determinadas bases que conllevan al aprovechamiento de los recursos naturales para los asentamientos humanos, y dice la ley:

Será considerado el ordenamiento ecológico para:

* La realización de obras públicas que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales.

* Las autorizaciones relativas al uso del suelo.

* El otorgamiento de asignaciones, concesiones, autorizaciones o permisos para el uso y explotación.

* El otorgamiento de permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal.

* El financiamiento a las actividades agropecuarias. (Art. 20 f. I. L.G.E.E.)

Por supuesto que uno de los aspectos que no se pierden de vista es el de garantizar el aprovechamiento eficiente y sostenido de los recursos naturales, pero contribuyendo de igual manera a la diversificación de la base productiva y los asentamientos humanos, promoviendo de esta manera el desarrollo regional equilibrado.

El aspecto productivo es esencial, por que dentro de los planes que forman parte del ordenamiento ecológico, es el aumento en la calidad de vida de los pobladores, uno de los puntos fundamentales

que se deben solucionar, por que de esta manera y dentro de la misma comunidad se presentan las oportunidades de trabajo, evitándose de esta manera los fenómenos de inmigración, que traen muchas veces los desequilibrios urbanos a las ciudades de destino.

1.- FACTORES DEL ORDENAMIENTO ECOLOGICO.

"Todas las sociedades requieren de un sistema de organización a fin de llevar a cabo sus funciones conjuntamente. Para ello, se han establecido mecanismos de orden social, legal y económico que encaminan, cuando menos en teoría, a fomentar y dirigir la capacidad creativa individual hacia metas comunes, que facultarán la continuidad y estabilidad productiva de la colectividad.

No ha sido sino hasta recientemente, cuando las autoridades y la población se han percatado de la necesidad de introducir el orden ecológico a la convivencia en sociedad, ya que por actos de irresponsabilidad e ignorancia en el manejo de la riqueza y variedad de los ecosistemas, se ha dañado a grandes núcleos de población, daños, que se distinguen por el deterioro de los recursos naturales, que los tornan inaccesibles a la población actual y a las generaciones futuras." (10)

Debido a que el problema ecológico dentro de los asentamientos humanos parte de un gran dinamismo, este no puede ser un proceso estático de planeación, por lo que los factores que intervienen en este son variados. Por eso, como ya se había mencionado, el enfrentar las cambiantes circunstancias del medio ambiente natural, del social, del económico y del político requiere que se den soluciones

oportunas. En pocas palabras, el sistema de planeación es flexible, tal como lo demanda el Plan Nacional.

Pero los asentamientos humanos son materia permanente y primordial del ordenamiento ecológico y del Plan Nacional de Desarrollo, constituyendo dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico para las cuales tiene consideraciones ecológicas para las siguientes actividades:

- * La fundación de nuevos centros de población.
- * La creación de reservas territoriales y la determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano.
- * La ordenación urbana del territorio, y los programas del Gobierno Federal para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda.
- * Los financiamientos para infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, otorgados por las sociedades de crédito y otras entidades paraestatales.

Es la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, a través de su Dirección de Proyectos de Desarrollo Ecológico Regional y Urbano, quien participa en el proceso de planeación en sus aspectos como son el normativo, propositivo y de gestión. La participación se hace presente en la normatividad, por que se presentan normas y políticas de utilización de los recursos naturales, y en especial del suelo.

Los factores que participan en la gestión de los problemas y requerimientos de orden ecológico, están marcados por el Plan Nacional y previstos en la Ley de Planeación. Los factores considerados son:

- * Obligatoria para todo el ámbito del Sector Público Federal.
- * Coordinación. Incorpora las acciones que en materia de planeación realice el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados.
- * Inducción, en el manejo de los instrumentos de política, económica y social, y sus impactos en el sector privado.
- * Concertación, son las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares. (11)

Como se ve, y de acuerdo con los lineamientos marcados por la legislación, el ordenamiento ecológico se expresa territorialmente, y más aun, por el raciocinio con que se integran los recursos naturales al desarrollo nacional, este participa al evitar el desperdicio y sobreexplotación de los recursos naturales, siempre cuidando buscar una mejor calidad de vida de las personas, además de ser este uno de los principios fundamentales del Derecho Agrario.

2.- RACIONALIDAD AMBIENTAL.

La racionalidad, es un elemento que participa dentro de todo plan o política ecológica, por que como se acaba de ver, se busca siempre el equilibrio entre el medio ambiente y los asentamientos humanos, pero también el mejoramiento en la calidad de vida de los pobladores, pero aun más, el de participar en los procesos productivos, de manera que no se afecte demasiado a la producción.

"Toda racionalidad se constituye por la articulación de un sistema de teorías y conceptos, de valores éticos, de normas jurídicas, de instrumentos técnicos y de significaciones culturales. Este sistema funciona como un proceso de legitimación de acciones que establece criterios para la toma de decisiones de los agentes sociales. De esta forma una racionalidad opera a través de la reflexión de los instrumentos con que se cuenta.

La categoría de racionalidad ambiental se constituye como un instrumento para el análisis de la consistencia de los principios del ambiente y sus formaciones discursivas, teóricas e ideológicas; de su eficacia a través de los movimientos sociales, los planes y programas gubernamentales, para alcanzar los objetivos implícitos y explícitos

de la gestión ambiental. La categoría de racionalidad ambiental remite al análisis integrado de los principios éticos, las bases materiales, los instrumentos técnicos y legales, las acciones sociales y los programas gubernamentales orientados hacia los fines de la gestión ambiental." (12)

La racionalidad es la unión en donde se centran y fusionan diversos factores que tienen que ver para que un plan u ordenamiento ecológico se lleve a cabo, en donde se involucran las normas jurídicas con las técnicas; los principios y valores éticos con los adelantos técnicos; la disponibilidad de recursos con que se cuenta y las necesidades más próximas a ser satisfechas, etc.

Dentro de la Ley Agraria aparece el concepto de racionalidad, como parte del programa ecológico, en donde dice textualmente:

"Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico...." (Art. 52 de la ley)

La racionalidad de que habla la Ley, y en general, del proceso racional que se da en los problemas ecológicos se compone de cuatro niveles, los cuales son:

a) Una racionalidad sustantiva, que es un sistema de valores que orientan las acciones y procesos hacia objetivos de la gestión ambiental.

b) Una racionalidad teórica o conceptual que sistematiza los valores de la racionalidad sustantiva y los articula con los procesos sociales y naturales, que le dan su soporte material.

c) Una racionalidad técnica o instrumental que produce los vínculos funcionales y operacionales entre los objetivos sociales y sus bases materiales a través de un sistema de medios eficaces.

d) Una racionalidad cultural, constituida por una diversidad de sistemas singulares de significaciones, que particularizan los valores generales de la ética ambiental a través de la identidad y la integridad interna de cada cultura, dando coherencia a sus prácticas sociales. (13)

La racionalidad se funda en un conjunto de valores que inquietan a la sociedad, como es el bienestar de la salud, y problemas afines con el ambiente, y que son los que fincan los objetivos dentro de la gestión ambiental. Estos principios -junto con otros que ya se han visto-, son la movilización y articulación de procesos ecológicos, tecnológicos y sociales, que son la base de una racionalidad productiva alternativa, esto es, en teoría.

Como parte de los procesos de racionalidad, y con los instrumentos y técnicas que ya se han explicado, la gestión ambiental requiere de medios eficaces, estos se dan a través de las organizaciones o de políticas y la elaboración de instrumentos técnicos y normas jurídicas, para que se conviertan en procesos productivos para que se desarrolle la gestión ambiental y sus mejoras.

"La cultura ecológica transforma los aparatos ideológicos del Estado y los órganos de la administración pública, generando nuevas fuerzas productivas para un desarrollo ambiental. La planificación ambiental implica la diversidad étnica y cultural, y una gestión participativa de las comunidades en la percepción y manejo de sus recursos. La sociedad nacional estaría integrada así por las diferentes organizaciones comunitarias. De esta manera la racionalidad social estará conformada por la articulación de las diferentes racionalidades socio-económicas que integran a una economía nacional." (14)

3.- AMBITOS DE ACCION.

Como se acaba de ver, el ordenamiento ecológico es más que un plan, es todo un sistema, en el que interviene la necesidad de crear y adecuarse a las circunstancias que imperan, participando la racionalidad ecológica para la mejor adecuación del ecosistema.

Debido a los aspectos de la vida nacional que se relacionan con el aprovechamiento de los recursos naturales, el ordenamiento ecológico se divide en inter e intrasectorial, por lo que necesariamente se desenvuelve dentro de los siguientes ámbitos:

Físico.- Es la expresión físico-territorial del orden ecológico, de la aplicación de las normas, políticas y de la ubicación espacial de las obras, servicios y acciones propuestas.

Político.- Se rige por las políticas que conducen a la planeación de la vida nacional, incorporándolas a los sectores público, privado y social.

Administrativo.- El sistema de planeación ecológico requiere incorporar a diversas instancias operativas dentro de su proceso, entre los que se encuentran los siguientes:

Intrasubsecretarial.- Dentro del mismo subsector ecología.

Intrasectorial.- Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, es decir, las Subsecretarías de Desarrollo Urbano y la Vivienda.

Intersectorial.- Es la relación con otros sectores:

Público Federal.
Estatad.
Municipal.
Social.
Privado.

Temporal.- Las condiciones ecológicas, económicas y sociales están sujetas a modificaciones en el tiempo, por lo cual, no todos los planteamientos tendrán la misma prioridad de aplicación, y tampoco sería deseable que se ejecutasen al unísono, debido a los montos de inversión requeridos y a las restricciones de índole técnico.

Por lo anterior, dentro de los lineamientos del ordenamiento ecológico, se contemplan por plazos, los cuales están incorporados a

los ecoplanes, los cuales se verán posteriormente; los plazos que se presentan son;

Corto
Mediano
Largo (15)

Junto con el ordenamiento ecológico, existe otro instrumento de planeación que participa con este, y es el Ecoplan, de hecho, estos constituyen un marco de referencia para establecer el ordenamiento ecológico.

Los ecoplanes son el primer esfuerzo institucional de planeación ecológica que abarca a todo el territorio nacional a diferentes niveles. Estos son elaborados por la Secretaría de Desarrollo Social.

4.- ECOPLAN.

El Ecoplan esta íntimamente ligado con la planeación ecológica, y sobretodo con los aspectos del desarrollo urbano de los Estados. Por eso, y de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, se propone recabar información sobre el desarrollo urbano, siendo un órgano de consulta para el sector público federal y para los gobiernos de los estados y los municipios, además tiene por objeto asesorar a los anteriores cuando soliciten la elaboración de sus respectivos planes.

Con el propósito de cumplir con los objetivos marcados por la Ley General de Asentamientos Humanos, la Dirección General de Ecología Urbana, establece una guía metodológica para la elaboración coordinada de los planes ecológicos de las entidades federativas.

"Como antecedentes legales a la definición del Ecoplan, la Ley General de Asentamientos Humanos establece que la ordenación y

regulación de los asentamientos humanos tendrá a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana; al desarrollo equilibrado del país, a armonizar la interrelación de la ciudad y el campo, aprovechando en beneficio social los elementos naturales susceptibles de aprobación, a mejorar de esta manera, la calidad de vida de los asentamientos humanos." (16)

De acuerdo con lo que se había ya señalado sobre la concurrencia entre las autoridades, se hace una vez mas patente, por que para hacer cumplir los postulados anteriores marcados en la Ley General, se deberán coordinar los planes estatales y municipales de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, correspondiendo la elaboración de estos a los gobiernos estatales y municipales, pero que serán asesorados por la Federación, para que estén apegados a los planes nacionales.

A continuación se da el concepto de Ecoplan, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social:

Ecoplan.- "Es un instrumento operativo de la planeación, que asegura el equilibrio ecológico entre los asentamientos humanos y su medio ambiente, logrando la suficiencia de éstos, mediante el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y materiales, incorporando conocimientos y criterios ecológicos en la toma de decisiones sobre el desarrollo socio-económico y urbano, estableciendo normas para la conservación, aprovechamiento, desarrollo y regeneración de los recursos naturales y del medio ambiente de los asentamientos humanos.

El Plan ecológico es un componente del Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, que consiste en un conjunto articulado de acciones, obras y servicios, ubicados espacial y temporalmente, cuyo propósito es responder al logro de los objetivos, políticas y programas que surgen a partir del análisis del desarrollo socio-económico y la problemática ambiental del Estado." (17)

El Plan ecológico es fundamental para el desarrollo de los asentamientos humanos, por que el ecoplan identifica a aquellos problemas ambientales que genera el crecimiento socio-económico de

las áreas urbanas, se fija de este modo el planteamiento de los objetivos, políticas y metas que se desean alcanzar, también el diseño de una estrategia a seguir, continuando con la selección de obras, acciones y servicios. Por último, se debe señalar los instrumentos sociales, económicos, financieros, técnicos, jurídicos y políticos que apoyan el desenvolvimiento de los planes, sobre estos factores ya se ha hecho referencia en el capítulo II de este trabajo.

El ecoplan es más específico en sus objetivos urbanos, por eso se dijo que es un instrumento operativo de la planeación, en muchos puntos ambos llegan a ser muy similares, por lo que a veces se presentan confusiones, por eso se señalan las diferencias más esenciales entre ambos:

a) El marco de planeación es diferente.

Los ecoplanes cuentan con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como marco de planeación, por lo que su ámbito de acción se especifica a los asentamientos humanos. Se debe mencionar que estos, dentro de los niveles nacional, estatal y municipal cubren todo el territorio tanto urbano como rural. Así, cuando se recomendaba un uso agrícola, se debía a la necesidad de contar con ella para el apropiado desarrollo ecológico de algún asentamiento humano.

Por su parte el ordenamiento ecológico, pretende coadyuvar a la nación mediante el desarrollo regional equilibrado del país de manera integral e intersectorial. Su campo no solo se limita en exclusividad al desarrollo urbano, sino también a la vivienda, el turismo, la ganadería y la actividad forestal entre otras actividades más.

b) Las alternativas son distintas.

Los ecoplanes consideran en algunas ocasiones consideran alternativas en el uso del suelo, y estas se fundan en la aptitud natural o agrológica del suelo, se basa más en el uso del suelo, pero no a su ubicación espacial.

El ordenamiento ecológico en cambio, establece alternativas que corresponden a una estrategia de aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, tomando muy en cuenta cuestiones muy variables que influyen decisivamente como los elementos naturales, sociales, políticos y económicos.

c) La gestión.

En los ecoplanes, el proceso de gestión se integra como un producto final. Una vez planeado el territorio se diseña la gestión, lo que provoca que al ser tan técnico, no se adecúa a la realidad

social que existe, dejando un poco descuidados aspectos de los pobladores.

En contraposición, el ordenamiento ecológico incorpora la gestión en todo el proceso, desde el inicio hasta el monitoreo del orden ecológico logrado.

Para que el proceso de planeación y de ordenamiento ecológico se pueda dar, es necesario al asistencia de un instrumento que pueda medir el cambio que se da dentro de un ecosistema, este permite evaluar, lo que se ha ocasionado, lo que se esta ocasionando, o lo que pudiera ocasionar una obra urbana. De este modo como parte de los programas y políticas ambientales se crea el impacto ambiental.

5.- IMPACTO AMBIENTAL.

En los últimos tiempos ha crecido el interés y la conciencia acerca de los límites de resistencia de los diferentes ecosistemas, por lo que trajo consigo la necesidad de adoptar nuevas reglamentaciones que se ajustarán a la realidad de la vida tecnológica. Debido a la nueva actitud ante los problemas ecológicos se intenta evaluar y medir los factores ambientales predominantes, para así evitar los efectos negativos que pudieran ocasionarse.

"Uno de los instrumentos con que se cuenta para aplicar la política ecológica y planear el desarrollo sustentable, es la evaluación del impacto ambiental. Su importancia radica en la posibilidad de prevenir los daños o peligros que una obra o actividad puedan ocasionar al ambiente durante su preparación, construcción, operación y abandono. De este modo, al evaluar la manifestación del impacto ambiental de un proyecto de obra o actividad, se considera la afectación potencial y la magnitud de los probables efectos

ambientales que se puedan producir y, sobre todo, las medidas que el propio promovente realizará para evitarlos o mitigarlos." (18)

La Ley General del Equilibrio Ecológico y su reglamento en Materia de Impacto Ambiental, determinan que las obras públicas o de particulares que puedan producir contaminación o factores de deterioro ambiental, y que estos excedan los límites previsibles marcados en los reglamentos y normas que sean correspondientes, tendrán que tener una autorización previa del gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, que es dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de las entidades federativas o de los municipios, según sus competencias.

La Ley General del Equilibrio Ecológico da su concepto de:

Impacto ambiental.- Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza. (Art. 3º f. XVII de la L.G.E.E.)

A fin de tener una visión más completa de la definición de impacto ambiental, es necesario introducir esta otra:

Impacto ambiental.- Neologismo derivado del inglés <<Environmental impact>> y utilizado para indicar la alteración que se produce sobre la salud y bienestar humano, a consecuencia de la implementación de una política, plan, programa, o disposición administrativa o proyecto concreto, sobre un territorio determinado, respecto a la situación denominada <opción cero>. Es posible extender la interpretación a daños producidos por desastres naturales, pero dentro de un contexto diferente. Es un concepto más amplio que el de impacto ecológico, el cual se refiere específicamente a los cambios producidos en el equilibrio de los ecosistemas." (19)

Hasta ahora se ha conceptualizado lo que es impacto ambiental, pero se necesita invocar otros conceptos que complementan la idea central de esta, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico, agrega:

Manifestación del impacto ambiental.- "El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo." (Art. 39 f. XVIII de la L.G.E.E.)

Como se ha visto, para la realización de obras y cualquier otra actividad, en la cual se realicen afectaciones en el medio se debe considerar el impacto ambiental de estas, por eso se debe saber en que consiste el:

Estudio de impacto ambiental.- "Es un análisis técnico integrado e interdisciplinario, en el que se identifican y valoran los impactos ambientales. Estos estudios incluyen la descripción del proyecto o actuación y del estado pre-operacional del medio que puede ser afectado, la definición o valoración de las alteraciones que pueden producirse, así como las diferentes medidas preventivas y correctoras tendientes a eliminarlas o, en su caso, minimizarlas. Igualmente deben establecer un programa de vigilancia y recuperación y, finalmente, especificar los impactos residuales que permanecen después de aplicar las medidas correctas. El estudio del impacto ambiental es el núcleo en torno al cual se articula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental." (20)

Una vez que se ha precisado lo que es el impacto ambiental y su estudio se debe saber como es dentro de la legislación, y es la Ley General del Equilibrio Ecológico la que designa los pasos a seguir para la evaluación del impacto ambiental.

De esta manera dice la Ley:

* La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o los municipios. (Art. 28 L.G.E.E.)

* Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate. (Art. 28 L.G.E.E.)

De acuerdo a la actividad de que se trate, será la competencia de las autoridades, por eso, dentro de las obras de urbanización y de asentamientos humanos le corresponde a la Federación conocer:

De las obras públicas federales. (Art 29 f. I L.G.E.E.)
Aprovechamientos forestales de bosques y selvas tropicales.
(Art 29 f. VII)

A las autoridades estatales y municipales les corresponde por exclusión, es decir, lo no correspondiente expresamente a la Federación les pertenece a ellas las materias de las que serán competentes.

El procedimiento del Impacto Ambiental lo dicta la Ley General del Equilibrio Ecológico de la manera siguiente:

* Para obtener la autorización se necesita que los interesados presenten ante la autoridad correspondiente una manifestación de impacto ambiental. (Art. 32)

* La manifestación debe de ir acompañada de un estudio de riesgo de la obra, de sus modificaciones o de las actividades previstas, consistentes en las medidas técnicas preventivas y correctivas. (Art 32)

* Una vez evaluada la manifestación del impacto ambiental, la Secretaría dictará la resolución correspondiente. (Art. 34)

* En la resolución podrá otorgarse la autorización correspondiente para la ejecución de la obra o la actividad de que se trate. (Art. 34)

* La autorización puede otorgarse en los términos solicitados, o puede que se niegue dicha autorización, u otorgarse de manera condicionada a la modificación del proyecto de obra o actividad, a fin de que se eviten o atenúen los impactos ambientales. (Art. 34)

* El gobierno Federal, por conducto de la Secretaría, prestará asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales que así lo soliciten para la evaluación de la manifestación de impacto ambiental. (Art. 35)

Los ordenamientos legales contemplan los tiempos de respuesta a las manifestaciones de impacto ambiental que ingresan oficialmente para su atención, y que los mismos varían entre 15 días hábiles y un máximo de 120, dependiendo de la complejidad de la obra que corresponda. También se puede agregar que la autoridad puede solicitar al promovente información adicional sobre el proyecto, ampliándose en este caso, el tiempo de respuesta a lo que resulte necesario.

La Ley General de Asentamientos Humanos señala la importancia de la evaluación del impacto ambiental, por que los planes o programas de desarrollo urbano deberán estarse a lo dispuesto por los criterios generales de regulación ecológica, por lo que nos dice la Ley:

* "Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica. Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de desarrollo urbano." (Art. 19 L.G.A.H.)

La participación hasta aquí de autoridades es de manera concurrente, por que el gobierno Federal crea el Plan Nacional de Desarrollo, pero le corresponde a las entidades federativas y los municipios el aplicar las normas técnicas y jurídicas a los casos que les corresponde concretamente, la idea es dar más libertad a los municipios, que son los que conocen directamente los problemas que hay en las comunidades de sus demarcaciones. Se han abierto espacios para que sea más eficiente la aplicación de la legislación y los instrumentos para un mayor beneficio ecológico, y por tanto, en la sociedad.

"La cuestión ambiental no solo incide sobre el problema de la distribución del poder y del ingreso, de la propiedad formal de la tierra y de los medios de producción y en la participación de la población en los órganos corporativos de la vida económica y política. Las demandas ambientales plantean la cuestión de la participación democrática de la sociedad en el aprovechamiento y manejo de los recursos actuales y potenciales, así como en el proceso de toma de decisiones para la elección de nuevos estilos de vida y la

construcción de futuros posibles bajo los principios de independencia política, equidad social, diversidad étnica, sustentabilidad ecológica, equilibrio regional y autonomía cultural." (21)

La participación de los sectores que se ven directamente afectados es mayor, se ha entendido que quiénes deben participar en el desarrollo de las obras y servicios urbanos es a los interesados, por eso dentro de la nueva legislación agraria surge la junta de pobladores, como un órgano encargado de la opinión, planificación, modificación o designación de las reservas en áreas urbanas. Su participación es clara y decidida, al asesorar a la asamblea en la decisión de cuestionamientos urbanos. Por eso se puede hablar de una apertura en las cuestiones urbano-rurales.

"La descentralización y democratización de los procesos políticos en la gestión ambiental depende del poder relativo entre las autoridades centrales, regionales y locales, y de la autonomía real de estas últimas; del grado de participación civil y de las comunidades en la toma de decisiones sobre el uso del suelo y sus recursos en un ordenamiento ecológico del territorio. La distribución del poder depende a su vez de las formas de propiedad de la tierra, así como de las políticas económicas que determinan los procesos económicos y las actividades productivas en las diferentes regiones y localidades, sus tendencias a la centralización o a la distribución espacial.

La percepción del ambiente como potencial productivo rompe con los esquemas convencionales del progreso. El potencial ambiental

genera nuevas condiciones para las relaciones sociales de producción y para el desarrollo de las fuerzas productivas." (22)

El que dentro del desarrollo participen los niveles de gobierno es el reflejo de los cambios que se han dado en materia ecológica, no es solo un tema que esté de moda, sino por lo que se ha visto, tiene sólidas razones de ser, como lo es la economía, política y sociedad, todo esto visto en el capítulo II de este trabajo.

El considerar el impacto ambiental es de suma importancia, cuando se trata de planear el medio que rodea o rodeara a los seres humanos, tanto es así, que ahora las autoridades la han hecho obligatoria, es un requisito indispensable. Es tal su importancia que trasciende a otros ordenes de planeación.

C) APROVECHAMIENTO DE AREAS RURALES.

1.- FUNDACION.

Dentro del artículo 27 constitucional, que es el origen de la Ley Agraria, se preve en su tercer párrafo la fundación de los centros de población, para estos se ha tomado en cuenta la planeación para el control de los cambios ambientales, procurando sea el impacto ambiental el menor posible, de aquí que los cambios sean en esta ocasión con la participación de las autoridades Federales, pero también las entidades federativas y los municipios.

"Históricamente, es en el código agrario del 22 de marzo de 1934 donde aparece la acción de crear nuevos centros de población,

que entonces se calificaron de agrícolas, aunque no se utilizó esta nueva acción durante la vigencia del código... El Ejecutivo abandonó el concepto tradicional de colonización, para encauzarla a favor de los campesinos sin tierra y sin recursos, y organizandola dentro del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma." (23)

Fundación.- "La acción de establecer un asentamiento humano." (Art. 29 f. XI L.G.A.H.)

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, la fundación de centros de población se rige de la manera siguiente:

* Para cumplir con los fines señalados en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables. (Art. 27 L.G.A.H.)

* Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a la ley. (Art. 28 L.G.A.H.)

* Podrá la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población. (Art. 79 f. X L.G.A.H.)

* Las entidades federativas autorizarán la fundación de centros de población. (Art. 89 f. IV L.G.A.H.)

* La fundación de centros de población requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente. (Art 29)

* El decreto anterior contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras, ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo y asignará la categoría político administrativa al centro de población. (Art. 29)

* La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas. (Art 30)

* Además, debe agregarse que los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. (Art 31)

Ahora, desde el principio para fundar un centro de población se observará los aspectos ecológicos que repercutirán en el medio. La

acción de fundación de los centros de población corresponde a las entidades federativas, pero como se observa, deben reunirse ciertos requisitos, los que están contenidos en la Ley y los reglamentos complementarios.

La SEDESOL mantiene criterios normativos de ordenamiento ecológico y protección del impacto ambiental para la regulación del desarrollo urbano. Estos criterios forman parte del Plan Nacional de Desarrollo.

"El acelerado ritmo de crecimiento demográfico caracterizado por una desigual distribución de la población en el territorio nacional; la descapitalización del campo. En la actualidad, los centros de población del país se caracteriza por la demanda de grandes superficies de suelo para su expansión, situación que presione fuertemente a áreas no aptas para el desarrollo urbano como tierras agrícolas, la carencia de una oferta de suelo adecuada, que deriva en la proliferación de asentamientos irregulares y sus consecuentes implicaciones" (24)

Es por esta razón que los centros de población deben ser encauzados dentro del marco de una planificación ecológica integral, para aprovechar de manera inteligente y racional a los recursos naturales.

De los criterios normativos que se aducían se consideran:

- * Selección del sitio.
- * Adoptar criterios de planificación al corto, mediano y largo plazo.
- * Definir previamente la afectación.
- * Respetar condiciones ecológicas locales.
- * Respetar características socioculturales de la población involucrada.

* Poner en marcha los lineamientos de urbanización.
Esta etapa de urbanización se considera en dos fases:
1ª.- La primera se refiere a todas las actividades relacionadas con los accesos, trazado de vialidades, tendido de líneas y construcción de muros de contención, compactaciones y relleno entre las principales.
2ª.- La segunda básicamente se constituye por la construcción de edificios del equipamiento urbano y de vivienda, por lo que las afectaciones son principalmente a la atmósfera y al paisaje. (25)

Para la creación de centros urbanos, se consideran las condiciones propicias para que se establezcan, pero la importancia de la fundación en este caso, es que se toman muchas veces las tierras agrícolas, destinadas a un uso, y que posteriormente son aprovechadas para espacios urbanos.

2.- TIERRAS EJIDALES O COMUNALES A URBANAS.

Como se comprobó, el inicio de la afectación de una zona ecológica determinada es por la realización de obras urbanas, o destinadas a su preparación. Muchas de las tierras que serán utilizadas para los asentamientos humanos tienen un distinto uso, y la gran mayoría son los dedicados a los cultivos, por eso la Ley preve este fenómeno.

* "Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos." (Art. 87 de la Ley Agraria)

La ley permite que las tierras destinadas a los cultivos puedan ser aprovechadas para destinarlas a usos urbanos, y en el caso, menciona como beneficio a ese cambio. Pero el cambio en el uso que se les de a esas tierras deberá siempre estar a corde con las

disposiciones ecológicas, como son las normas, planes, políticas y condiciones técnicas, las que anteriormente se explicaron.

Continúa diciendo la Ley Agraria:

* "En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano-municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos." (Art. 89)

Por su parte la Ley General de Asentamientos Humanos refuerza los preceptos citados de la Ley Agraria.

"El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos o 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 los usos y destino de áreas y predios." (Art. 38 de L.G.A.H.)

Los predios ejidales también son susceptibles de ser afectados para la condición de asentamiento humano, y sobre todo de acuerdo a las disposiciones ecológicas, participando en ellas las leyes relacionadas, así como la participación concurrente de autoridades.

"Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de los predios en los que se haya constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la 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." (Art. 39 L.G.A.H.)

Requisitos. La Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 43 señala los siguientes requisitos:

"La incorporación de terrenos ejidales, comunales o de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I.- Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano.

II.- Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas.

III.- El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de viviendas, y

IV.- Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos.

Por su parte los ejidatarios y comuneros tendrán apoyos, para que desarrollen labores productivas para su incorporación urbana. Estos ya se han mencionado en el capítulo IV para las zonas reservadas para el asentamiento, como granjas productivas, parcelas escolares etc.

"La Federación, los estados y los municipios instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros." (Art. 46 L.G.A.H.)

Los pasos para que los asentamientos humanos dentro de los ejidos o comunidades se lleve a cabo son los siguientes:

* Primeramente se precisan los planes y políticas a seguir; La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación, para ayudar al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales

y municipales de desarrollo. Esta planeación estará a cargo de manera concurrente. (Art. 11 L.G.A.H.)

* El programa nacional de desarrollo será aprobado por el Presidente mediante decreto. (Art. 14 L.G.A.H.)

* Los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica. (Art. 19 L.G.A.H.)

* Ya dentro del ejido, la asamblea podrá señalar y delimitar las áreas necesarias para el asentamiento humano, así como la localización y relocalización del área de urbanización. (Art. 23 f.VII L.A.)

* Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado. (Art. 65 L.A.)

* Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes, observándose las normas técnicas emitidas por la Sedesol. (Art. 66 L.A.)

* Cuando la asamblea constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios público de la comunidad. (Art. 67 L.A.)

* La junta de pobladores como órgano ejidal, dará su opinión sobre los servicios urbanos ante las autoridades municipales; opinar sobre los problemas de vivienda y en general, las que señale el reglamento relacionadas con el asentamiento humano. (Art. 42 L.A.)

* Una vez delimitadas las áreas de urbanización, y la realización de obras, se procederá a obtener la autorización previa del gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios. (Art. 28 L.G.E.E.)

* Para obtener la autorización, los interesados deberán ante la autoridad una manifestación de impacto ambiental. (Art. 32 L.G.E.E.)

* Debe estar acompañada de un estudio de riesgo de la obra. (Art. 32 L.G.E.E.)

* Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría dictará la resolución correspondiente. (Art. 34 L.G.E.E.)

* En la resolución podrá otorgarse la autorización para la ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate. (Art. 34 L.G.E.E.) (Lo demás ha sido ya tratado dentro de la sección sobre impacto ambiental)

* Por su parte se subraya que, las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes y programas en materia de desarrollo. (Art. 19 L.G.A.H.)

3.- RESERVAS.

La Ley Agraria mateniendo los lineamientos de la protección ambiental, dentro de su texto considera para los asentamientos humanos la necesidad de contar con reservas que serán parte de la estructura urbana, por eso es necesario dar las definiciones que da la Ley General de Asentamientos Humanos al respecto.

Reservas.- "Las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento." (Art. 29 f. XVI)

Destinos.- "Los fines públicos que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población."

Una vez que se tiene conocimiento de los conceptos anteriores, estos están contenidos en la Ley agraria, pero se establecen específicamente para las áreas o zonas urbanas, estas no son iguales a las referidas para las áreas naturales protegidas como reservas contenidas en los artículos 44 al 56 de la Ley General del Equilibrio Ecológico, estas son mas bien áreas dedicadas y planeadas para las necesidades urbanas que se van a necesitar. La Ley Agraria se refiere a estas así:

"Cuando el poblado ejidal esté asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva de crecimiento del poblado conforme a las leyes de la materia." (Art. 65)

"Para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requerirá la intervención de las autoridades municipales correspondientes y se observarán las normas técnicas que emita la Secretaría de Desarrollo Social."

"Cuando la asamblea constituya la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, separará las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad." (Art. 67)

"Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros e población." (Art. 88)

A continuación, la Ley General de Asentamientos Humanos dice en cuestión de reservas:

"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 del suelo urbano y reservas territoriales.

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.

IV.- Asegurar la disponibilidad para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano.

V.- Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano." (Art. 40 L.G.A.H.)

Para que puedan llevarse a cabo con los programas, además de las autoridades y organismos anteriormente descritos, y que participan de las actividades agrarias, existen otros órganos como son los Comités Estatales de Reserva Territorial para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regulación de la Tenencia de la Tierra, estos constituyen foros locales de coordinación en materia de regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento urbano.

"Estos comités forman parte de un sistema nacional de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra que articula las acciones de las diferentes dependencias y entidades federales y locales involucradas. En dicho sistema corresponde a los gobiernos locales la operación y el control y al gobierno federal la normatividad y el fomento." (26)

"El campo de acción del mejoramiento urbano lo constituyen las zonas urbanas críticas, las cuales se caracterizan, en general, por la posesión y ocupación de la tierra, dentro de las cuales se observarán que se tutele el derecho de los propietarios privados, ejidatarios y comuneros a una indemnización justa y oportuna." (27)

CITAS.

- (1) PROGRAMA Nacional de vivienda. 90-94. Ed. SEDESOL. México 1993. p. 32.
- (2) *Ibidem.* p. 33.
- (3) MARTIN MATEO. Op. Cit. p. 89.
- (4) *Loc. Cit.*
- (5) LEFF, Enrique. Op. Cit. p. 54.
- (6) BALLARIN MARCIAL. Op. Cit. p. 563
- (7) BALLESTEROS HERNANDEZ, Luis Martín. "Derecho Agrario. Estudios para una introducción." Ed. Neo Ediciones S.A. 1a. ed. Zaragoza, España 1990. p. 14.
- (8) CONADE, Comisión Nacional de ecología. "Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente." Ed. CONADE. México 1992. p. 20.
- (9) SEDESOL. "Manual del primer curso regional de ordenamiento ecológico, instrumentación e impacto ambiental." México 1993. p.7.
- (10) *Ibidem.* p. 8.
- (11) *Ibidem.* p. 13.
- (12) LEFF, Enrique. Op. Cit. p. 53.
- (13) *Ibidem.* p. 54.
- (14) *Loc. Cit.*
- (15) SEDESOL, Manual del 1er. curso. Op. Cit. p. 15.
- (16) SAHOP, Desarrollo Urbano. "Guía metodológica para la elaboración del ecoplan estatal." Ed. Subdirección de Asentamientos Humanos\Dirección General de Ecología Urbana. México 1985. p. 3.
- (17) *Ibidem.* p. 8.
- (18) ALTMIRANO PEREZ, René. "Obras e impacto ambiental". Ed. Revista mexicana de la construcción. México 1993.
- (19) JAQUENOD DE ZSÖGÖN. Op. Cit. p. 236.
- (20) *Loc. Cit.*
- (21) LEFF, Enrique. Op. Cit. p. 63.

(22) Loc. Cit.

(23) CHAVEZ PADRON. Op. Cit. p. 167.

(24) SEDUE. "Criterios normativos de ordenamiento ecológico y protección del impacto ambiental para la regulación del desarrollo urbano". Ed. Subsecretaría de Ecología\Centro de Información Documental. México 1990. p. 1.

(25) Ibidem. p. 13.

(26) SEDESOL. "Mejoramiento Urbano Integrado". Ed. SEDESOL. México 1990. p. 1.

(27) Ibidem. p. 10.

CAPITULO VI
MEDIDAS DE CONTROL

CAPITULO VI.

MEDIDAS DE CONTROL.

Dentro del concepto del derecho agrario que se maneja en el capítulo II se encuentran precisados dos objetivos básicos, a) el de la reglamentación de la tenencia y disfrute de la tierra, y b) la regulación de las explotaciones agrícolas y demás elementos naturales.

El derecho agrario está constituido por un conjunto de normas e instituciones que rigen las formas de tenencia y disfrute de las tierras, aguas, bosques y otros elementos naturales que en conjunto participan en la producción agropecuaria. Dentro del sistema jurídico existen principios del más alto nivel, los cuales están integrados dentro del artículo 27 de la Constitución, que reconocen a la propiedad ejidal o comunal, así como las leyes reglamentarias, que vienen dar forma y a precisar la naturaleza de los asentamientos humanos en este caso en particular, y que además se le otorga al Estado la potestad de regular su aprovechamiento y disfrute, y de este modo poder llevar a cabo la justicia social que se ha buscado siempre.

La obligatoriedad de la voluntad del Estado, es una característica de la ley, por eso es, que uno de los llamados instrumentos con que se cuentan y de los cuales se refirieron con anterioridad, se ejerce por medio de la coacción para que se puedan llevar a cabo los objetivos de la ley.

A) PREVENTIVAS Y REPRESIVAS.

La Constitución da vida a la Ley Agraria a través de su artículo 27, y dentro del texto de la Ley ésta permite que en el ámbito agrario y en materia de asentamientos humanos sean las Leyes Generales de Asentamientos Humanos y la del Equilibrio Ecológico las que regulen y precisen la cuestión del aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico.

El Derecho, como se había anticipado, utiliza una serie de técnicas jurídicas para poder realizar sus objetivos y finalidades. Dentro de las acciones agrarias que tienen repercusiones ecológicas, el instrumento administrativo y penal son los que aparecen como medios idóneos para ejercitar las acciones del Estado para resolver los problemas agrario-ambientales.

El instrumento como medida de control, según sus propias características, son aplicados para prevenir conductas no deseadas, pero también para reprimir las ya producidas, o también para disuadir, estimular o compensar las existentes.

"Las políticas que se emplean y cuya operatividad corresponde a las distintas estrategias que inciden sobre los elementos o previenen contra específicas agresiones ambientales.

La acción de estas medidas en el campo del Derecho (en este caso agrario-ambiental) se va a producir con una cierta acentuación polar en los efectos de libre consenso y de coacción. De una parte, los instrumentos utilizados adquieren una mayor energía en cuanto al constreñimiento de las voluntades sobre las que incide.... Y debido a que en la práctica la contundencia, y sobre todo cuando, como es

común, se trata de rectificar situaciones ya establecidas, resulta muy difícil imponer unilateral y rígidamente los esquemas decididos por la administración. Por otra parte se recurre entonces a las técnicas de fomento plasmadas en acuerdos más o menos formales entre las partes, generándose a la par una responsabilidad más generalizada, que es la mejor garantía para la eficacia de la política ambiental pretendida." (1)

De la opinión que da el autor anterior, puede coincidirse, que se cuenta con dos medios directos para poder llevar a cabo la voluntad del Estado, siendo las dos, una de carácter preventivo y otro de carácter represivo.

1.- PREVENTIVAS.

La prevención de la contaminación se realiza mediante la adopción de cautelas a través de las vías autorizatorias y consesionales, que cubren preferentemente con los objetivos marcados por los planes y programas que forman parte del ordenamiento ecológico y las políticas ambientales.

Una de estas medidas, como se vio en el capítulo anterior es la evaluación del impacto ambiental, y de las medidas y requisitos que existen para poder llevar a cabo una obra, en este caso para la expansión o creación de un asentamiento humano y las consecuencias ecológicas que pudiera traer al medio ambiente.

El camino de la evaluación del impacto ambiental previsto por la legislación, es una medida preventiva, por que antes de realizar cualquier actividad pública o privada que se realice para mantener, mejorar o restaurar los asentamientos humanos es necesario tener

cuidado de cumplir con los requisitos técnicos y normativos, para poder realizar la obra, todo con la finalidad de cuidar los elementos naturales y asegurar el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

La fijación de estándares y el establecimiento de autorizaciones es una vía para prevenir los problemas ecológicos, pero junto a esto esta formando parte también como actividad preventiva las realizadas por el Estado como son los actos de inspección y vigilancia.

La Ley General del Equilibrio Ecológico dice al respecto sobre su función de inspección y vigilancia:

* Las entidades federativas y los municipios, podrán realizar actos de inspección y vigilancia, para la verificación del cumplimiento de esta Ley, por lo que estas autoridades celebrarán acuerdos de coordinación que sean pertinentes. (Art. 161 de la Ley)

Por lo que toca a su ejecución continua diciendo:

* Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes. (Art. 162 L.G.E.E.)

* El personal deberá, al realizar la inspección estar provisto del documento oficial que lo acredite como tal, así como los requisitos que están incluidos en el artículo 16 de la constitución, es decir, que sea escrita, así como debidamente, fundada y motivada, expedida por autoridad competente en el que se precisará el lugar donde se realizará. (Art. 162)

* El personal al iniciar la inspección se identificará debidamente con la persona con quien entienda la diligencia. (Art. 163)

* En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia. (Art. 164)

* Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendi6 la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta. (Art. 164)

* La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección. (Art. 166)

* Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado, para que adopte las medidas correctivas de urgente aplicación. (Art. 167)

* En la resolución administrativa correspondiente a la inspección, se señalarán en su caso las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas. (Art 169)

Esta técnica, como la prohibición, de alguna forma conectada con la autorización, implican la posibilidad de obtener autorización o no, con la declaración de ilicitud posterior de conductas.

La prevención del daño ambiental, o del daño en sí, puede evitarse mediante la activación de algunos mecanismos como lo son la investigación y la enseñanza ambiental, la elaboración de registros e inventarios, los estudios de impacto ambiental, la planificación y ordenación del territorio, el requerimiento de autorizaciones y aprobaciones, los controles entre muchos otros.

2.- REPRESIVAS.

En el otro extremo, de las medidas que tiene el Estado para ejercer su autoridad se encuentran las medidas represivas, en donde la conducta a la adecuación de un tipo establecido deriva en una sanción. En este caso el infractor se ve sometido a la fuerza del Estado para que cumpla con los requerimientos, no es como en el caso anterior en que solo son recomendaciones, licencias o permisos.

"Un atentado al ambiente es un delito social, pues afecta las bases de la existencia social; económico, por que atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas; y cultural, por que pone en peligro las forma de vida autóctonas, en cuanto implica destrucción de paisajes y sistemas de relación hombre-espacio. La pretensión de proteger jurídicamente el equilibrio ecológico, a través de figuras referidas a determinados

elementos o factores del entorno, es el primer paso que se proyecta hacia la configuración del concepto de delito ambiental." (2)

"La protección ambiental implica una nueva visión, donde el equilibrio ecológico y la calidad de vida son el substractum jurídico protegido. La acción protectora es efectiva por lo general por vía indirecta, es decir, a través de las acciones protectoras de otros bienes jurídicos.

Es tal la importancia que va cobrando que los ilícitos que contra el ambiente se cometen llevan a la necesidad de introducir un título en los códigos penales, bajo el cual se agrupen los diferentes delitos que atenten contra el ambiente." (3)

En la legislación actual, los ilícitos cometidos contra el orden ecológico correspondientes a los asentamientos humanos, solo la Ley General del Equilibrio Ecológico prevé sanciones de orden administrativo y de carácter penal, pero en estas últimas no se encuentran citadas específicamente para los casos en que estén de por medio asentamientos humanos, solo se hace referencia a aumentar la pena cuando sean los delitos cometidos dentro de un centro de población.

Dentro de la Ley Agraria no se encuentra texto alguno que sancione a alguna actividad referida a la ecología, pero claramente permite que sean las normas de la materia las que se encarguen de ejercer lo concerniente a su competencia.

Por eso la Ley General del Equilibrio Ecológico es la que en materia prevé sanciones administrativas, aun que como dijo la autora anterior, debe darse la importancia necesaria para elevar los ilícitos ecológicos al rango de la competencia penal, por que en el

actual código penal no existe un precepto o capítulo especial que se encargue de las cuestiones ambientales, pero dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico si existe un capítulo especial para las conductas descritas como delitos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico dice sobre las sanciones que contiene en materia administrativa:

* Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones, constituyen una infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia Federal y en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, conforme a las disposiciones locales. (Art. 171)

* Las sanciones que se imponen son:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

II. Clausura temporal o definitiva, parcial o total.

III. Arresto administrativo hasta por 36 horas. (Art. 171)

* Para la imposición de las sanciones por las infracciones, se tomará en cuenta:

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio del impacto en la salud pública y la generación de los desequilibrios ecológicos.

II. Las condiciones económicas del infractor.

III. La reincidencia, si la hubiere. (Art. 173)

* En los casos como el de los desarrollos urbanos, la Secretaría podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en estudios, la limitación o suspensión de tales desarrollos urbanos o cualquier actividad que afecte o pueda el medio o causar desequilibrio ecológico. (Art. 175)

Las medidas represivas constituyen sin duda, el complemento de las de tipo preventivo, y suelen aparecer en los ordenamientos jurídicos que apoyan a los dispositivos preventivos. Evidentemente, las sanciones, ya sean administrativas o penales, funcionan también en un sentido desanimador, y desalentador de las conductas sobre las cuales se intenta cambiar.

B) PARTICIPACION SOCIAL.

"La interacción de la sociedad y el medio natural, -en este caso más específicamente el medio rural-, son los principios fundamentales para enfrentar los retos nacionales en materia de protección ambiental. Para ello se han enmarcado dicha interacción con principios básicos, siendo uno de ellos el de incorporar a la sociedad en las tareas de protección y fomento de los recursos naturales.

De esta forma se han creado a nivel nacional Consejos Ecológicos de Participación Ciudadana, en las entidades federativas y municipios. La labor principal esta orientada a incorporar de manera organizada la participación de los sectores social y privado, como es la ejecución de acciones de protección ambiental, de manera que la corresponsabilidad entre sociedad y estado se materialice en acciones concretas." (4)

Es de este modo, que la sociedad entra dentro de los planes de desarrollo urbano, no solo será el Estado el único que este pendiente de los problemas ecológicos que se susciten, para ello se le da participación y libertad a las personas u organismos para que ejerzan acciones para el mejoramiento del ambiente.

Se ha permitido que tanto la población como los organismos -como es el caso de la junta de pobladores de un ejido o comunidad-, puedan manifestar ante las autoridades su preocupación por las condiciones ambientales con que se enfrentan a diario. Es la Ley General del Equilibrio Ecológico donde se asienta y fundamenta la acción de denuncia por parte de la sociedad por problemas de

deterioro ambiental, en donde queda la responsabilidad que tiene la Secretaría de Desarrollo Urbano en esta materia.

DENUNCIA POPULAR.

La ley General del Equilibrio Ecológico define los pasos que deben realizarse para ejercer la denuncia popular a que se tiene derecho, ésta esta contenida el capítulo VII del título sexto de la Ley.

* Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante las autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho acto u omisión, que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contraviniendo las disposiciones de la Ley. (Art. 189)

* Si en la localidad no existiere representación de la Secretaría, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal. (Art. 189)

* La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando con el señalar los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante. (Art. 190)

* La Secretaría efectuará las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, así como para la evaluación correspondiente. (Art. 192)

* La Secretaría a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, hará del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a aquella y, dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas. (Art. 193)

* Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley se hubieren ocasionado daños y perjuicios, el o los interesados podrán solicitar a la Secretaría, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá el valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio. (Art. 194)

La participación social se hace presente en la Ley General de Asentamientos Humanos, que corresponde a capítulo séptimo de esta.

* 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. (Art. 48)

Dentro de esta Ley, la participación corresponde a las acciones de los sectores enfocadas al mejoramiento del medio ambiente y de la

calidad de vida de los pobladores, por que son medidas que se aplican a los centros de población concretamente, no es un medio administrativo como el de la denuncia popular que se acaba de ver.

La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

- * La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.
- * Determinación de usos y destino de áreas y predios en los centros de población.
- * La construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- * Financiamiento de infraestructura de servicios públicos urbanos.
- * La ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas.
- * La protección del patrimonio cultural de los centros de población.
- * La preservación del ambiente en los centros de población. (Art. 49 L.G.A.H.)

Como se puede apreciar, los puntos tocados por la Ley, caben perfectamente bien en la aplicación de los asentamientos humanos de tierras ejidales o comunales, en cada uno de esos puntos se aprecia la importancia que se le da a una comunidad.

Las disposiciones son de carácter general, por que sirven tanto para un gran conglomerado urbano, como para el caso específico de un centro de población rural, o la expansión urbana de un asentamiento humano en un ejido o comunidad.

C) SANCIONES.

Las sanciones como se acudió, son parte de las medidas de carácter represivo, pero además de las sanciones administrativas que se han citado con anterioridad existen otras de carácter penal. estas no están contenidas en un capítulo especial en el código Penal, pero

si lo están en el capítulo VI, del título sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico, en donde se señalan los delitos de carácter ecológico.

Lo visto hasta aquí permite decir que "Las medidas represivas de protección penal, administrativa o civil del ambiente, no se pueden concebir si al mismo tiempo no existen instrumentos preventivos que, por una parte permiten detectar las infracciones reprimibles y, por otra y sobre todo, den contenido a dichas infracciones; las amenazas de represión penal, civil y administrativa sólo tienen razón de ser cuando poseen eficacia preventiva, en el sentido de evitar que tales transgresiones recaigan. En los tres clásicos aspectos del derecho represivo - el penal, el administrativo sancionador y la responsabilidad civil- las medidas represivas han de suponer una aportación tan solo excepcional al establecimiento de una eficaz disciplina ambiental.

El conjunto de normas penales que sancionan conductas contrarias a la utilización racional de los recursos naturales, debe llevar intrínseco la condición formal de sancionar mediante penas tales comportamientos, pero fundamentalmente los tipos penales deben ser correctos y funcionales, a fin de lograr una justa y eficiente protección penal del ambiente. El Derecho penal, en cuanto instrumento protector de lo ambiental, es auxiliar de las previsiones administrativas, y por sí sólo carece de aptitud para ser un arma eficaz frente a las conductas de efectos negativos para el ambiente en general." (5)

La Ley General de Asentamientos Humanos contempla la facultad que tiene el municipio para la aplicación de sanciones para los actos

que sean contrarios a la voluntad del estado en materia de asentamientos humanos y ecología:

* Los municipios en el ámbito de su respectivas jurisdicciones tiene la atribución de imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local. (Art. 92 f. XV L.G.A.H.)

Continua diciendo la ley en relación a los asentamientos humanos y las sanciones que proceden:

* Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Este derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes dirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados. (Art. 57 L.G.A.H.)

* Quiénes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables. (Art. 60 L.G.A.H.)

Po su parte la Ley Agraria concibe que como auxilio a que tienen derecho los particulares puede acudir la Procuraduría Agraria en los delitos y sanciones para que auxilie, como en los siguientes casos:

* Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades competentes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que deberá presentar el comité de vigilancia. (Art. 136 f. X L.A.)

Dentro del capítulo VI del Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico, cuyo contenido es el de los delitos en materia ecológica, dentro de él no hay un delito específico referente a los asentamientos humanos, o alguno relacionado a esto; pero lo que si se

observa, es que dentro de los artículos que describen a los delitos, se manifiesta que en un artículo de la ley se aumenta la punibilidad del delito cuando se trata en especial de centros de población:

* Cuando las actividades consideradas como riesgosas, referidas en el artículo, se lleven a cabo dentro de un centro de población, se podrá elevar la pena hasta tres años más de prisión y multa hasta 20,000 días de salario mínimo. (Art. 185 L.G.E.E.)

Por último dice la Ley:

* El Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados en lo relativo a su jurisdicción, expedirá las leyes que establezcan las sanciones penales y administrativas por violación a ésta ley, en las materias de orden local que regula. Las disposiciones locales que se expidan de acuerdo con la distribución de competencias previstas en este mismo ordenamiento, señalarán las sanciones por violación a la misma. (Art. 188 L.G.E.E.)

Por medio de las anteriores medidas, se pretende defender y proteger el medio ambiente, y sobre todo a aquellos espacios que se centran en los ejidos o comunidades rurales, cuya necesidad de crecimiento o de otras circunstancias ceden, áreas para los asentamientos humanos, pero que se harán ahora conforme a las reglas de urbanidad establecidas por la legislación actual.

La participación del Derecho Agrario en los casos descritos es muy importante, participa ya sea por medio de su legislación o de sus órganos dentro de un ejido o comunidad. La condición de los asentamientos humanos dentro de estos es cada vez más organizada, como también lo son los factores ecológicos que son más protegidos de acuerdo a las nuevas reformas y adiciones que se han hecho a las Leyes de nuestro país, siempre buscando el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

CITAS.

- (1) MARTIN MATEO. Op. Cit. p. 90.
- (2) JAQUENOD DE ZSÖGÖN. Op. Cit. p. 316.
- (3) Ibidem. p. 320.
- (4) CONADE, Informe de. Op. Cit. p. 116.
- (5) JAQUENOD DE ZSÖGÖN. Op. Cit. p. 416.

CONCLUSIONES.

1.- Históricamente el Derecho Agrario ha participado en el desarrollo urbano de nuestro país, por que desde las formas de organización prehispánica se han fincado las bases de la organización urbana. El conocimiento histórico es de primordial importancia para tener un claro conocimiento de la vida institucional mexicana, sobre todo tratándose de las instituciones agrarias, y considerando, que muchos de los principios reguladores sobreviven en la legislación vigente.

2.- En México desde sus orígenes, la principal ocupación ha sido la explotación de la tierra; muchas de las instituciones actuales derivan de la base histórica de su existencia, las existentes en la actualidad son el resultado de un largo período de evolución. En cada paso histórico y en cada una de las etapas de nuestra historia el pueblo y sus luchas sociales han dejado un legado que comprende ideas e instituciones nuevas progresistas y avanzadas, las cuales son condicionadas a las costumbres, características geográficas y el medio ambiente del país.

3.- El concepto ecológico se ha agregado a las ideas y principios agrarios que parten principalmente del bienestar de la población , y el cuidando de los elementos que lo hacen posible, es decir, el medio ambiente agrícola, la producción, el patrimonio familiar rural, que en conjunto conllevan a una mejor calidad de vida.

4.- La relación ambiente-desarrollo están íntimamente ligados, van unidos inevitablemente; los espacios agrarios van cediendo a los urbanos, pero éstos no deben darse en forma irregular, por eso el orden jurídico agrario los regula y por medio de sus instrumentos los hace posibles. Las leyes agrarias advierten el fenómeno de sustitución de los predios rurales por los urbanos, por eso la creación de reformas en las cuales los ejidatarios y los comuneros tienen la posibilidad de ser beneficiados por la transición del uso del suelo, distribuyéndose en forma equitativa su valor real y justo.

5.- Dentro de las nuevas modificaciones y reformas a la Ley Agraria se encuentra en la libertad de los trabajadores agrícolas, los cuales tienen mayor independencia en la toma de decisiones sobre sus tierras, así como también al Municipio, al cual se le han otorgado mayores facultades y autonomía para que tenga mayor libertad en sus demarcaciones, esto es con el fin de que es la autoridad más cercana a las comunidades y ejidos, participe de manera inmediata al conocer los problemas y necesidades de forma directa.

6.- El medio ambiente como objeto del Derecho, por que desde sus orígenes, el Derecho Agrario ha sido un Derecho social, busca la transformación de la estructura agraria tradicional, cambiando las relaciones hombre-hombre y hombre-tierra, es decir el sistema de explotación, por eso se busca la mayor equidad y justicia social, y uno de los elementos para ese camino es el resguardo del medio al propiciar técnicas de producción ecológicamente más limpias.

7.- La protección del medio ambiente en nuestro país tiene alcances jurídicos como objeto del Derecho, se evitan los asentamientos irregulares, los que traen aparejados problemas sociales, ecológicos y hasta políticos, por eso, éstos dentro de un ejido o comunidad deben sujetarse a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y programas urbanos que existen para tales fines, y que están en coordinación con los instrumentos agrarios.

8.- Como parte de los cambios en materia agraria relacionado con los asentamientos humanos se crea un nuevo órgano en el ejido: la Junta de Pobladores, que posee la función principal de organizar y desarrollar los planes fijados, ya sea por los planes federales y estatales, pero adecuándose a las necesidades y características locales especiales de los centros de población.

9.- Para la creación de un nuevo centro de población era necesaria la existencia de una resolución presidencial, ahora no es necesaria, se puede hacer cuando la Federación se lo proponga a una Entidad Federativa y ésta los autorice mediante decreto que deberá apegarse a al plan o programa urbano respectivo, también los Municipios dentro de su nueva autonomía podrán proponer la creación de nuevos centros de población.

10.- El orden constitucional de nuestro sistema jurídico se efectúa, por que la legislatura esta ordenada de manera jerárquica, la regulación agraria va desde los principios rectores contenidos en la Constitución, la Ley Agraria y las demás Leyes secundarias.

conservando con esta jerarquización el orden constitucional, realizando la conjunción y coordinación de las leyes. Los Tribunales Agrarios se encargan de que la Ley se efectúe de la manera más justa al resolver los asuntos de índole de asentamientos.

11.- Para los efectos de la Ley Agraria se divide a las tierras ejidales por su destino y dentro de estas existen las tierras destinadas para el asentamiento humano, por eso la Ley les dedica la sección Cuarta y Séptima del capítulo segundo de las tierras ejidales. La naturaleza de las tierras ejidales destinadas tienen la características de ser: inalienables, imprescriptibles e inembargables.

12.- La regulación ecológica de los asentamientos humanos consiste en el conjunto de normas y disposiciones de desarrollo urbano y vivienda para mantener o mejorar el equilibrio de los asentamientos humanos con los elementos naturales, y así mejorar la calidad de vida de la población como uno de los principios del Derecho Agrario.

13.- Los instrumentos con que se cuenta para que se cumpla con los fines descritos en la Ley son variados, pero las principales son las medidas preventivas y represivas como técnicas jurídicas del Derecho Agrario para realizar sus objetivos, como prevenir las conductas no deseadas -ecoplanes y manifestación del impacto ambiental-, y reprimir las ya producidas -como las sanciones administrativas y penales existentes-.

BIBLIOGRAFIA.

- Aguilar, Margot.**
"Hacia una cultura ecológica".
Ed. Fundación Friedrich Ebert-México. 1a. edición 1990. México.
- Altamirano Pérez, Manuel.**
"Obras e impacto ambiental".
Ed. Cámara Nacional de la Construcción. 1993. México.
- Ballarín Marcial, Alberto.**
"Derecho Agrario".
Ed. Editoriales de Derecho reunidas. 2a. edición 1978. Madrid.
- Ballesteros Hernández, Luis Martín.**
"Derecho Agrario. Estudios para una introducción".
Ed. Neo ediciones. 1a. edición 1990. Zaragoza, España.
- Cabrera Acevedo, Lucio.**
"El Derecho de protección al ambiente".
Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1a. edición 1981. México.
- Carmona de Orozco, Ma. del Carmen.**
"Los derechos humanos y el medio ambiente en América Latina".
Ed. Instituto de investigaciones jurídicas/Procuraduría de los derechos humanos. 1a. edición 1993. Guatemala.
- CONADE. Comisión nacional de ecología.**
Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente 1989-1990".
Ed. Talleres libros a la medida, 1992. México.
- CONAPO. Consejo Nacional de Población.**
"Reunión nacional sobre distribución de la población, migración y desarrollo".
Guadalajara. Mayo, 1984.
- Chávez Padrón, Martha.**
"El Derecho Agrario en México".
Ed. Porrúa. 7a. edición 1983. México.
- Chávez Padrón, Martha.**
"El proceso social agrario y sus procedimientos".
Ed. Porrúa. 6a. edición 1989. México.
- Ibarrola, Antonio de**
"Derecho Agrario. El campo base de la patria".
Ed. Porrúa. 1a. edición 1975. México.

Jaquenod de Zsögön, Silvia.
"El Derecho ambiental y sus principios rectores".
Ed. Dykinson, S.L. 3a. edición, 1991, Madrid.

Lemus Garcia, Raul.
"Derecho Agrario Mexicano".
Ed. Porrúa, 7a. edición 1991. México.

Márquez, Viviane B. de.
"Ciencia, tecnología y empleo en el desarrollo rural de América Latina".
Ed. El Colegio de México/UNESCO, 1983. México.

Martín Mateo, Ramón.
"Derecho Ambiental".
Ed. Instituto de estudios de administración local, 1a. edición 1977, Madrid.

Monégus Bornemann, Margarita.
"El agrarismo de la Revolución Mexicana".
Ediciones de Cultura Hispánica. Instituto de cooperación iberoamericana. Madrid 1990.

Ruiz Massieu, Mario.
"Manual de procedimientos agrarios".
Ed. Porrúa. 1a. edición 1990. Mexico.

Ruiz Massieu, Mario.
"Temas de Derecho Agrario Mexicano".
Ed. UNAM 1a. edición 1981 México.

Secretaría de la Presidencia.
"Medio ambiente humano. Problemas ecológicos nacionales".
2a. edición ampliada, 1972. México.

SEDESOL.
"Criterios normativos de ordenamiento ecológico y protección del impacto ambiental, para la regulación del desarrollo urbano".
Subsecretaría de ecología. Centro de información documental. 1990.

SEDESOL.
"Memoria del Congreso Nacional de Derecho Ecológico".
Guadalajara 1990.

SEDESOL.
"Manual del primer curso regional de ordenamiento ecológico, instrumentación e impacto ambiental".
1990. México.

SEDESOL.
"Programa Nacional de Vivienda 1990-94".
(folleto).

FALLA DE ORIGEN

SAHOP.

"Guía metodológica para la elaboración del ecoplán estatal".
Subsecretaría de asentamientos humanos/ Dirección general de
ecología urbana. México.

Sotomayor Garza, Jesús G.

"Compendio de Derecho Agrario".

Ed. por la U.A. de Coahuila. 1a. edición 1989. Coah. México.

Turk, Amos.

"Ecología, contaminación y medio ambiente".

Ed. Interamericana. 15 reimposición 1984. México.

Wagner, Philip L.

"El uso humano de la tierra".

Ed. Instituto de estudios de administración local. 1a. edición al
español 1974. Madrid, España.

LEGISLACION .

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
(Comentada).

Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. edición
1990. México.

Ley Agraria.

Gaceta de Solidaridad, 1992, México.

Ley Federal de la Reforma Agraria. (Derogada).

Ed. Porrúa. 37a. edición 1991, México.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Diario oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.

Ley General del Equilibrio Ecológico y protección al ambiente.

Ed. Sedesol. 1988 México.

FALLA DE ORIGEN