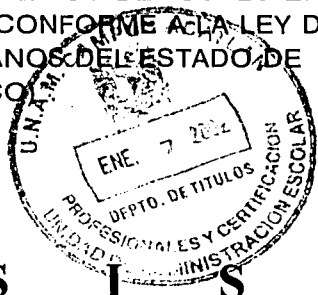




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"SUGERENCIAS PARA LA APLICACION DE SANCIONES EN MATERIA DE USO DEL SUELO EN EL ESTADO DE MEXICO, (CONFORME A LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO)



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: MIGUEL ANGEL GONZALEZ JUAREZ

ASESOR: LIC. MARIA DE LOS ANGELES CASTILLO DE SANTIAGO





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Con infinito amor, a mi esposa y compañera,  
Angélica Pacheco Villeda, a quién adoro y amo  
con alegría e intensidad.

A mis hijos Alan Joab, Alondra Vanessa y  
Brayan Damián, con infinito amor, de quienes  
deseo tomen como ejemplo, el esfuerzo y dedicación  
realizado por su padre y amigo.

Con amor, cariño y admiración a mis padres:  
Consuelo Juárez Morales y Baudelio González Duran,  
quienes me han impulsado a terminar mis estudios.

GRACIAS.

Con cariño y respeto a mis abuelitos,  
Tíos, primos y amigos, pero especialmente  
a mis hermanos Víctor, Consuelo y Ruth.

**A la memoria de mi abuelita,  
Epifanía Morales Martínez,  
que en Santa Gloria este,  
y a quién le dedico especialmente  
el presente trabajo.**

**A todos mis maestros,  
que con su dedicación, apoyo y conocimientos,  
han contribuido a mi formación y me han llevado  
a la culminación de uno de mis anhelos.  
GRACIAS.**

**Agradezco a mi asesor de tesis  
Lic. María de los Angeles Castillo de Santiago,  
como a los profesores sinodales,  
Lic. María Eugenia Peredo García Villalobos.  
Lic. Efrén Morales Juárez.  
Lic. Roberto Tinajero Barrera.  
Lic. Bonifacio Sánchez Martínez.**

**Quiénes a través de sus observaciones y conocimientos,  
han contribuido para el enriquecimiento del presente trabajo,  
que sustento como Tesis Profesional.**

## INDICE

Pág.

Introducción.....	7
-------------------	---

### CAPITULO 1.

<b>MARCO HISTORICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.....</b>	<b>12</b>
---	-----------

1.1- Teotihuacán.....	13
-----------------------	----

1.2- Tenochtitlán.....	17
------------------------	----

1.3- El "Calpulli", organización primaria de los asentamientos humanos en Mesoamérica.....	27
--	----

1.4- La época Colonial.....	32
-----------------------------	----

1.5- México Independiente.....	37
--------------------------------	----

1.6- El régimen del General Porfirio Díaz.....	41
--	----

1.7- El siglo XX.....	44
-----------------------	----

### CAPITULO 2.

<b>EL DERECHO URBANO.....</b>	<b>50</b>
-------------------------------	-----------

2.1- Naturaleza del Derecho Urbano.....	51
---	----

2.2- Concepto de Derecho Urbano.....	59
--------------------------------------	----

2.3- Definición de Derecho Urbano.....	61
--	----

2.4- El objeto del Derecho Urbano.....	62
2.5- Normas Constitucionales en materia urbana.....	66
a) Artículo 27, párrafo tercero Constitucional.....	67
b) Artículo 73, Fracción XXIX, inciso C, Constitucional.....	69
c) Artículo 115, Fracciones V y VI Constitucional.....	70

### **CAPITULO 3.**

<b>LOS PLANES DE CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICOS.....</b>	<b>74</b>
3.1- El uso del suelo en el Estado de México.....	83
3.2- Objeto de la Licencia Estatal de Uso del Suelo.....	84
3.3- Del Artículo 33 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.....	90
3.4- La afirmativa ficta o del silencio de las autoridades.....	93

### **CAPITULO 4.**

<b>DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.....</b>	<b>100</b>
4.1- De la resolución de Garantía de Audiencia.....	102
a) Fundamentación.....	103
b) Motivación.....	103
4.2- Del Recurso Administrativo de Inconformidad.....	105

## **CAPITULO 5.**

<b>DE LAS SANCIONES.....</b>	<b>118</b>
5.1- Concepto.....	122
5.2- Objeto.....	123
5.3- Tipo de sanciones.....	123
5.4- Del Artículo 140, Fracción IV, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.....	124
Conclusiones.....	133
A) Bibliografía.....	138
B) Legislación.....	141

## INTRODUCCION.

Entre los fenómenos sociales actuales de mayor gravedad y complejidad, está la alta tasa de incremento demográfico, el crecimiento urbano desordenado, la gran concentración en las ciudades, la migración de los habitantes del campo a las urbes, o bien, en otras palabras, el tránsito de la vida rural a la urbana, circunstancias que han venido deteriorando la vida de los que habitamos la Ciudad de México y su zona conurbada.

Situaciones que han generado toda una problemática en materia de déficit de infraestructura, servicios públicos, marginalidad urbana, inseguridad pública, contaminación de los sistemas urbanos, entre otros, aunado a otros tantos aspectos, como lo es, la mala administración de la justicia, debido no a sus leyes o reglamentos, sino en muchas de las ocasiones a su mala aplicación y corrupción existente en las diversas dependencias Gubernamentales.

En un periodo relativamente corto, las ciudades han pasado de preponderantemente rurales a preponderantemente urbanas.

Situación en la cual el hombre a usado toda su capacidad de moldear su entorno y éste a su vez ha moldeado al hombre moderno en muchas de sus facetas. Es por ello que la ciudad moderna constituye un desafío a la capacidad del hombre para conocerla profundamente y a su imaginación creadora para formular y llevar a cabo soluciones a los problemas que plantea.



El hacinamiento de las grandes urbes, la alteración grave del ciclo ecológico producida por la contaminación ambiental y otros problemas de no menor envergadura relacionados con el proceso de urbanización, llevan a un ritmo de crecimiento tal que, de no controlarse oportunamente, pronto serán una seria amenaza incluso contra nuestra subsistencia como especie.

Resulta evidente pues, que dada la dimensión y complejidad del problema, la ciencia en su enfrentamiento, debe de jugar un papel primordial. La respuesta científica a los problemas urbanos han sido muy variados. Los intentos más significativos se han realizado en el campo de la sociología. Desde la década de los veinte, la llamada escuela de Chicago aplicaba al terreno urbanístico a los conceptos fundamentales de la sociología general. En nuestros días la sociología urbana cuenta ya con numerosos estudiosos.

Los ecólogos, por su parte, han encontrado en las grandes ciudades de hoy, inigualables laboratorios en los que han podido estudiar la relación del hombre o más bien su desvinculación cada vez mayor con su ambiente natural. Así como la demografía ha constituido un auxiliar básico en el esclarecimiento de los fenómenos de crecimiento y desplazamiento de las masas humanas.

Fenómenos como muchos otros de los cuales se ha ocupado la ciencia de los problemas urbanos desde distintos puntos de vista.

El derecho sólo en algunos países ha dado una respuesta al problema urbano en toda su dimensión. En España, por ejemplo, desde casi veinticinco años, se realiza, en torno del Derecho Urbano, una intensa actividad intelectual que ha producido una amplia

bibliografía que goza ya de una considerable reputación entre los juristas de aquel país. La tarea doctrinal se acompaña de una fecunda labor legislativa, de la cual es buen ejemplo la Ley de suelo y ordenación urbana de 1956. Italia, Alemania e Inglaterra pueden citarse también como países en donde los problemas urbanos han encontrado respuesta jurídica tanto en lo doctrinal como en lo legislativo.

En nuestro país México no se han realizado por desgracia, estudios jurídicos enfocados a lo urbano con seriedad y extensión suficientes. La actividad legislativa por su parte, no ha sido de gran abundancia, lo cual se debe más a la inconstancia o ligereza con que han tomado el tema nuestros legisladores que a una producción verdaderamente creativa. Las leyes y reglamentos sobre planificación, fraccionamientos, construcciones y otros tantos, se cuentan por cientos, pero están muy lejos de formar cuerpos orgánicos capaces de regular la vida urbana con eficacia, debido entre otras causas, a la casi nula producción de literatura jurídica urbanística.

El presente trabajo tiene como finalidad el afinar cuestiones ya contempladas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, situaciones que conllevan a dejar menos espacios jurídicos en nuestras leyes, y por ende ir erradicando la corrupción con la aplicación de normas sociales. Razón por la cual el jurista debe de aprovechar las aportaciones de la ciencia que han explicado el proceso de urbanización, de tal manera, que al momento de formular esquemas jurídicos cuente con un profundo conocimiento de la realidad urbana.

Son muchos y muy variados los temas que ofrece el derecho urbano para un trabajo como el presente. La realidad mexicana, en lo jurídico y en lo social, presenta una

infinidad de problemas concretos de urgente discusión y explicación. Razón por la cual, la presente tesis, la podríamos dividir en dos partes.

La primera de ellas que contempla los antecedentes históricos de los asentamientos humanos en México hasta el siglo XX; posteriormente se definirá al derecho urbano, su objeto y los principios jurídicos que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y por último, en esta primera parte, los Planes de Centro de Población Estratégicos, como instrumento normativo del uso del suelo de las diversas entidades que conforman el Estado de México, así como la Licencia Estatal de Uso del Suelo, como el instrumento normativo del uso del suelo en el Estado de México, y de la afirmativa ficta o el silencio de las autoridades a la petición de los gobernados.

En una segunda parte, por referirnos a cuestiones legales de aplicación directa a las normas por violación u omisión de las disposiciones que en materia de asentamientos humanos contemplan los ordenamientos en cuestión, tenemos la garantía de audiencia, su resolución mediante el estudio y análisis de todos los elementos que conforman el procedimiento, debiendo en todos los casos fundamentarla y motivarla. El recurso de inconformidad a dicha resolución deberá de cumplir con formalidades de Ley. Por último, y dentro del contenido de la resolución, generalmente se da la aplicación de sanciones, debiendo en su caso emplear el criterio conforme a lo dispuesto en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Es aquí donde a través del presente trabajo, haré una alusión referente a los márgenes que contempla el ordenamiento de la materia, en cuanto al criterio que se aplica para la imposición de multas y otras tantas medidas que en materia de asentamientos humanos establece la Ley de la materia. En razón de que en muchos de los casos se tiene a la ciudadanía con incertidumbre debido a los márgenes

tan amplios (económicamente hablando) que contempla dicha Ley, dejando en consecuencia al gobernado no con la certeza real de que se aplicara por norma, la decisión más justa y equitativa de la Ley, al no existir un tabulador que norme, reglamente, claramente el tipo de sanción económica, real aplicable al caso concreto, sin dejar tan al libre arbitrio del servidor público su aplicación. Ya que por otro lado, tenemos otro tipo de sanciones como son la clausura, la demolición y la revocación ya que en estos casos no existe mayor problema, puesto que al existir violaciones mucho más graves tanto a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México como al Plan del Centro de Población Estratégico, se aplica alguna otra sanción.

En la parte final del presente trabajo presento un tabulador a manera de exposición de la forma en que se pudiera aplicar las sanciones económicas, por ser las más comunes, en cuanto al uso del suelo de manera más clara y precisa, la cual podrá ser utilizada además por la Secretaría de Obras Públicas del Estado de México, a través de cada Municipio, por contener una regla por cuanto a metros construidos. Y en su caso como toda propuesta sea tomada en cuenta y perfeccionada mediante opiniones de diversos sectores de la sociedad.

## CAPITULO 1

### MARCO HISTORICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO.

Existen innumerables estudios que se han realizado para determinar el origen del hombre y con este los asentamientos humanos en general. Los estudiosos de la historia han hecho referencia a aspectos de tipo social, económico, político y geográfico.

En este capítulo mencionare algunas formas de organización y etapas que conforman la historia de los asentamientos humanos en México con la finalidad de tener un mejor panorama de su desarrollo, desde su inicio hasta nuestros días.

Por lo que, haré un somero estudio de las diferentes culturas Mesoamericanas, de Teotihuacán y Tenochtitlán, por su ubicación geográfica, por considerarse en su época como unos verdaderos centros urbanos y porque la última cultura representa un resumen de todos los logros alcanzados por las diferentes culturas, además porque fue el centro del gran Imperio Azteca y antecedente urbanístico de la Ciudad de México. Así como de la gran importancia que tuvo el Calpulli, como base de la organización político social en las diferentes culturas.

En este mismo sentido, presentare en la parte final del presente capítulo algunas de las características más relevantes de los asentamientos humanos, en la Colonia, pasando por el Movimiento de Independencia, tomando en consideración aspectos de gran trascendencia debido a que son la base del México actual.

## 1.1-TEOTIHUACAN.

A Teotihuacán se le consideraba como el primer gran centro urbano de Mesoamérica, sus orígenes se remontan al siglo VI A. C., y se ubico en el Valle de México. (1)

Leyendas Aztecas señalan que Teotihuacán, se traduce como lugar en donde se hacen los dioses y que eran cementerios de los señores o reyes, que al igual que los guerreros caídos en batalla, se transformaban en dioses, después de su muerte. (2)

Se considera como el primer centro urbano, debido a que las anteriores culturas, como la Olmeca no construyeron grandes ciudades, sino que su preocupación principal, se centraba en la creación de centros ceremoniales, que eran habitados por poca población. Así como los Totonacas o Mayas de tal manera que esos asentamientos no se consideraban como urbanos, sino como centros ceremoniales, en donde se rendía culto a sus dioses.

Para determinar el origen de este pueblo, algunos historiadores consideran que los fundadores fueron los Nahuas y Totonacas, otros determinan que fueron los Toltecas, pero a ciencia cierta se desconoce su génesis.

Por lo que se considera que antes de la existencia de la cultura Teotihuacana existieron otras culturas como: Mexicas, Mixtecas, Olmecas, Totonacas o Mayas.

(1) Vaillant, George. "La Civilización Azteca". FCE. Méx. 1994.

(2) S. A. H. O. P.. "El Desarrollo Urbano en México", Pág. 43.

Independientemente de ello, la majestuosidad de sus edificaciones y en sí de su ciudad, nos hacen suponer que eran un pueblo avanzado en diferentes ciencias y artes, en especial de la Ingeniería y la arquitectura.

El surgimiento de Teotihuacán, por su esplendor represento en su época, un cambio fundamental, ya que de existir en ese entonces pequeños poblados, esta cultura aglutino a un buen número de pobladores y fue la ciudad de los monumentos colosales, en donde la organización del espacio externo dio sentido y magnitud de una gran urbe. Estudiosos de la materia han determinado que Teotihuacán, fue una ciudad estructurada social y económicamente, con un nivel tecnológico elevado, con tamaño, densidad y trazo de urbe, con una permanencia y función que definía una forma urbana, adecuada a su época y región. (3)

Algunos historiadores, atribuyen el engrandecimiento de esta ciudad a su ubicación geográfica, ya que esta se encontraba situada en un estrecho valle que comunicaba al Valle de México con el de Puebla y éste último a su vez es paso obligado al Golfo de México.

Por su ubicación les facilitaba a los demás poblados con los que comercializaba, ya que uno de los pilares de su economía, era la obsidiana de la cual contaban con bastantes depósitos.

(3) S. A. H. O. P. "El Desarrollo Urbano en México", pág. 45.

La extensión de este gran centro urbano, se calcula de una superficie de 20.00 km<sup>2</sup>, en los cuales se asentaron aproximadamente 150000 habitantes. Lo que significa que esta ciudad, fue aún más grande que algunos centros urbanos de la Europa Antigua que por su extensión y población, alcanzaron un gran esplendor, como lo fue Roma en el año 1000 A. C., la cual albergaba aproximadamente a 10000 habitantes, en tanto que Constantinopla que era la de mayor magnitud, habitaba a un poco más de 20000 habitantes.

Sus edificios y construcciones públicas de mayor importancia fueron:

La Pirámide del Sol, de la Luna, La Ciudadela y el Gran Complejo.

La Pirámide del Sol, fue el mayor de sus monumentos religiosos y su construcción data de los años 100 a 200 D. C. Esta construcción es una muestra de los adelantos logrados por los Teotihuacanos en ingeniería y arquitectura. Otro monumento de dimensiones más reducidas fue la Pirámide de la Luna.

La Ciudadela, es otra de las importantes construcciones, y dentro de ella se encuentra el Templo de Quetzalcoatl, el cual era el edificio más sagrado.

Otra construcción lo fue el Gran Complejo, de quien los historiadores no han podido determinar con exactitud su función; sin embargo, se estima que en ella se pudo haber alojado el mercado mayor de la Ciudadela y los edificios que encierran a esta construcción pudieron haber sido destinados a la administración de asuntos económicos de la ciudad. (4)

(4) Curl Naime, Carlos A. Tesis "Hacia un Nuevo Derecho Urbano Municipal", U. A. E. M. pág. 33.



La estructura urbana de la ciudad, tenía un eje principal, que era la Calzada de los Muertos, misma que atravesaba de norte a sur a la ciudad. Esta calzada era una avenida de 45.00 metros de ancho y más de dos kilómetros de largo. En el extremo norte de la calzada se encuentra la Pirámide de la Luna. Al poniente a la mitad de la calzada y unida a ella por la plaza ceremonial, se encuentra la Pirámide del Sol.

En la parte sur de esta calzada, se construyó un conjunto ceremonial conocido como la Ciudadela, en esta misma zona se encontraba la construcción que se le ha denominado el Gran Complejo, con los edificios aledaños, que como se menciona con anterioridad, en los que al parecer, se desarrollaban las funciones de gobierno.

Cabe destacar que las clases sociales en cierta medida, influyeron en la estructura y composición urbana de la ciudad, ya que su forma de dominación de la que dependía la función social que se desarrollaba era teocrática.

La clase dominante la conformaban, el Rey, su séquito y los sacerdotes, así la elite tenía sus residencias en el corazón de la ciudad, ya que este era el lugar más prestigiado, por encontrarse los edificios religiosos y gubernativos. Esta composición urbana, definía un trazo y tamaño determinado, ya que a su alrededor se encontraba la población.

En cuanto a sus servicios públicos, los Teotihuacanos resolvieron con éxito el problema del agua potable, ya que para su dotación y distribución en la ciudad, crearon un sistema de infraestructura, a través de la construcción de canales.

Señalan algunos estudiosos de la historia Mesoamericana que la población se alojaba en más de 4 mil edificios de tipo multifamiliar. Este tipo de vivienda de acuerdo a

descripciones, hacen suponer que eran bastantes confortables y decorosos, ya que se describen que en su interior los habitantes gozaban de gran intimidad, además de que contaban con numerosos cuartos, varias explanadas y patios que permitían luz y aire, y facilitaba el acceso a las habitaciones. (5)

Como sucedió con diferentes e importantes culturas de diversas partes del mundo, que se han generado, florecido y declinado, de esta manera sucedió con la majestuosa cultura Teotihuacana, la cual en el siglo VII inició su decadencia, por lo que la ciudad fue parcialmente abandonada.

En fin, Teotihuacán, representa un ejemplo de la vida urbana que se desarrolló en el Valle de México, valle que vuelve a recobrar vida hasta el siglo XIV, con la fundación y construcción de la Gran Tenochtitlán.

## 1.2- TENOCHTITLÁN.

A la Gran Tenochtitlán, la consideramos de gran importancia en el presente estudio, ya que en su época fue un gran centro urbano, por sus características y composición arquitectónica. Dada la brevedad de este estudio, me concretaré a señalar algunos aspectos fundamentales como lo fue su organización, funcionamiento de la ciudad, así como aspectos de tipo geográfico, económico, social y político.

Se considera que la fundación de la Gran Tenochtitlán, fue un acto sagrado por virtud del cual mediante formulas y ritos, se señaló el suelo donde se erigiría la gran ciudad; de tal

(5) Curi Naime, Carlos A. Tesis. "Hacia un Nuevo Derecho Urbano Municipal". U. A. E. M. pág. 34.

manera que en el lugar en donde se establecieron los Aztecas, se le consideró el escogido por el propio dios para el establecimiento definitivo de la tribu.

En Tenochtitlán, el templo mayor, levantado en el sitio preciso escogido por la deidad, representó el centro urbano, a cuyo alrededor se extendió la ciudad, haciendo resaltar que en esta ciudad, no disfrutaban de derechos de vecindad los extranjeros. Solamente el desarrollo de Tenochtitlán, como metrópoli, abrió a los jefes aliados la residencia de la ciudad Azteca, que se consideraba como la capital.

El estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano que reconocía a Tenochtitán como su ciudad capital propia, y por los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los Aztecas, a quienes pagaban tributos, pero conservando cada cual su correspondiente capital. Estos dominios constituían más bien área de influencia y no perdían las características de su régimen local.

Dicho territorio metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Tal circunstancia es de suma trascendencia, ya que revela que desde los primeros tiempos, a esta región del país se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos.

El Lago de México se extendía sobre buena parte del Valle y en sus islotes se asentaban Tenochtitlán y Tlalotelolco, que en un principio estuvieron separadas en lo político y en lo geográfico, pero que llegaron a formar una misma ciudad, unidas por una misma calzada y gobernadas por una misma autoridad suprema.

La que fue la antigua Ciudad de México, ejerció así una supremacía que no tuvo rival en todo el mundo indígena. El territorio metropolitano, pequeño en proporción a sus vastos dominios, determina una gran influencia en los aspectos cultural, político, social y económico sobre las provincias, lo cual se tradujo en un equilibrio para mantener el enorme cuerpo del estado Azteca.

La división territorial y política de la Gran Tenochtitlán estaba organizada en barrios, y estos en Calpullis, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común, fincando así su existencia en un régimen agrario. Pero como asociaciones de vecindad poseían cada uno sus mercados, escuelas o templos. En tal forma la ciudad se extendía con los círculos concéntricos de sus calles, alternando las de agua y las de tierra, ya como unidad urbana, la ciudad capital tenía su gran mercado, su gran recinto sagrado, sus obras de defensa contra inundaciones, su gran colegio y sus bastos palacios.

Esta estructura y composición de la Ciudad de Tenochtitlán, surgió en el siguiente marco geográfico: En un valle de 2250.00 metros sobre el nivel del mar. La superficie de la cuenca del Valle de México, se extiende por 9600 kilómetros cuadrados; destacándose al centro y en la parte más baja, la Laguna de México, la que continuaba al norte por tierras húmedas y cenagosas que en las lluvias formaban la laguna conocida como de Ecatepec o San Cristóbal, un poco más alta que la de México; hacia el norte seguían los grandes lagos de Xaltocan y Zumpango, a un nivel superior. Por la parte sur y a alturas cada vez mayores, estaban los Lagos de Xochimilco y Chalco, que entonces constituían un solo recipiente. En la temporada pluvial todos los lagos formaban uno solo y crecían sobre sus riberas cubriendo una extensión cercana a los dos kilómetros cuadrados ó sea,

casí la cuarta parte de la cuenca. El resto lo formaban unos tres kilómetros cuadrados de laderas montañosas, entonces cubiertas de grandes árboles y tupida vegetación y gran cantidad de animales salvajes, dejando apenas una zona de unos tres kilómetros cuadrados en que se asentaban los pobladores del valle.

Estas condiciones significaban muchos problemas para el desarrollo de Tenochtitlán.

En primer lugar había dificultad para su expansión urbana, y que fue resuelta en cierta forma con las chinampas. La chinampa se construía con estacada de madera cimentada sobre piedras y rellenas de lodo extraído del fondo del lago. Con ese sistema se formaban pequeños islotes, que se incorporaban a la isla mayor. (6)

Las superficies así generadas se destinaban a la vivienda y a la agricultura, usos que aún en nuestros días tiene la chinampa en algunos lugares del Valle de México.

Otro problema fundamental al que hizo frente la Ciudad fue la limitada existencia del agua potable. Un manantial situado en la zona central del islote era la única fuente disponible y fue necesario construir diversas obras hidráulicas para transportar el vital líquido desde lugares alejados.

Los aztecas resolvieron con buen éxito los problemas ocasionados por las crecidas del

(6) Lombardo de Ruiz, Sonia. *Desarrollo Territorial de México-Tenochtitlán*, según las fuentes históricas, SEP-INAH, México 1973.

lago y los derivados de la condición arcillosa del suelo, problemas que aún subsisten y son fundamentales para el desarrollo de la Ciudad de México.

Además del servicio de agua potable, Tenochtitlán contaba con drenaje, servicio de conservación de edificios y vigilancia.

La Ciudad contaba con una estructura administrativa, consecuencia lógica de la traza original de la ciudad, que la dividía en cuatro factores o campos. En el centro había un núcleo con el Templo Mayor y los principales palacios, de ahí partían cuatro grandes calzadas hacia los puntos cardinales.

Cuando la Ciudad de Tlaltelolco se fusiono a la de Tenochtitlán, hacia el norte se construyo una quinta parcialidad, el área central de la ciudad estaba construida sobre el territorio firme del islote y era la parte más densamente poblada. Ahí se encontraba el centro ceremonial de 300,00 metros del lado del palacio asiento del poder y el mercado o tianguis que tenía a su vez funciones de plaza abierta en las grandes festividades colectivas.

En medio había una gran traza unida con un oratorio central para las ceremonias.

Algunas construcciones del centro de la ciudad se caracterizaban por tener grandes patios donde se almacenaban los tributos, sirviendo a la vez como sitios de hospedaje para los enviados de las provincias dominadas, los que acudían a pedir pleitesía al Señor o Emperador Azteca.

Las calles eran elementos vinculares y tenían una graduación según su importancia. Las principales eran las cuatro calzadas que partían del núcleo de la ciudad hacia los puntos cardinales y que a la vez, constituían los ejes cardinales de la estructura urbana. La calzada del sur y la del oeste eran las más transitadas y tenían funciones de dique y de elemento defensivo para la entrada a la ciudad.

Después de las calzadas principales, había tres clases de calles según las describen los cronistas: Las de agua, las de tierra y las mixtas.

Las puertas principales de las casas, daban a calles angostas de tierra, mientras que la parte posterior tenía acceso a una acequia, por donde se efectuaban los servicios cotidianos.

Las calles de agua se encontraban atravesadas por puentes de vigas que facilitaban el paso de peatones. Las llamadas calles mixtas tenían aproximadamente siete metros y medio de acequia y cinco metros de calle de tierra.

El transporte acuático desempeñaba un papel importante en la movilidad de la población y los embarcaderos eran elementos urbanos muy necesarios.

Otros elementos urbanos vinculados con el sistema de comunicaciones eran las obras de defensa. Las calzadas podían cortarse para inundar la ciudad y los puentes podían ser retirados.

Los diques y calzadas, represas y compuertas tenían varios propósitos, para comunicar la ciudad con tierra firme, evitar las inundaciones y mejoraban la calidad del

agua, controlando su flujo y evitando su salinidad paulatina; además, eran utilizados como elementos de defensa.

Resultaban de interés los mercados, elementos urbanos fundamentales entre los aztecas. La plaza de la Gran Tenochtitlán inicialmente tenía esa intensión pero cuando se integro Tlatelolco con una gran tradición mercantil, absorbió las mensualidades del tianguis Tenochca. Se dice que a estos mercados diariamente concurrían aproximadamente 25,000 personas, que cada oficio o producto tenía su lugar que se pagaba por el uso de los locales. Además de estos grandes mercados, en las campas había otros que funcionaban periódicamente cada cinco años.

Cada una de las campas a las que se ha hecho referencia tenía un núcleo semejante al del centro de la ciudad, con su templo que en la católica su plaza, escuela, palacio y mercado. (7)

La vivienda por lo general, incluía un patio rodeado de habitaciones, la única fuente de luz en ella eran las puertas. Las casas de los personajes de mayor importancia y jerarquía, realizadas con diversos materiales, sobre todo con piedra se ubican en las partes centrales de la ciudad y de algunos barrios.

Al parecer con la propiedad colectiva coexistía la propiedad privada de la tierra. Se señala que era poca la población que poseía tierra propia, algunos mencionan que los pobladores tenían que pagar un tributo especial al gobierno. Había por fin, tierras cuyo usufructo, beneficiaba a las instituciones, a los soberanos, a los barrios, los templos y los

(7) Lombardo de Ruiz, Sonia. Op. Cit.



jueces, que de esta manera se allegaban de medios para su sostenimiento pero que no ejercían propiedad privada alguna. (8)

La demanda de tierra era satisfecha por el crecimiento paulatino de las chinampas, aunque las necesidades eran escasas debido al reducido incremento de la población, limitado por las guerras constantes.

El tamaño y desarrollo de la ciudad, y en gran parte, la razón de su sobrevivencia se debió al sistema de tributación. Las provincias, dominadas eran obligadas a pagar tributo parte de él inmediatamente, después, los Aztecas dejaban un recaudador de impuestos o Calpixque, sujeto a un gobernador. El tributo pasaba sobre los productos de la tierra y su monto dependía de la extensión y fertilidad. Asimismo, se exigían contribuciones materiales de otra índole y aportaciones de trabajo.

Por otro lado, los propios pobladores de Tenochtitlán pagaban tributos.

Habían encargados de cobrarlos en los diferentes barrios de la ciudad y estos funcionarios tenían también a su cargo la motivación de la población para los trabajos públicos. Se ha vislumbrado además la existencia de impuestos sobre las mercancías introducidas y los tributos que se recolectaban en los mercados eran destinados a fines públicos.

El hecho de que la capital de la Nueva España se haya construido sobre los restos de Tenochtitlán, usando las piedras del centro ceremonial, determinó la rápida extinción

(8) Zurita, Alonso. de Breve y Sumaria. Chávez y Hayhoe. Editorial. S. f.

de los vestigios materiales de la ciudad indígena.

En conclusión podemos determinar que, como se notó en la breve descripción de lo que fue la Gran Tenochtitlán, dentro de los aspectos que se destacan son: Su tipo de organización territorial. Organización que se basó fundamentalmente, en la división territorial, política y administrativa de la ciudad, que se dio a través de los barrios y Calpullis. Estos como asociaciones de vecindad poseían cada uno de sus edificios públicos: Escuelas, templos o mercados; esta organización ocasionó el reconocimiento de Tenochtitlán como la ciudad capital del Imperio Azteca. Imperio que se conformaba por un territorio metropolitano, constituido por los pueblos subyugados que reconocían la autoridad de los Aztecas. Por tales circunstancias esos dominios constituían más bien un área de influencia, en la que se perdían las características de un régimen local, teniendo como consecuencia el gran dominio que estos ejercían sobre la extensa circunscripción territorial del Valle de México.

Que no obstante su ubicación geográfica de los Aztecas, que se determinó por un acto sagrado, en virtud del cual señalaron el haber encontrado la "Tierra Prometida", tierra que a pesar de ser un lugar en el que gran parte del territorio lo conformaban las aguas de los lagos señalados, este asentamiento humano logró un notable desarrollo urbano, en el que se utilizaron diferentes técnicas de construcción de viviendas, como lo fueron las chinampas, con lo cual solventaron el problema de crecimiento de su ciudad.

Es de hacer notar el buen funcionamiento de la ciudad desde el punto de vista político y urbanístico. El primero por la división política que existía en la que la agrupación humana denominada "Calpulli", era la base de su división tanto territorial como política. Y el segundo por la dotación de equipamiento e infraestructura, que se distribuía

equilibradamente en la ciudad. Ejemplo de la distribución de equipamiento, eran las escuelas, mercados, centros ceremoniales, sus lugares de recreación y esparcimiento, los cuales obedecían a su división política.

De la infraestructura, se menciona su sistema de drenaje y agua potable, este último representaba un verdadero problema, por la existencia de un solo manantial, el cual fue resuelto con la construcción de obras hidráulicas para abastecer de ese líquido a la población ahí asentada.

Asimismo, existía una estructura administrativa, la cual era consecuencia de la estructura urbana que se integraba o dividía de manera general por cuatro sectores.

Es también necesario destacar que, como era un pueblo guerrero, incluyeron dentro de la composición urbana de la ciudad, elementos que utilizaban para su defensa, estos elementos estaban vinculados con el sistema de comunicaciones. Dentro de este aspecto, es necesario mencionar el transporte tanto terrestre como acuático que utilizaban; este último era de suma importancia, ya que a través de él movilizaban a gran parte de la población. De esta manera los embarcaderos representaban un elemento urbano de importancia.

Cabe referir que la propiedad entre los Aztecas, cuando llegaron las naves de Hernán Cortés a Veracruz, se hallaba dividida en la forma siguiente; las tierras del rey, las de los nobles, las de los guerreros, las de los dioses y las de los pueblos. Las tierras del rey se denominaban Tlatococalli; las de los nobles, Pilalli; las de los guerreros, Mitlchimalli; las de los dioses, Teotlalpan. Las propiedades del rey, los guerreros y de los nobles eran muy extensas, de igual manera que las de los dioses destinadas al

sostenimiento de los templos y gastos originados por las ceremonias religiosas que tanta importancia tenían en la vida del pueblo Azteca. Estas tierras eran cultivadas por peones o macehuales y en ocasiones por aparceros o mayeques.

Los pueblos, como unidad social, tenían pequeñas parcelas. En primer lugar, el Calpulli, parte del Calpulli que significa barrio. La tierra del Calpulli se daba al habitante del Calpulli con la obligación de trabajarla. Si durante dos años no lo hacía, se le quitaba para entregarla a quienes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva. De modo que el Calpulli tenía aspectos de propiedad en función social. El dueño del terreno no lo era en realidad del terreno mismo, sino solamente del usufructo. También existía el Alte Petlalli, porción de tierra en las afueras de los pueblos de disfrute comunal. Por supuesto que ni el Calpulli ni el Alte Petlalli eran susceptibles de comercio ni enajenables en forma alguna.

Finalmente, cabe destacar el régimen de propiedad colectiva y privada de los Aztecas, régimen que al parecer existía, infraestructura y equipamiento. A pesar de ello la propiedad la determinaban pocas personas y en general el rey, quien disponía de la propiedad sin limitación alguna.

### **1.3- EL CALPULLI, LA ORGANIZACION PRIMARIA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MESOAMERICA.**

La historia de las primeras agrupaciones humanas en lo que ahora es México y que anteriormente se consideraba como Mesoamérica, se remonta hasta el año 2300 A. C., época en la que se inicia el horizonte preclásico y en las que surgen las primeras ciudades Mesoamericanas, ciudades que alcanzan un progreso considerable, tanto en el

tipo de organización social como en la capacidad para lograr que la fuerza de trabajo participe en la construcción a gran escala de edificios públicos. (9)

Así en Mesoamérica, existieron diferentes ciudades y con ellas grandes culturas como lo fueron los Olmecas, en lo que ahora es Veracruz y Tabasco; en el altiplano, los Toltecas, Chichimecas, Mixtecos, Zapotecos y Teotihuacanos y en el sureste los Mayas.

De esta manera, en estas primeras agrupaciones, se determinaron los incipientes perfiles de una estructura socioeconómica, sostenida por normas rudimentarias que regulaban la propiedad de acuerdo a las diferentes clases sociales, como sucedió dentro de la organización de los Aztecas, en donde existía una división de la propiedad territorial y en donde el rey disponía de la propiedad sin limitación alguna; en cambio a los plebeyos, se les prohibía la propiedad y el único medio de disponer de ella, era a través de la transmisión que los padres hacían a los hijos, esto aunado con el crecimiento de la población ocasiono que en los pueblos se aglomerara la gente que no disponía de tierra y no podía adquirirla. Esto existía a pesar de que la propiedad, que la constituían los pequeños barrios denominados "Calpullis", quienes formaban las pequeñas propiedades de los indígenas, asimismo dentro de estas tierras había otras de uso comunal, las cuales eran labradas por los trabajadores en horas determinadas con el objeto de solventar los gastos públicos del pueblo y pagos de tributos.

El "Calpulli", es un ejemplo de organización social imperante antes de la conquista, parece responder a los mismos moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo; pero con características peculiares.

(9) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. "El Desarrollo Urbano en México". Pág. 41.

La institución "Calpulli", difundida en todo el territorio que hoy constituye la República Mexicana se constata con la presencia de grupos organizados de parientes entre los Mayas, los Aztecas y en general entre las diversas comunidades étnicas que existieron.

Es importante remarcar que al "Calpulli", se le consideraba al sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o Náhuatl era el mismo. Por ello cada "Calpulli", tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestros objetos tiene mayor significación un gobierno también particular.

Era por, lo tanto el "Calpulli", un clan totémico con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

Para tener un concepto más amplio de lo que es el "Calpulli", citaré algunas definiciones de algunos autores:

López Austin, determina que por "Calpulli", se entiende:

- A) Un grupo sociológico integrado por parientes, aliados y amigos de los que no se sabe referencia de sus antepasados pero que posiblemente lo hayan reconocido antes de iniciar el éxodo.
  
- B) Una organización política primitiva, tal vez basada en la separación territorial en su lugar de origen, que conservo algunas de sus características bajo la estructura estatal.

- C) Un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el cual vivía un grupo sociológico e imperaba una organización política de antiguo origen, aun cuando el nombre de dicho territorio es "Calpuco".

El Lic. Escobar y Ezeta Moll, considera que el "Calpulli", es un grupo sociológico compuesto primeramente por grupos de familias íntimamente emparentadas, que tenían conciencia de un antepasado común y que aparte de las relaciones sociales, religiosas, educativas y políticas que les unían, existió el concepto de propiedad comunal, una de las bases de dichos "Calpullis". (10)

Ochoa Campos, nos señala que, el "Calpulli", constituyó sociológicamente el foco de convivencia: administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad del trabajo y en general de la producción. (11)

Por lo que podemos determinar que el factor social que influyó en la formación de los primeros asentamientos humanos, fueron los vínculos de parentesco, o sea los derivados de la sangre o del matrimonio, de acuerdo a la concepción que de éste se tenía en aquella época; se debe tomar además en consideración a los aspectos de: Educación, lenguaje y religión, siendo este último el fenómeno social, al cual estaban supeditados todas las demás manifestaciones. A esto debemos agregar los vínculos de domicilio, que también es un factor importante que decidió la conformación de los primeros lazos de

(10) López Austin, A. "La Constitución Real México-Tenochtitlán", Capítulo III. B. Pág. 87.

(11) Escobar y Zeta, Gabriel. "El Régimen Político Institucional Náhual". Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U. A. E. M. 1966, México.

vecindad, los cuales originaron los grupos naturales que son los grupos locales y que siguen un proceso de aglutinación por afinidad de tipo local, dado también por los factores económicos y políticos.

En cuanto al factor económico, se menciona al régimen de propiedad, partiendo de la distribución de la tierra, con lo cual se establece su estructura económica agraria, así como por actividades de intereses comunes que se dan en un incipiente mercado como lo son los alimentos y el vestido.

Con relación al factor político, podemos determinar que, las actividades socioeconómicas se daban dentro de un marco político, sustentado por una estructura orgánica o forma de gobierno que el "Calpulli", era el consejo, éste era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales, pero emanado de la alianza de las familias emparentadas, así el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos.

El consejo designaba por elección a cierto tipo de funcionarios, cuyo cargo era de por vida.

A la autoridad máxima se le llamaba el "Teachcauh", o pariente mayor; existían además otros funcionarios que tenían a su cargo el régimen comunal agrario, el producto de la tierra, la impartición de la justicia, la educación, recaudadores de tributos, entre otros.

Ante esta estructura política y social, es importante mencionar que, en las tribus más evolucionadas, la división y especialización del trabajo propiciaba la incipiente formación



de clases sociales, guerreros y macehuales. Sucedió ya, lo que ha querido interpretar el concepto de la "revolución urbana" de Childe, sobre que la sociedad agrícola indiferenciada se concentró en torno de aldeas que eran centros agrícolas, políticos y económicos, trayendo consigo la especialización de funciones entre los pobladores. (12)

Con la incipiente formación de las clases sociales y especialización de funciones entre los pobladores, se inicia el poblamiento para dar paso a la ciudad, la acción de poblar obedece como se ha señalado a patrones culturales, entre otros: la búsqueda de recursos naturales y de fuentes de trabajo.

#### **1.4- EPOCA COLONIAL.**

En el presente punto se señalaran las características más relevantes que se presentaron en el desarrollo de los asentamientos humanos en México, a partir de la Colonia. Por lo que para el planteamiento de este tema se tomará como referencia algunos hechos de trascendencia histórica que propiciaron el surgimiento de diferentes estructuras políticas, económicas y sociales en nuestro contexto histórico y como consecuencia de ellas, nuevos y variados modelos de desarrollo.

Una vez realizada la conquista de México por los españoles, en agosto de 1521, éstos decidieron realizar sus propias construcciones, de acuerdo a la concepción que ellos tenían de las ciudades españolas. Para lograr tal objetivo, destruyeron a la ciudad de Tenochtitlán y sobre sus ruinas, se decidió edificar la futura capital de la Nueva España.

(12) Moisés, Ochoa Campos. "La Reforma Municipal", Editorial. Porrúa, S. A. México. Pág. 35.

En el año de 1522, Hernán Cortés, ordenó la planificación de la capital de la Nueva España, a un constructor español, quién uso la traza ya existente y reemplazó los canales por las calles. Tomó como origen el Templo Mayor y dividió a la ciudad en dos partes. Así el centro de forma cuadrangular, fue reservando para los españoles y unos cuantos indígenas distinguidos. Así en esta parte se levantaron importantes y sólidas casas que parecían fortalezas. La segunda parte estaba separada por las aguas de una gran acequia y ahí se asentaban las casas de los naturales formando los barrios o "Calpullis", como ocurría antes de la conquista, pero ahora con un templo mayor y una plaza destinada a lograr la evangelización.

Gracias al trabajo de los indígenas, en breve tiempo se alzó la ciudad. La estructura de esta obedecía a una estrategia de seguridad para los colonizadores, ya que segregando a la población indígena, se evitaban de posibles ataques de éstos, pues un indígena que salía de una zona era fácilmente controlable. Otro motivo era el de la evangelización y el cobro de los tributos.

Posteriormente, el modelo de poblamiento de los Aztecas, con sus "Calpullis", fue interrumpido violentamente y sustituido por la encomienda, ya que a través de la implantación de ésta, se aseguraron los fines de la conquista. De esta manera, el encomendero se comprometía a educar cristianamente a los indios, quienes a cambio, quedaban obligados a prestarle servicios y a pagar tributos.

El primer edificio levantado sirvió para levantar los bergantines, con los cuales los conquistadores habían apoyado el sitio de la ciudad; asimismo se reparó el acueducto de Chapultepec, para proveerse de agua y muy pronto se fundó la primera institución

hospitalaria del nuevo mundo: El Hospital de Jesús. Empezaron a funcionar el Colegio de San José para los españoles y el de Santa Cruz de Tlaloteloco para los nativos.

Con este tipo de instituciones, se inicia una acentuada división de clases sociales.

Con estas características, la ciudad, inició un nuevo crecimiento, pero conservó mucho de su traza original; poco después, comenzaron a surgir los primeros barrios durante los años de 1593 a 1595, los cuales entre otros fueron: El Hospital Real, San Juan de Letrán, San Hipólito, San Pablo, San Cosme, Jesús María y Santísima, San Diego y San Sebastián.

Dentro de este periodo, es necesario mencionar que a la llegada del primer Virrey, en 1593, se abre una segunda etapa de consolidación y crecimiento, durante la cual se formó un sistema regular de instituciones, sobre las cuales estaba el poder absoluto del monarca; luego vienen los consejos de indias y numerosos órganos provinciales, alcaldes mayores y una larga cauda de funcionarios.

Las ciudades más importantes que surgieron desde el punto de vista urbano, fueron las que desempeñaban funciones administrativas y religiosas, ya que estas concentraban las actividades políticas y económicas de amplias regiones.

Casi todas esas pequeñas ciudades, dependían en cuanto a bienes y servicios de la capital de la Nueva España y la comunicación con esta se daba mediante el sistema de arriaría.

Durante el primer tercio del siglo XVII de la capital de la Nueva España, experimentaba una nueva expansión, después de que algunas obras fueron construidas más allá de la traza original. Estas obras fueron las Calzadas de: Guadalupe, Chapultepec, La Piedad, San Antonio Abad y La Verónica.

El plano de la ciudad levantado en 1628 por Juan Gómez de Trasmonte, muestra el crecimiento urbano hacia el norte y el oriente; en el que sobre sale el siguiente equipamiento: 32 conventos, 8 hospitales y 4 colegios. (13)

Este crecimiento fue interrumpido, por la gran inundación que sufrió la capital. Datos históricos nos determinan que para julio de 1630, las aguas no bajaban y la ciudad se había resignado a vivir en estas circunstancias. Al respecto Thomas Cage comenta que, en 1635, de la centena de pueblos aledaños, unos con 5000 y otros con 10000 habitantes, sólo quedaban 30 pueblos y aldeas, y ninguno con más de 500 familias. (14)

En el transcurso de los años de 1608 a 1635, la población indígena se vio reducida al mínimo por los desastres naturales, la enfermedad y el exceso de trabajo a que eran sometidos. Estos desastres ocasionaron que la mano de obra escaseara y muchos ranchos fracasaron, quizás el único sector menos afectado fue el de los pueblos indígenas que cultivaban tierras comunales, que pudieron ponerse en producción después de los diez años de abandono causado por la gran inundación.

Terminado el desastre que sufrió la capital, aumento de 100,000 habitantes que tenía a

(13) Moisés Ochoa, Campos. "La Reforma Municipal". Editorial. Porrúa, S. A. México, Pág. 35.

(14) Ruiz Castañeda, Carmen. Ibid.

principios del siglo XVIII a 112,000 en 1772, y a 120,000 mil en 1792. (15)

En el transcurso del siglo XVIII, la ciudad levanto sus mejores monumentos, acordes con su categoría política, económica y religiosa, entre estos monumentos podemos contar: La Aduana de Santo Domingo. La Casa de La Moneda. El Monte de Pío. El Hospital de los Pobres. La Academia de Bellas Artes y El Colegio de Minería.

Con la construcción de estos monumentos, propició un mayor crecimiento, que pretendió regularse, a través de incipientes intentos de planeación. En estos intentos de planear la ciudad y su crecimiento, resaltan las siguientes acciones: El remozamiento de la plaza mayor y varias acequias que funcionaban como canales de navegación, fueron cubiertos para propiciar una mayor circulación peatonal. Además se destinan lugares amplios para el establecimiento de mercados y para actividades militares; se realizan obras de drenaje, se mandan construir puentes y se rehabilitan los acueductos que surtían de agua a la ciudad, en fin se abren nuevas avenidas que favorecen la expansión del área central urbanizada.

A principios del siglo XIX, se registra un crecimiento más acelerado por la construcción de estas avenidas y los intentos de planeación para regular el crecimiento, estas acciones se ven interrumpidas por el movimiento de independencia de México.

Como se puede apreciar en este breve análisis de la Epoca Colonial, los españoles quisieron implantar un modelo de desarrollo, a través de varios intentos de

. (15) Evaratt Bayer, Richard. La Gran Inundación, Sep. Setenta, México, 1975

planeación urbana, planeación que obedecía a una organización política y social diferente a la de los Aztecas y cuyo objetivo fundamental era el de lograr un poderío total en las tierras conquistadas, evangelizar a los Aztecas y crear un ambiente de seguridad en la Colonia.

De esta manera, desde sus inicios hasta su fin, realizaron varias acciones para regular y controlar el crecimiento de la capital, así como para la dotación de servicios públicos para mejorar el ambiente de la ciudad y satisfacer necesidades colectivas que conforme a su desarrollo se iban presentando.

La construcción del nuevo equipamiento provocó un acelerado crecimiento de la población y como consecuencia de la estructura urbana. Crecimiento que como se mencionó anteriormente fue interrumpido por el movimiento liberador.

#### **1.5- MEXICO INDEPENDIENTE.**

Iniciado el movimiento de independencia, y apoyado éste en las nuevas corrientes ideológicas de Europa y América, surgieron una multitud de proyectos que esbozaban nuevos sistemas de gobierno, sistemas que deberían de atender la crisis económica que se había generado por la baja producción que se registraba en los soportes de la economía; la agricultura y como consecuencia el comercio.

Terminada la guerra de independencia, el comercio exterior fundamentalmente se apoyaba en los puertos de Acapulco y Veracruz, por lo que las rutas tradicionales para transportar los productos eran: Veracruz-México, México Acapulco.

Por un tiempo las rutas se vieron interrumpidas, lo cual ocasiono que se construyeran nuevas vías de comunicación a Tampico y Campeche en el Golfo de México y a San Blas en el Océano Pacífico, con ello se inicia una incipiente infraestructura carretera y portuaria.

Es importante anotar que estos años se caracterizaban por la pugna entre los Federalistas y Centralistas, esta situación condujo a una grave crisis, cuyo reflejo más evidente fue la debilidad de todos los gobiernos de la época en cuestión.

Por lo que, al perderse la unidad y al desvanecerse las fuerzas del poder centralizador que ejercía la Ciudad de México sobretodo el país, los grupos políticos y económicos se fragmentaron y con ello se dividieron también las fuerzas que decidían la planeación en México.

En el año de 1824, pese al carácter Federal de la República, el poder político que tenía la Ciudad de México, centralizaba muchas funciones; no obstante de ello, el crecimiento de la ciudad, seguía siendo lento y su fisonomía permaneció sin mayores alteraciones, ya que en el centro monumental habitaban las familias aristócratas criollas y su clientela, así como el alto clero; las clases populares, vivían en la periferia y los barrios se distinguían escasamente de los pueblos cercanos, quienes mantenían una actividad agrícola. (16)

Ahora bien, para salvar la crisis que el país padecía a consecuencia de la división interna y a la ruptura de las relaciones con España, una de las primeras medidas que se

(16) Ruiz Castañeda, Carmen. Ibid.

establecieron fue la de las rentas fijas y seguros que permitieran hacer frente a los gastos del gobierno en cuestiones de obras públicas. Para alcanzar este propósito se canalizaron a la Federación, recursos internos que anteriormente pertenecían a los Municipios, y por otro lado, se rompieron las fronteras aduanales que limitaban la circulación de mercancías producidas en el país, pues el sistema de alcabalas, que cada estado hacía cumplir en su territorio, favorecía la formación de centros y regiones privilegiadas que ofrecían resistencia a la Federación.

Para la recaudación de estos recursos se requería de un aparato burocrático, que en esos momentos el país, no podía sostener, por lo que se delegaron funciones a personas que además cumplían con otras tareas.

Ante este contexto político, económico y social, México experimentó cambios notables pasada la primera mitad del siglo XIX, ya que además los liberales en el poder decretaron, en 1859, la nacionalización de los bienes del clero, algunos de cuyos terrenos y edificios fueron vendidos dando origen a innovaciones en la estructura urbana. Por que los enormes terrenos expropiados a los conventos permitieron abrir nuevas calles e introducir importantes extensiones al naciente mercado del suelo.

Las clases pudientes se desplazaron al centro de la ciudad, mientras que los viejos palacios que amenazaban con derrumbarse sirvieron para alojamientos populares. (17)

La promulgación de estas disposiciones expropiatorias y la reivindicación de la

(17) Bataillon, Claude, y Riviere Dârc, Hélène: "La Ciudad de México", Sep.-Sesentas, México, 1973.



soberanía nacional, son los hechos más significativos de la reforma y marcan el triunfo de las fuerzas liberales.

Logrado el triunfo del Porfiriato liberal y asumida la presidencia por Don Benito Juárez, los conservadores, como propuesta, nombran una junta representativa de los estados, con lo cual el país estaba representado por dos gobiernos: Uno adueñado de la capital y el otro (el de Benito Juárez), fugitivo y errante.

Esta situación se prolongó durante tres años y el triunfo correspondió a Don Benito Juárez, el cual fue proclamado presidente en junio de 1861.

Los conservadores siguieron en su lucha y apoyados por el ejército francés, trajeron a un príncipe austriaco para imponerlo como emperador de México. Este determina una diferente organización política, que intentaba desarraigar los males de la administración pública.

Un suceso interesante en esta época, fue que en la Ciudad de México, sede del gobierno de Maximiliano, se acentúa el éxodo de las clases ricas fuera del centro, ya que el emperador, remodelo un palacio en la colina de Chapultepec y abrió un paseo (el actual Paseo de la Reforma), para unir el palacio con el centro de la ciudad. Esto nos indica que la estructura urbana de la Ciudad de México, estuvo sujeta en algunas ocasiones a caprichos de gobernantes.

Con relación a esta época, podemos determinar que por falta de un gobierno y una administración pública estable, que respondiera a la problemática política, económica y social que se registraba en el país a consecuencia de la pugna entre liberales y

conservadores; a la baja producción de la agricultura; a la excesiva concentración de funciones en la Ciudad de México y a los escasos recursos económicos y financieros, se originó que durante esa etapa primaria del México independiente, no existieran directrices y bases fundamentales que propiciaran y ordenaran el desarrollo urbano de la nación, ni mucho menos existieran programas o políticas de construcción de obra pública como respuesta a las demandas y necesidades de la población en ese entonces.

#### **1.6- EL REGIMEN DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ.**

La historia moderna de México, se inicia con la restauración de la República, lograda por el regreso triunfal de Juárez a la capital. Durante los primeros 10 años de esta época, se sientan las bases políticas y económicas sobre las que el General Díaz apoyaría su propio programa de desarrollo.

Por lo que la centralización encontró su triunfo más eficaz en la red ferroviaria construida durante la gestión de este régimen, ya que asumía todas las terminales en la Ciudad de México y reflejaba de esta manera la realidad de este tipo de administración.

Con la construcción de la red ferroviaria, se favoreció la transportación de productos a distancias mayores en menor tiempo y con costos más reducidos. Este desarrollo en la Ciudad de México, ocasionó que corrientes migratorias de otros estados, llegaran a asentarse con el propósito de poder disfrutar de los beneficios que se generaban con este tipo de obras. Sin embargo la ciudad de México era fastuosa y cómoda sólo para la reducida capa de beneficiarios del Porfiriato, que habitaba las lujosas mansiones de los barrios exclusivos y disfrutaba de los nuevos servicios de agua potable,

alumbrado, pavimentación, policía, transporte eléctrico y automotor, teatros y centros de esparcimiento.

Asimismo, durante el mandato del General Díaz, el gobierno asumió un papel cada vez más importante en las decisiones económicas, ya que se centralizaron las finanzas públicas.

Este era el panorama que se presentaba en el país, entre los años de 1877 y 1910, periodo en que la Ciudad de México, duplicó su población de 200,000 a 400,000 habitantes. (18)

Por tal situación podemos determinar que el crecimiento de la Ciudad de México, no es más que la excesiva concentración que impero durante esta época. La primera gran expansión física de la Ciudad de México, se debió a las nuevas barriadas proletarias y a las nuevas colonias residenciales, en los confines del Porfiriato, la superficie de la ciudad era de 33.00 km<sup>2</sup>. Así la población ocupó los sitios urbanos que su condición económica le permitió; las clases acomodadas construyeron sus mansiones en las nuevas colonias de lujo como la Juárez, la Americana y la Roma; en tanto los obreros y clases populares se asentaron en colonias como la Guerrero, Peralvillo. (19)

Las diferentes construcciones de obras, como la red de tranvías, apertura de calles, drenaje, agua potable, cumplieron un papel muy importante, ya que por su localización, se elevaba el valor de la tierra y los terratenientes empezaron la

(18) Bataillon: Op. Cit.

(19) Moreno Toscano, Alejandra. op. Cit.

especulación de predios. Generalmente los fraccionamientos y las nuevas colonias, aparecían después de tendidas las vías de comunicación. La mayoría de las vías férreas daban servicio a la periferia y eran el mejor medio para llegar a Villas, fincas y lugares de recreo en los alrededores de la ciudad.

En los confines del régimen del General Díaz, la estructura urbana de la ciudad, estaba delimitada por áreas residenciales de diferentes categorías, zonas industriales, comerciales y de oficinas públicas; registrándose además un deterioro en el espacio urbano de las ciudades, ocasionado por los tranvías y ferrocarriles. Por lo que las estaciones, los talleres, las plantas generadoras de energía, los postes y cables, cambiaron los valores que se daban al uso del espacio.

Por el crecimiento mismo de la ciudad, se suscitaron cambios de uso del suelo, absorbiendo así, haciendas, ranchos y barrios indígenas; por lo que terrenos de explotación agrícola se convirtieron en fraccionamientos urbanos.

Como toda expansión requiere de servicios públicos, los problemas de la ciudad también crecieron, sobre todo por que el desarrollo era horizontal y en el centro de la ciudad, solamente se registraban edificaciones de dos pisos.

El gobierno no podía afrontar las cuantiosas inversiones que agotaban su presupuesto y alrededor de la ciudad se formó una verdadera zona de marginación carente de los servicios mínimos.

Cabe destacar que en el año de 1910, la propiedad se concentraba en pocas manos, ya que, el 85% de la población rural carecía de tierras y menos de 100 familias eran propietarias del 90% del territorio nacional.

Lo anterior denota, el poco acceso al suelo urbano que las clases sociales tenían, por el constante incremento de su valor, a causa de la especulación que los terratenientes hacían y por el otro lado, la paga insignificante que los peones recibían. De tal suerte que los programas de gobierno, solamente llegaban a una minoría. Este panorama ocasionó que el campesino mexicano por salvarse del hambre, se lanzó al torbellino de la revolución. (20)

#### 1.7- EL SIGLO XX.

Al iniciar el siglo XX, la Ciudad de México, tenía 345,000 habitantes, que representaban el 25% de la población total del país. (21)

El movimiento armado desencadenó una serie de fuerzas que hicieron posible y fomentaron la movilización de grandes volúmenes de población rural a las escasas ciudades existentes, particularmente a la Ciudad de México. Estas ciudades brindaban seguridad a las personas y por ende a sus bienes.

Las enfermedades y la lucha influyeron en la disminución de la población de numerosas ciudades, sobre todo en la capital del país. Durante este período (1921-

(20) S. A. H. O. P. "DESARROLLO URBANO EN MEXICO". Edición. S. A. H. O. P..

(21) Silva Herzog, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". F. C. E. México. 1969.

1930), el desarrollo institucional y de la burocracia, propiciado por la etapa constructiva de la población, hicieron que la capital se diversificara y fortaleciera sus funciones socioculturales.

A esta dinámica de fortalecimiento, se sumo también la construcción de nuevas vías de comunicación, tanto carreteras y ferroviarias, las cuales por su unión la capital y de ésta, con diferentes regiones del país, propicio su crecimiento en la actividad económica, en el aspecto demográfico y como consecuencia de la expansión de su área urbana.

En cuanto a la estructura política administrativa, la ciudad capital estuvo dividida, hasta el año 1928, en 17 municipalidades pero este régimen fue suprimido y en su lugar instauraron un departamento central y 13 delegaciones, a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente de la República. En aquel entonces el departamento central contenía a los más céntricos de los antiguos municipios y las delegaciones correspondían a lo más alejado de los anteriores ayuntamientos. (22)

Durante el régimen del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), las migraciones del campo a la ciudad, sufrieron una baja y por lo tanto el ritmo de crecimiento de la población urbana disminuyó. La causa de este fenómeno se atribuye a diversos factores como son: El extenso programa de Reforma Agraria que repartió muchas tierras a los campesinos; la construcción de grandes obras de irrigación, hecho que provocó la creación de fuentes de trabajo en determinadas zonas agrícolas, principalmente en el norte de la república.

(22) Davies A. Keith. "Tendencias Demográficas Urbanas durante el siglo XX en México ensayos sobre el desarrollo urbano en México", Sep-Sesentas, México. 1974.

En el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, se emprendió la construcción de la mayor parte de las grandes obras públicas de la Ciudad de México, que para ese entonces tenía ya cerca de un millón y medio de habitantes. Los más importantes fueron los colectores para las aguas negras, las redes del agua potable y la pavimentación de las principales calles y avenidas. Gran parte de las obras de urbanización se dirigió al centro de la ciudad y se dejó que las condiciones mínimas de salubridad y vivienda fueran la tónica en el panorama urbano y habitacional de las delegaciones periféricas. Se señala que cuando el área urbana de la ciudad creció con las zonas que constantemente se agregaban, se empezó a buscar solución para los problemas de las áreas populares y para las que habían sido invadidas por grupos de trabajadores, que ocupaban centros sin urbanizar, cerca de sus centros de trabajo. (23)

La economía mexicana en los años 30's, se basaba casi exclusivamente en la exportación de materias primas. Con estos ingresos se comenzó la construcción de la infraestructura moderna del país, según determinan los historiadores.

A partir de 1940, se sucedieron acontecimientos sociales y económicos que formaron el proceso de urbanización y formación de las ciudades en casi todo el territorio nacional.

A consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y por necesidad de satisfacer la demanda de algunos productores, se estimuló la industrialización en México y se generó una fase de desarrollo económico hacia adentro, fue entonces cuando las ciudades como

(23) Atlas General del Distrito Federal, Talleres Gráficos de la Penitenciaría México. 1931.

México, Guadalajara y Monterrey, se consolidaron como los principales centros regionales.

El fenómeno, durante esta época de migración del campo a la ciudad, hay que señalar la atracción creciente de la Ciudad de México, sobre todo en los últimos diez años. Migración que contribuyó a que la capital incrementara su predominio demográfico y seguramente económico, social y político sobre el resto del país.

Estimo que es importante ejemplificar con este proceso histórico de crecimiento que ha registrado la Ciudad de México, a partir del surgimiento de la Gran Tenochtitlán hasta nuestros días, por estimarlo como modelo de desarrollo de los asentamientos humanos en México, de acuerdo a las etapas, circunstancias y factores de tipo social, económico y político que influyeron en la determinación de su comportamiento para conformar la traza urbana y la problemática que actualmente afronta.

Ahora bien, paralelo a la situación que afronta la Ciudad de México en nuestros días, es necesario también determinar el panorama general que presenta nuestro país actualmente.

En el año de 1975, dadas las tendencias del proceso de urbanización, más del 60% del país eran zonas urbanas y se estima que de no ser modificadas esas tendencias, para el año 2000, cerca del 80% de los mexicanos vivirán en ciudades. (24)

(24) Rojas Loa O., José Antonio. "La Transformación de la Zona Central, Ciudad de México: 1930-1970, ensayo de construcción de una historia". Seminario de historia urbana. Colección Científica- Histórica. SEP-INAH. México, 1978.



La formación de estas concentraciones humanas a causa de la migración del campo a la ciudad, obedece principalmente a que la población rural al no encontrar en el campo oportunidades de empleo y servicios mínimos, se orientan a puntos que por su desarrollo socioeconómico parecen ofrecer estas posibilidades.

Por lo que es evidente que el fenómeno de concentración excesiva de población en pocos puntos y de dispersión en una gran parte del resto de la población en localidades que por ser excesivamente pequeñas, no puede cumplir adecuadamente las funciones económicas y sociales de asentamiento humano. Esta situación refleja los dos extremos en que se abre el problema de los asentamientos humanos: La concentración y dispersión de la población rural.

Una primera aproximación al desequilibrio de la distribución territorial de la población resulta de determinar la ubicación de la población en el territorio nacional con el promedio nacional que se estima en 31 habitantes por kilómetro cuadrado en 1975. Así, Baja California Sur y Quintana Roo no llegaban a los 5 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que el Distrito Federal alcanza ya los 6,000 habitantes.

De tal manera, que 15 millones de mexicanos se encontraban en tres localidades metropolitanas (México, Guadalajara y Monterrey), 24.9% del total, mientras que 22.7 millones y 37.7% se asentaban en 95,356 localidades menores de 2,500 habitantes. El conjunto de rangos intermedios, que va de localidades 2,500 a 1000,000 habitantes, comprende el 37.4% de la población del país, desglosándose de la manera siguiente: 3 ciudades de 500 000 a 1 000 000 de habitantes tienen 2.9% de la población, 30 ciudades de 100 000 a 500 000 habitantes comprenden el 11% de la población; 33 ciudades de 50

000 a 100 000 habitantes abarcan 3%, 114 ciudades de 20 000 a 50 000 habitantes el 4.3% y en 1988 comunidades de 2500 a 20 000 el 16% de la población total. (25)

Ante esta situación de extremos que se registra en el México actual, de que por un lado se presenta la gran concentración urbana y por el otro, la gran dispersión de la población rural. El gobierno mexicano, al enfrentar esta problemática para lograr la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, ha implantado un Sistema Nacional de Planeación, que comprende Planes de Desarrollo Urbano Nacionales, Estatales, Regionales, Municipales y Sectoriales. Para la elaboración y aplicación de estos planes los Gobiernos: Federal, Estatal y algunas ocasiones los Municipales, han organizado sus aparatos administrativos.

(25) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Secretaría de Programación y Presupuesto. "Plan Nacional de Desarrollo Urbano". Nivel Normativo (Tomo I), Edición S.A.H.O.P, SPP, Pág. 59 y 60.

## CAPITULO 2

### EL DERECHO URBANO.

El Derecho Urbano, es una rama jurídica nueva del derecho. En la actualidad ha tomado una gran importancia, debido a la explosión demográfica y como consecuencia de ésta, el acelerado crecimiento de las ciudades. Este proceso de crecimiento, transformación y cambio físico de las ciudades, ha despertado la preocupación de políticos, sociólogos, arquitectos y en especial de juristas, quienes principalmente han pugnado por la creación de nuevas instituciones y principios propios que sustenten y consoliden a esta nueva rama del derecho. De esta manera en México, se ha logrado la conformación de una estructura jurídica acorde con nuestros tiempos, estructura que requiere de un mejor desarrollo jurídico y reglamentación de sus principios y normas generales, esto debido al crecimiento desordenado y acelerado de la mancha urbana.

Es necesario mencionar que tratadistas de la materia, suponen que las primeras sociedades urbanas asentadas sobre el territorio en razón de la búsqueda de satisfactores, comenzaron a regular mediante normas rudimentarias, la relación que deberían de tener los hombres en función del espacio como objeto de asentamiento, fueron para una sociedad sedentaria el primer y principal satisfactor. (26)

Este tipo de normas rudimentarias, se ha registrado en muchas partes del mundo. Principalmente como lo hemos asentado en el capítulo anterior, en las culturas que nos antecedieron, como lo fue desde la época prehispánica y colonial.

(26) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y Secretaría de Programación y Presupuesto. Nivel Normativo (Tomo I), Edición S.A.H.O.P. Pág. 59 y 60.

Dadas las cuestiones urbanísticas que en la actualidad se presentan y la complejidad de este fenómeno por su carácter multidisciplinario, el Derecho Urbano, por el régimen en que vivimos, representa un instrumento eficaz para ordenar y regular el crecimiento de las ciudades, a través de la implantación de un conjunto de normas que tiendan al desarrollo y control del uso y destino del suelo.

Por la amplitud que representa el Derecho Urbano y lo breve de este estudio, en el presente capítulo, solamente tratare de una manera general, algunos de sus aspectos, como lo son: Su naturaleza, su concepto, definición y objeto de regulación.

Posteriormente señalaré y comentare las bases constitucionales que en materia urbana contempla nuestra Carta Magna, así como reformas que han sufrido en este aspecto los Artículos 27, 73 Fracción XXIX, inciso C y 115 Fracciones V y VI Constitucional.

## **2.1- NATURALEZA DEL DERECHO URBANO.**

En cuanto a la determinación de la naturaleza del derecho urbano, ésta la realizaré por razones de método y objeto de estudio, ya que la clasificación clásica del derecho público y privado, en la actualidad solamente se considera útil para fines didácticos en nuestras universidades. (27)

A manera de ensayo jurídico, determinaré la naturaleza de la rama del derecho en cuestión, con la exposición de algunas teorías que señalan la diferenciación entre el (27). Alarcón Segovia, Andrés. "Problemática de la Legislación Urbana y su Estado Actual". Aspectos jurídicos del Desarrollo Urbano. Editorial. División de Estudios Superiores de la UNAM, Pág. 1.

derecho público y el derecho privado.

Donati, uno de sus principales exponentes nos indica que hay que distinguir en toda relación jurídica, la materia y el contenido. Por lo que si se pretende hacer una distinción en las relaciones jurídicas, habrá que atender siempre a la materia, ya que el contenido, o sea, el fin de la norma, siempre lo constituye un interés colectivo y esto es lo que determina la unidad real del derecho. Concluye diciéndonos que: "Las relaciones jurídicas públicas tienen por materia, desde el punto de vista del sujeto, un órgano dotado del poder de soberanía y desde el punto de vista de intereses, un interés colectivo directo".

"Las relaciones jurídicas privadas tienen, a su vez, por materia desde el punto de vista de los sujetos privados, considerando como tales tanto al Estado, en cuanto realiza actos de gestión con miras particulares, como a las personas jurídicas privadas".

Esta postura también ha sido expuesta por Demofilo de Buen, quien nos dice que: "El Derecho Público puede definirse como el regulador del conjunto de instituciones donde se manifiesta la organización de la vida social, encuadrada en la organización jerárquica del Estado; y por Derecho Privado, se entiende, como el regulador del conjunto de instituciones en que se manifiesta la organización de la vida social que el Estado no incorpora a su estructura". (28)

Por último nos menciona que, "Lo que determina la distinción entre el derecho

(28). Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial. Textos Universitarios. UNAM, México, 1975, Pág. 15 y 16.

público y privado, es pues la forma de relaciones jurídicas, el que se las encaje o no en la organización estatal".

Al respecto, el Lic. Gabino Fraga, expone que: "Son de derecho público las relaciones derivadas de todos los actos encaminados a la organización adecuada para el ejercicio de la función estatal; las que tengan por objeto prever al Estado de los medios adecuados para su sostenimiento y, en tercer lugar, aquellas que resulten del ejercicio mismo de las atribuciones, en los casos en que el Estado actúe por vía de regulación o control de las actividades privadas (de indiscutible carácter público) y las que resulten en los casos en que el Estado intervenga prestando a los particulares un servicio, cuando con él se satisfaga una necesidad colectiva. Este sería el caso del aprovechamiento individual de bienes de dominio público". (29)

Finaliza su tesis, diciendo que, el Derecho público: "Es el conjunto de normas que rigen la organización del Estado y la actividad de éste directamente encaminado al cumplimiento de las actividades que al mismo le corresponden"; y el Derecho Privado, "Es el conjunto de normas que rigen las relaciones entre los particulares y es aplicable a aquellas en el que el Estado interviene, cuando la actividad de éste no afecta inmediatamente a la satisfacción que le está encomendada, de las necesidades generales".

El Lic. Acosta Romero nos manifiesta, que se entiende por derecho público, "el conjunto de las normas que regulan la estructura, organización y fundamento de sus fines, cuando intervenga en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad"; y que (29). De Buen, Nestor. "Tratado de Derecho del Trabajo, Parte I. Ensayo sobre la Naturaleza Jurídica del Derecho Laboral". Edit. Porrúa, S. A. México, D. F. 1978, Pág. 66.

por Derecho Privado, como el "conjunto de normas que regulan las relaciones entre los particulares entre sí y aquellos en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su ente público".

Expuestas las anteriores tesis y conceptos, a continuación mencionaré someramente algunas normas de nuestro Derecho Urbano Positivo, con la idea de analizar su contenido, las cuales comentaremos posteriormente más ampliamente, para poder determinar la naturaleza jurídica de este derecho o su ubicación dentro de la clasificación general.

Por tal motivo, me referiré a las normas ubicadas en la Constitución Política Mexicana, en especial en los siguientes Artículos.

El Artículo 27, párrafo tercero, que a la letra dispone que: "... La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...".

Para llevar a cabo los objetivos planteados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, el Artículo 73 del mismo ordenamiento jurídico, faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

El Artículo 115, en su Fracción V dispone que: Los Municipios en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y Plan de Desarrollo Urbano Municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los Planes Generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de Desarrollo Regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas Federales.



En lo conducente 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.

Conforme a estas disposiciones Constitucionales, se expidió la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de mayo de 1976, adicionada con un Capítulo V, mediante decreto publicado el 29 de diciembre de 1981, para incluir disposiciones en materia de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda; modificada por decreto de fecha 7 de febrero de 1984, para adecuarla a las reformas al artículo 115 Constitucional, y abrogada por la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993; modificada por decreto publicado el 5 de agosto de 1994, así como el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, publicado en Gaceta del Gobierno el 20 de diciembre de 1983, y modificado por el del 8 de abril de 1986. los cuales dan origen a las diversas normas que en materia urbana se aplican en el Estado de México. Ambos ordenamientos jurídicos, Federal y Estatal, se determinan como de orden público e interés social.

Las Leyes Estatales, desarrollan estos conceptos y señalan atribuciones al Poder Ejecutivo Estatal y a las Autoridades Municipales, en la planeación y ordenación del suelo sobre los usos y destinos, en el ámbito territorial de los Estados.

Cabe mencionar, como ejemplo una norma ubicada dentro de nuestro Código Civil del Estado de México en vigor, en el Artículo 810, que nos da la pauta en cuanto a las características de este tipo de disposiciones jurídicas del Derecho Urbano. El Artículo mencionado determina: "El Estado tiene en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, por lo que los particulares pueden

gozar y disponer de sus propiedades conforme a las limitaciones que dicten las Leyes y Planes de Desarrollo Urbano, Nacional, Estatal, Municipales, y los parciales y especiales que se deriven de éstos”.

De tal manera que, conforme a las Teorías Dualistas, criterios de diferenciación y conceptos vertidos por los anteriores Juristas, y de acuerdo a los fines y contenido de las normas que conforman la estructura del Derecho Urbano, pueden concluir que la naturaleza de este derecho, es de derecho público, ya que la planeación, ordenación y regulación del suelo y de los asentamientos humanos, son atribuciones que corresponden al Estado y sus Organos, para que a través del cumplimiento de éstas, pueda lograr sus fines y con ello la satisfacción de las necesidades colectivas, por medio de una eficaz planeación del desarrollo urbano y por ende de la dotación de servicios públicos y mínimos de bienestar, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

No obstante que se ha determinado la ubicación del Derecho Urbano, dentro de la clasificación tradicional, Derecho Público, es necesario también comentar y analizar someramente las Teorías Pluralistas y Negativas, con la finalidad de llegar a una conclusión, de que si vale la pena seguir alentando estas doctrinas que pretenden marcar una diferenciación entre las diversas clasificaciones de Derecho (Público, Privado o Social) conformadas al amparo de las mismas. Para ello es preciso marcar la objetividad que tienen las diferentes clasificaciones y la afectación que representaría para las relaciones jurídicas, el que una disciplina del derecho, pertenezca a una u otra clasificación.

Las Teorías Pluralistas, se inclinan por la conformación de una clasificación más que es la del Derecho Social. Esta postura se apoya en las ideas de Costan Tobeñas, cuando expresa: "La socialización del derecho, en función de que todo derecho es social por excelencia. Que la llamada socialización del derecho es protesta contra una concepción que ha tenido el pensamiento jurídico durante siglos y según la cual el derecho se daba para el Estado (Derecho Público), o para el individuo (Derecho Privado), y nunca para la sociedad".

Concluye diciéndonos que: Socializar el derecho será, pues, reformar al derecho público, fundándose no sobre una abstracción, el Estado, sino una realidad viva, la sociedad y sobre todo reformar al derecho privado, basándonos no sólo en la noción del individuo aislado, sino en el individuo unido a lo demás por lazos de solidaridad, cooperativa y humana.

La crítica que puede hacer a esta teoría, estriba en el sentido de que el Derecho, nunca ha sido parcial, ya que una de sus características, es la generalidad, por que va a todos los integrantes de la sociedad y éstos frente al Estado tienen garantías individuales, derechos y obligaciones, que ambos tienen que cumplir conforme al sistema jurídico existente.

En lo que respecta a las teorías negativas, éstas sostienen que: "Si el derecho se divide en dos esferas, cada uno con sus propios y distintos caracteres formando dos sistemas cerrados, la conclusión aunque en apariencia, es inevitable: sólo uno de los dos sistemas, deberá llamarse derecho, y el otro separarse como extrajurídico". (30)

(30) Osorio, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales", Editorial. Heliasta. Pág. 227.

Como es de apreciarse, esta postura es extremista, ya que no puede haber relaciones entre particulares y de éstos con el Estado que se consideren como relaciones o actos extrajurídicos, sino que el acontecer de ellos se da dentro de un sistema jurídico propio de un Estado y todo lo que se realice o acontezca dentro de éste, le interesa a él y no se puede considerar como extrajurídico.

Algunos otros autores ubicados dentro de esta teoría, adoptan una posición más aceptable, entre ellos se encuentra a Kelsen, quién en su teoría general del Estado nos expresa que: "No cabe hacer diferencias, ya que toda norma jurídica, es Estatal y el sistema jurídico es unitario".

En este sentido también se manifiesta León Duguit, quien expresa que: "El derecho es indivisible, en cuanto a que todas sus normas responden como fin último a la solidaridad social".

## **2.2- CONCEPTO DE DERECHO URBANO.**

Es fundamental dentro del presente apartado, dejar asentado un concepto de Derecho Urbano, con la finalidad de tener una idea o un juicio claro de lo que este derecho representa dentro de nuestro sistema jurídico.

Para lograr el concepto de Derecho Urbano, primeramente debemos saber o tener una idea general de lo que es el Derecho. Castan Tobeñas, nos dice que: "El Derecho es el sistema de normas fundamentadas en principios éticos susceptibles de sanción coercitiva por parte del Estado y que regula la organización de la sociedad y las

relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro de ellas, para asegurar en la misma la consecución armónica de los fines individuales y colectivos (31)

En cuanto al término "Urbanismo" se dice que es: "La disciplina que se encarga de la organización del medio físico para la vida de los hombres y las sociedades que éstos forman. Asimismo también se dice que se encarga de la organización de las sociedades, localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico". (32)

Le Corbusier, nos dice que: "El urbanismo es la ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida material, sentimental y espiritual, en todas sus manifestaciones, individuales y colectivas. Abarca tanto las aglomeraciones urbanas, como los agrupamientos rurales. El urbanismo, ya no puede estar sometido exclusivamente a las reglas de un esteticismo gratuito". (33)

Por lo que podemos determinar que, la ciencia del urbanismo surge como una disciplina de carácter multidisciplinario, por los diferentes elementos que intervienen en su conformación, tanto en su objeto definido, como en los métodos que utiliza y los principios generales a que aspira, con la intención de reorganizar la ciudad como resultado de la revolución industrial.

Ahora bien, teniendo la idea de lo que es el derecho y el urbanismo, podemos concluir que el Derecho Urbano, es un sistema de normas jurídicas que regulan las

(31) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos". Edición. S.A.H.O.P. Pág. 148.

(32) García Rodríguez, José Luis. "El Derecho Urbano". U. A. E. M. 1973. Pág. 26.

(33) García Rodríguez, José Luis. "El Derecho Urbano". U. A. E. M. 1973. Pág. 31

relaciones entre los individuos y de éstos con el Estado con la finalidad de ordenar y regular armónicamente el crecimiento de las ciudades, a través de la planeación y el control que se ejerza sobre el uso y destino del suelo.

Para complementar nuestro concepto, haremos alusión a la que vierte el Lic. José Luis García Rodríguez, quién nos expresa que: "El derecho Urbano es el conjunto de normas fundamentales de derecho público, que regulan los diversos aspectos que se plantean en relación con el suelo urbano, y que en una forma o en otra tienen trascendencia en los sistemas económicos, políticos y sociales de la población". (34)

### 2.3- DEFINICION DE DERECHO URBANO.

Existen diferentes definiciones sobre el Derecho Urbano, inclusive se puede afirmar que cada estudioso de esta materia, tiene su propia definición, por lo que solamente me concretare a exponer los dos siguientes conceptos, ya que los considero los más completos y precisos.

La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ha definido al Derecho Urbano como: "El conjunto de normas jurídicas, preponderantemente de derecho público, que regulan las relaciones entre los individuos, y entre éstos y el Estado, en función del aprovechamiento del espacio social; esto es de todo territorio susceptible de ser aprovechado para el aprovechamiento o desarrollo de los asentamientos humanos".

(35)

(34) S.A. H. C. P. (Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos", Edición. S. A. H. C. P. México. D. F. Pág 42.

(35): Alarcón Segovia, Andrés. "Problemática de la Legislación Urbana y su Estado actual en Europa Occidental".

Aspectos Jurídicos del Desarrollo Urbano. Ed. División de Estudios Superiores, Facultad de Derecho, UNAM, Pág. 6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Lic. Andrés Alarcón Segovia; jurista connotado en la materia, nos define a este derecho como: "El conjunto de normas, preponderantemente de derecho público que regulan las conductas que inciden directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y cambio físico de los Asentamientos Humanos, a través de la creación, utilización y apropiación del espacio". (36)

Como se puede apreciar, en ambas definiciones existe claridad en cuanto al que hacer y objeto de regulaciones del Derecho Urbano.

#### **2.4- EL OBJETO DEL DERECHO URBANO.**

El objeto del Derecho Urbano, es precisamente lo urbano, sin embargo esta determinación es muy "sui generis", ya que no aclara en forma sustancial el objeto formal de regulación de este derecho, por que en lo urbano van implícitas conductas que pueden ser reguladas por otras ramas del derecho como el Administrativo, Mercantil, Civil o Fiscal. Por lo que se hace necesario buscar un objeto específico y diferencial, para lo cual he recurrido al tratado del Lic. Andrés Alarcón S., quién nos señala que el objeto del derecho en cuestión, es regulación de conductas humanas que inciden en forma directa o indirecta en el fenómeno asentamiento humano, cambio físico espacial y crecimiento de las ciudades y sus áreas de influencia.

El citado autor en el desarrollo de su tratado, nos dice que el primer elemento para determinar el objeto de regulación de este derecho, es el conjunto de conductas humanas que inciden directamente en el espacio, modificando la forma y estructura de los

(36). Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas "Desarrollo Urbano en México" Editorial. S.A.H.O.P.,  
Pág. 110.

asentamientos humanos.

A este conjunto de conductas, las clasifican de tres tipos:

- a ) Conductas que inciden creando el espacio.
- b ) Conductas que inciden utilizando el espacio.
- c) Conductas que inciden apropiando el espacio.

Al primer tipo de conductas, la determina como de carácter público o privado, y señala que su finalidad es la creación, transformación o incluso la destrucción de los espacios; ya que como creación del espacio, la conducta incide sobre el estudio físico preexistente a fin de crear en él las condiciones necesarias para un asentamiento humano.

Al segundo tipo de conductas, lo define como el conjunto de conductas típicamente urbanas, que se realizan una vez creado el espacio, o sea que se manifiestan en la utilización del espacio mismo, considerando al espacio en cualquiera de sus formas como un bien de consumo duradero. De tal manera que la conducta de utilización, se manifiesta desde la simple diferenciación entre el uso público y privado, hasta el contenido estructural de un contrato de arrendamiento.

En el tercer tipo de conductas, nos determina que, las conductas de apropiación del suelo urbano o del espacio, se manifiestan desde un decreto de expropiación o nacionalización, hasta en la forma contractual de un contrato de compraventa o permuta. Por lo que este tipo de conductas puede ser reguladas por el derecho público o privado.



En este sentido, para precisar el objeto específico, es necesario establecer el grado de incidencia y tipo de incidencia y tipo de conducta que en este ámbito nos interesa.

Así tenemos que las conductas de incidencia directas son las que constituyen el objeto específico del Derecho Urbano, ya que son las que directamente crean, utilizan o detentan el espacio. Un ejemplo de estas conductas es las que pueden fraccionar un lote, construir una casa, establecer un uso, reserva o destino, o simplemente decretar una expropiación.

Las conductas de incidencia indirecta, éstas como su nombre lo indica, nos inciden en forma indirecta sobre la determinación de la forma y estructura de los asentamientos humanos, pero a pesar de ello, lo condicionan indirectamente al establecer un conjunto de situaciones específicas que necesariamente habrán de afectarla.

Asimismo, para complementar el tratado expuesto, hago alusión a la teoría del Lic. Antonio Azuela de la Cueva, quien nos señala que: "El objeto de la conducta urbana, es el espacio de un centro de población, que en este aspecto es importante diferenciar un objeto directo o indirecto; que el primero es la conducta urbana y que el segundo, es el espacio urbano, sobre el cual se despliegan las conductas. De tal suerte que sobre el espacio urbano, el hombre desarrolla un gran número de conductas, que pueden agruparse en tres procesos: De apropiación, producción y utilización. En cuanto a este tipo de conductas nos dice que:

La conducta de apropiación; es en gran medida el fundamento de la producción y utilización de los espacios. Que junto con el régimen de planeación y del suelo, constituye

uno de los grandes temas del Derecho Urbano, lo cual me lleva al cuestionamiento y al estudio de las posibilidades del éxito del concepto, "función social de la propiedad, que constituye una vía fundamental que nuestro derecho señala para acceder al logro de una justicia social en materia de tenencia de la tierra.

La conducta de producción de espacio; es el conjunto de acciones de edificación de inmuebles e instalaciones propias del centro de población. Nos señala además que la importancia de la actividad de construcción es evidente pues determina una utilización sumamente particularizada del espacio, para un tiempo ilimitado.

Finalmente, en cuanto a la conducta de utilización del espacio producido, nos manifiesta que, aunque ésta es el resultado lógico de dicha producción, no debe de olvidarse su importancia dado que a fin de cuentas, lo que el legislador ha de considerar es el modo ideal de habitar una casa, de utilizar un teatro, de circular en el espacio urbano público, en suma de satisfacer las necesidades urbanas fundamentales.

El citado autor, concluye diciéndonos que, este proceso de conductas, no se dan en la realidad de una manera aislada, sino que se articulan entre sí.

Como se puede apreciar, en el desarrollo de los tratados anteriormente expuestos, existe una similitud de ideas para determinar el objeto del Derecho Urbano, aún cuando la única diferencia que se presenta, es de mera forma en la exposición y en el manejo del término "creación", por el primer autor y el de "producción" por el del Lic. Azuela de la Cueva.

En conclusión podemos determinar que, el principal objeto del Derecho Urbano, son las normas que regulan las conductas públicas o privadas que inciden directamente en la forma y estructura de los asentamientos humanos, en razón de la creación, utilización y apropiación del espacio urbano.

En segundo término también podemos señalar que, es objeto propio del Derecho Urbano, las conductas que inciden indirectamente en el desarrollo de los asentamientos humanos.

## **2.5- NORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA URBANA.**

La relación que guarda con este derecho es muy estrecha, ya que ésta es la fuente de la que proviene nuestro Derecho Urbano positivo, debido a que en la Constitución Política Mexicana, en sus Artículos 27, 73, Fracción XXIX, inciso C, y 115, Fracciones V y VI, se fijan los principios jurídicos, políticos y filosóficos de los que se derivan los ordenamientos jurídicos que ordenan el crecimiento de los asentamientos humanos.

En este sentido el marco jurídico para la planeación de los asentamientos humanos, se da a partir de las disposiciones que marca nuestra Carta Magna.

Ante este panorama que se presenta en materia legislativa, no solamente en nuestro Estado, sino en los demás Estados de la República Mexicana, el Congreso de la Unión reformó y adicionó 3 Artículos de nuestra Constitución, en los 70's, con el propósito de iniciar el proceso de estudio, revisión y creación de los ordenamientos legales

necesarios, con el propósito de reordenar, regular y orientar el crecimiento urbano, siendo los siguientes:

El Artículo 27 Constitucional se reforma y adiciona en su párrafo tercero, con la reforma, que se señala de forma literal: "Incorpora las modalidades de la propiedad privada", promulgado el 29 de enero de 1976 y publicado el 6 de febrero de 1976.

Por lo que toca al Artículo 73 se adiciona la Fracción XXIX- C, promulgada el 29 de enero de 1976 y publicación el 6 de febrero de 1976, conteniendo la siguiente reforma: Faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan concurrencia del Gobierno Federal con los Estados y los Municipios en materia de Asentamientos Humanos.

Por último el Artículo 115, se adicionan las Fracciones IV y V, el 29 de enero de 1976, señalando el contenido de la reforma: "Los Estados y Municipios podrán expedir la normatividad relativa al manejo y organización y creación de centros de población en su territorio".

#### **A) ARTICULO 27 PARRAFO TERCERO CONSTITUCIONAL.**

Las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976, inician un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación de ordenamientos jurídicos fundamentales en la reordenación de nuestro proceso de desarrollo, particularmente en materia urbana.

El Artículo 27 Constitucional, se modifica con la idea de reafirmar la función social que debe de cumplir la propiedad privada, por lo que dentro de este Artículo, se faculta a la Nación para imponerle las modalidades y limitaciones que dicte el interés público, y para regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Como es de notarse, dentro de estas modificaciones al texto original, se agregaron al concepto de: Beneficio Social a las modalidades que sobre la propiedad, dicte el interés público. Y en cuanto a la riqueza pública, se dispone que, es indispensable procurar su equitativa distribución y conservación, así como lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Actualmente el citado Artículo en su párrafo tercero, establece: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos reservas y destinos de tierras y aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la sicultura y de las actividades económicas en el

medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Conforme a las reformas del 28 de enero de 1992.

A partir de estos objetivos se estableció constitucionalmente, un incipiente derecho urbano positivo y la responsabilidad política que tiene el Estado para dictar las medidas necesarias en la ordenación de los asentamientos humanos, así como para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Por ello, al estar directamente vinculada la utilización de la tierra con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de población, resulta imperativo para el Estado Mexicano, el poder establecer usos del suelo urbano. Por el orden jurídico, es lógico que tiene mayor jerarquía, la protección de los derechos de la comunidad, esto es, frente al derecho individual y subjetivo. (37)

#### **B) ARTICULO 73 FRACCION XXIX, INCISO C, CONSTITUCIONAL.**

La adición de la Fracción XXIX-C, al Artículo 73 Constitucional, en la exposición de motivos para llevar a cabo las modificaciones constitucionales, se señalaba que: "Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero, (37) Secretaría de la Presidencia, "Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos", Edición. Secretaría de la Presidencia. 1995. Pág. 226.

del Artículo 27 Constitucional". (38)

Cabe destacar que este tipo de leyes que articulan y establecen el grado de concurrencia, son normas que dan vigencia al federalismo, porque la esencia de los Sistemas Federales y los Gobiernos Estatales y Municipales, a partir de los principios fijados en la Constitución.

Sobre la base de tales fundamentos, quedo justificada la citada adición que determina que: "El Congreso de la Unión queda facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos, con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución".

#### **C) ARTICULO 115 FRACCIONES V Y VI CONSTITUCIONAL.**

Las adiciones a la Fracción V del Artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1999, Los Municipios en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- c) Participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los Planes Generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de Desarrollo Regional deberán asegurar la

(38) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2001. Pág. 61.

participación de los Municipios;

- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- l) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas Federales.

En lo conducente 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.

La adición a la Fracción VI, surge como un principio jurídico para regular el fenómeno de conurbación, ya que este es una de las manifestaciones del crecimiento urbano acelerado que provoca la unión física y funcional de dos o más centros de población con diferentes autoridades administrativas.

De esta manera la citada adición, establece el marco regulador correspondiente, al disponer que: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia".



Estas reformas y adiciones constituyen el fundamento jurídico Constitucional para la planeación del desarrollo urbano en México y son base para los posteriores ordenamientos legales en torno a los asentamientos humanos, ya que de ellos se derivan la Ley General de Asentamientos Humanos y las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados de la República.

Las referidas modificaciones constitucionales que tienen como base la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, se complementan con las realizadas a las Fracciones V y VI del Artículo 115 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. >

En la Fracción V del citado Artículo, establece que se otorgaran a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participan en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlan y vigilan la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervienen 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, expidiendo para tal efecto los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios, de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la propia Carta Magna.

En diversas zonas de la República existen o se proyecta fenómenos de conurbación, la Fracción VI del mismo Artículo establece que, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de

manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de población con apego a la ley federal de la materia.

### CAPITULO 3

#### LOS PLANES DE CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICOS.

La evolución socioeconómica del mundo ha traído, entre otras consecuencias, el crecimiento de las zonas urbanas. Una gran parte de los países del orbe, encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado, a lo largo de este siglo, a definir políticas aplicables al fenómeno y a establecer sistemas legislativos que han regulado y definido la participación de los múltiples elementos que concurren en el acontecer de la vida citadina.

Así entre los fenómenos sociales de mayor gravedad y complejidad que tiene que enfrentar la sociedad actual, están el del crecimiento urbano desordenado, el del aglomeramiento incontrolado en las ciudades, y el del cambio y tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

Antes de 1976 en casi todos los Estados de la República Mexicana existían ordenamientos jurídicos, tales como las leyes de planificación, urbanización, de fraccionamientos y de cooperación para obras y servicios públicos, así como, reglamentos de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales estaban encaminadas a regular, primordialmente, aspectos de urbanización y no de planeación del desarrollo urbano.

Sin embargo la agudización de la problemática de los asentamientos humanos; la carencia o aplicación de normas jurídico urbanísticas en la gran mayoría de las Entidades Federativas; la inexistente unidad y eficacia normativa; la ausencia de planeación urbana;

y la falta de coordinación en las acciones e inversiones públicas que en materia de desarrollo urbano realizaban la Federación, los Estados y los Municipios, y en algunos casos, la contradicción entre los programas que llevaban a cabo los tres niveles de gobierno señalados, hicieron impostergable la necesidad de que para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia las atribuciones que en sus ámbitos de competencia, tienen los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales.

En suma se juzgó conveniente la elaboración de una política de asentamientos humanos que contuviera las medidas pertinentes para planear y regular las manifestaciones del proceso de urbanización, antes de que las soluciones a los problemas que se presentaban, así como el futuro resulte más difícil y más costoso. Esta política ha partido de la incorporación de la problemática urbana de México, en una teoría general e integral del desarrollo urbano.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico de referencia, establece un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: "El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y que se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; los Planes de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas previstos en la Fracción V del Artículo 115 Constitucional".

En cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 27, párrafo tercero, 73, Fracción XXIX, inciso C, 115, Fracciones V y VI de la Constitución Federal y con apego a las

directrices contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, las Legislaturas de todas las Entidades Federativas, expidieron entre 1976 y 1977, sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los Asentamientos Humanos en México.

Las mencionadas leyes locales, regulan sus contenidos normativos en los siguientes apartados: "Disposiciones Generales: De las Autoridades Competentes, de los Organos de Planeación Urbana, de la Planeación Urbana, del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, de los Planes Municipales. Del Registro de los Planes de Desarrollo Urbano, de las Conurbaciones en el Territorio del Estado, de la regulación a la Propiedad en los Centros de Población, de la Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Terrenos, del Mejoramiento Urbano; de la Infraestructura, Equipamiento y Servicios Urbanos, de la Estructura Vial y del Sistema de Transporte; de la Vivienda, de la Preservación del Patrimonio Cultural, de la Ejecución de Obras; De las Medidas de Seguridad, de las Infracciones y Sanciones; y de los Recursos Administrativos y de los Medios de Impugnación".

Es así, como en la década de los 80's, en el Estado de México, se tomo gran importancia al crecimiento acelerado de sus zonas conurbadas al Distrito Federal, debido a la migración del campo a la capital, por la falta de empleo y de oportunidades de la gente marginada, aunado a una diversidad de circunstancias que han generado hasta hoy en nuestros días, que el grueso de los Estados que conforman la República Mexicana, busquen en el Distrito Federal y sus alrededores algo más que hambre y pobreza. Es aquí donde instrumentos como la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, como sus Planes y Programas tienen gran importancia, por ser los medios reguladores de esa gran masa de habitantes que conforman el Estado de México y que día a día se

Incrementa y rebasa las perspectivas proyectadas a corto y mediano plazo por la autoridad Gubernamental y que si fueran bien aplicados los instrumentos tanto legales como técnicos, se evitarían muchos desordenes urbanos, como los que hoy viven los mexiquenses colindantes al Distrito Federal.

Por lo que toca a los instrumentos reguladores de los asentamientos humanos, tenemos a los Planes del Centro de Población Estratégicos, los cuales se encuentran contemplados en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México vigente, publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 1 de marzo de 1993, y que al igual que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México del 18 de noviembre de 1983, contempla el procedimiento para su instrumentación, para lo cual se deberá tomar en consideración el antecedente siguiente.

En el año de 1983, fue publicada en Gaceta de Gobierno del Estado de México, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, el cual contempla entre los aspectos relevantes los siguientes:

I.- La descripción y análisis del Estado y perspectivas de la situación urbana y su entorno ambiental, así como de las condicionantes que ello genera para la planeación del territorio Estatal.

II.- Las líneas generales de acción que inciden en la ordenación de la materia, establecidas en los programas nacionales y estatales aplicables.

III.- La determinación de las políticas y consecuente estrategia general.

IV.- La identificación de los centros de población que se califican de estratégicos para su planeación, en virtud de cumplir o de preverse que cumplan estos en el futuro funciones de alcance regional en cuanto a la prestación de servicios, desarrollo de actividades productivas y distribución inducida de la población.

V.- El señalamiento de los centros de población que hubieren de ser fundados y su localización.

VI.- Los lineamientos globales para la elaboración y ejecución de los programas y la concertación de acciones entre los sectores público, privado y social.

VII.- La indicación de los elementos básicos de congruencia entre los programas y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano. (39)

Al respecto, debemos de entender que el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, es el proceso continuo de planeación que relaciona los objetivos estatales de desarrollo urbano con los del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con otros objetivos sectoriales. Con base al análisis permanente de la situación local, plantea un conjunto de políticas, metas, instrumentos y programas de acción que tienden a traducir en la estrategia Estatal, los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. (40)

En este sentido, la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevara a cabo a través de: El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, le siguen los Planes

(39). Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. "Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos".

(40). S. D. U. O. P. "Plan Estatal de Desarrollo Urbano", pág. 23.

Regionales Metropolitanos, los cuales tienen como finalidad, establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial. Los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, con relación a la población por atender a fin de optimizar la inversión pública, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad de la prestación de los servicios.

Para lo cual, dichos planes deberán de tener como mínimo:

- A) Las bases de congruencia con la planeación Estatal.
- B) La identificación de los problemas urbanos y ambientales de la región.
- C) La definición de los objetivos generales para el ordenamiento regional y de los centros de población.
- D) El señalamiento de las estrategias, políticas y lineamientos de acción.
- E) La zonificación primaria de áreas urbanizables y no urbanizables y los límites de los centros de población de la región metropolitana.
- F) La zonificación general de usos predominantes del suelo y la localización de los destinos para equipamiento o infraestructura de nivel regional.

Por último, cabe señalar los aspectos principales que deberán de tener los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, son:

- La descripción y análisis de la situación y tendencias del Municipio.
- Las bases fijadas en el Plan Estatal de Desarrollo para la planeación del correspondiente Municipio.
- El señalamiento de los objetivos, estrategias y políticas del Plan.



- La zonificación general del territorio del respectivo Municipio para su ordenamiento urbano y ecológico.
- La programación de acciones, obras y servicios.
- La indicación de los elementos de congruencia entre el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el correspondiente Plan Municipal.

De lo anterior se desprende que los Planes de Centro de Población Estratégicos, encuentran su base en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla los Planes Municipales como base de los Planes de Centro de Población Estratégicos, ya que en estos últimos, contemplan las políticas y estrategias que han de aplicarse en el Estado de México.

Al respecto se establecen los siguientes conceptos de Plan del Centro de Población Estratégico y Centros de Población, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1983, establece: Son aquellos en los que se concentrarán acciones e inversiones a fin de optimizar sus impactos y evitar la dispersión de recursos, abundando al respecto, que a partir de estos centros estratégicos (las 17 Ciudades periféricas), se estructura el sistema Estatal de Ciudades en el que se jerarquiza a las localidades de acuerdo a su función atendiendo a las características económicas de las regiones y sub-regiones de la Entidad, en términos de su modo de producción e intercambios comerciales; a las características sociales y étnicas, así como a las condiciones físicas y de infraestructura con que cuentan, en términos de accesibilidad carretera y condiciones topográficas. (41)

(41). "Ley General de Asentamientos Humanos", Diario Oficial de la Federación, mayo 26 de 1976. capítulo I, Artículo 2, México,

Por lo que, los Centros de Población, son las áreas urbanas ocupadas por los usuarios para su vida normal; las que se reservan a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que, por resolución de la autoridad competente, se dediquen a la fundación de los mismos. (42)

Desde el punto de vista conceptual, la estructura de los Centros de Población se caracteriza por cuatro elementos relacionados entre sí; las actividades que realiza la población; los espacios adaptados para alojar esas actividades (viviendas, industrias, parques, etc.); las comunicaciones de personas, bienes e información y las redes por las cuales circulan (calles, vías de ferrocarril, ductos de agua y líneas de electricidad). Existe una relación mutua y dinámica entre estos cuatro elementos.

Un Centro de Población reúne todas las actividades y funciones urbanas: Las relativas al trabajo, a la vivienda y al esparcimiento, cada tipo de actividad genera un esquema espacial particular. Así las actividades primarias (agropecuarias y mineras), originan esquemas que ubican centralmente a la vivienda y en forma circundante al trabajo; las actividades terciarias se ubican centralmente quedando la vivienda en forma circundante; mientras que las actividades secundarias (industriales), originan esquemas paralelos entre la vivienda y el trabajo.

Cada Centro de Población es una combinación diferente de estos esquemas y de diversos grados cuantitativos de donación, diversificación y mezcla de espacios adaptados.

(42) Charles, Abrams. "The Language of Cities". Nueva York. Equinox Books. 1972.

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México Vigente, en su Artículo 26, señala que tanto los Planes del Centro de Población Estratégicos como los Centros de Población, tendrán el contenido común siguiente:

I.- El análisis de los problemas urbanos y de su entorno ambiental existentes y previstos, así como el de las condicionantes para su atención.

II.- Las bases que se fijen para la planeación de los centros de población en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, o en su caso en el correspondiente Plan Regional Metropolitano o Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

III.- El señalamiento de los objetivos del plan, las estrategias y políticas.

IV.- El límite del centro de Población, la clasificación del territorio en áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables y la fijación del límite de crecimiento urbano.

V.- La zonificación y mezcla de usos y destinos del suelo.

VI.- Las normas de uso del suelo, su ocupación, densidad máxima de construcción, estacionamientos e imagen urbana.

VII.- Las normas sobre infraestructura, equipamiento y vialidad, en su caso, las restricciones Federales y Estatales.

VIII.- Las normas sobre el uso o aprovechamiento en general de los recursos naturales existentes en las áreas que conforman el centro de población, así como las

modalidades y limitaciones a que se sujetaran las actividades que en los mismos se desarrollen.

IX.- Los programas de acciones, obras y servicios.

X.- La indicación de los elementos básicos de congruencia entre el Plan del Centro de Población de que se trate y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, o en su caso, el respectivo Plan Regional Metropolitano o Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

Asimismo es de señalar, que la Ley General de Asentamientos Humanos vigente, contempla en su capítulo segundo la concurrencia y coordinación de las autoridades; en su Artículo 6, establece que: Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.1- EL USO DEL SUELO EN EL ESTADO DE MEXICO.**

El uso del suelo en el Estado de México, es muy variado de acuerdo a las políticas sociales y económicas que en su momento este viviendo el país. Para lo cual inicialmente debemos de tener una idea, sobre el término que se emplea de uso del suelo, estableciéndose, que en planeación urbana, se designa el propósito específico que se da a la ocupación o empleo de un terreno, el crecimiento y el desarrollo de las ciudades y, en consecuencia, el proceso en extensión de la urbanización, así como el carácter del régimen de tenencia de la tierra urbana, han hecho que el suelo adquiera un valor

comercial más que un valor de uso y se incorpore al círculo comercial. La noción de uso de suelo adquiere entonces una nueva connotación, además de simple ocupación para realizar una actividad, sirve para relacionar su uso con la obtención de una renta plusvalía o beneficio que se extrae de él.

Asimismo, las autoridades gubernamentales, determinan lineamientos específicos sobre el uso al que deberán destinarse los terrenos que corresponden, a su jurisdicción con el propósito de promover un desarrollo más ventajoso para el conjunto de la comunidad, por ejemplo: Uso Industrial, residencial, comercial, recreativo y otros, de acuerdo con diferentes planes generales y /o parciales de desarrollo urbano.

En este sentido, el uso del suelo que refiere negativamente con los que están a su alrededor y que disminuye el valor de otras propiedades de su vecindad, es llamado "Uso del suelo incompatible". (43)

Al respecto cabe señalar que para que se pueda establecer un uso del suelo a un predio en el Estado de México, se requiere de una declaratoria, esto es, son los actos del Poder Ejecutivo que, con el fin de regular los asentamientos humanos, ratifican y en su caso precisan la zonificación sobre provisiones, reservas, destinos y usos de tierras, aguas y bosques contenida en los Planes de Desarrollo Urbano vigentes. Conforme lo dispuesto en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en su Artículo 44.

### **3.2- OBJETO DE LA LICENCIA ESTATAL DE USO DEL SUELO.**

En este sentido la Licencia Estatal de Uso Suelo es el acto administrativo por el

(43). Osorio Manuel, "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales", Editorial Hellasta, Pág. 227.

cual la autoridad correspondiente faculta a una persona, pública o privada, para la realización de un acto urbanístico en el ejercicio de un derecho de propiedad sobre un inmueble, en concordancia con las normas urbanísticas de Derecho Público que rigen a ese acto. Esto es, que del formato y contenido de la misma licencia se desprende que es unilateral para una persona moral o física, para un predio determinado y un uso específico.

La licencia es, por excelencia, un acto de control, ya que por medio de ella la autoridad verifica que la actividad que se desea realizar está acorde con la norma urbanística, que la rige. En otras palabras, es la confrontación del supuesto normativo con su realización fáctica.

Por su íntima relación con la Licencia Estatal de Uso del Suelo, estimo pertinente mencionar la Licencia de Construcción y las autorizaciones para fraccionamientos, lotificaciones, relotificaciones, subdivisiones y fusiones, las cuales son reglamentadas por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado del Estado de México.

I.- Las Licencias de Construcción. Contemplada en los Artículo 122, 125 y 126 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, que contiene entre otros aspectos objeto, requisitos y que por no ser materia del presente trabajo no entrare a su análisis, pues se trata solamente de ejemplificar los diversos tipos de normas urbanísticas, para poder entrar a lo que es en sí la Licencia Estatal de Uso del Suelo, por lo que podemos encontrar varias clases de licencias edificatorias según el tipo de obra, puede decirse que debe obtenerse licencia para efectuar los siguientes tipos de obra:

Construcción propiamente dicha;

Ampliación;

Reparación o modificación;

Excavación y demolición;

II.- Autorización de Fraccionamiento con fines urbanos: Para el acto de fraccionar, que puede definirse fundamentalmente como toda división de un terreno que requiera la apertura de una o más vías públicas, Artículo 67 de la Ley de la materia. Al respecto el numeral 71 del citado ordenamiento establece: "El que sin tener la autorización del Ejecutivo del Estado realice un fraccionamiento, divida un terreno urbano o rural en lotes, transfiera o prometa transferir la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, o ejecute cualquier acto que signifique la realización de un fraccionamiento, perderá en beneficio del Estado los derechos, las obras ejecutadas, las instalaciones establecidas y las construcciones existentes, independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar. La aplicación de la medida aquí consignada, requerirá previamente el otorgamiento al infractor de la correspondiente Garantía de Audiencia".

Es importante hacer notar que las leyes y reglamentos urbanísticos hablan indistintamente de autorización y de licencia, como sucede en el Artículo transcrito, al referirse a la "Autorización". Como se verá más adelante, los actos de autoridad que facultan ciertas conductas urbanísticas, pueden clasificarse según la titularidad del derecho de propiedad respecto del bien sobre el que se ejercen.

La autorización se distingue de la licencia, en que el acto a realizar por parte del interesado, se lleva a cabo sobre bienes de dominio público de uso común (Generalmente se trata de vías públicas). Por su naturaleza, las autorizaciones son siempre actos públicos que no crean sobre estos a favor del permisionario, ningún derecho real o posesorio. Tales permisos o concesiones, serán siempre revocables y temporales y en

ningún caso podrán otorgarse con perjuicio del libre seguro y expedito tránsito, o del acceso a los predios colindantes, a los servicios públicos instalados o con perjuicio en general de cualquiera de los fines a que estén destinados las vías públicas o los bienes mencionados.

Para los fines del presente trabajo, es importante señalar un concepto de Licencia Estatal de Uso del Suelo, y que debido a que la Ley de Asentamientos Humanos no establece definición alguna, a manera personal la he señalado como; el instrumento técnico jurídico a través del cual el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, autoriza el uso del suelo general en los Centros de Población Estratégicos o en cualquier lugar de la entidad, cuando las edificaciones u obras generen o no un impacto significativo en su área de influencia y medio ambiente.

En cuanto a la competencia, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, establece lo siguiente:

Artículo 2: La ejecución de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera concurrente y coordinada en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Ejecutivo del Estado, ejercerá las atribuciones que esta ley le señale por sí o por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y obras Públicas.



Artículo 12: Corresponde al Ejecutivo del Estado, Fracción XVIII, otorgar la Licencia Estatal de Uso del Suelo, en los términos que prevea esta Ley y la reglamentación respectiva.

Artículo 122: La Licencia Estatal de Uso del Suelo, será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Los casos en que se requerirá la Licencia Estatal de Uso del Suelo, serán los siguientes:

Se requerirá para solicitar la Licencia Municipal de Construcción para ejecutar todo tipo de edificaciones en Centros de Población Estratégicos, así como el cambio de uso de construcciones existentes a usos permitidos.

Para solicitar Licencia Municipal para la construcción en cualquier lugar de la entidad, de edificaciones u obras que generen impacto significativo en su área de influencia y medio ambiente.

Para solicitar Licencia Municipal para la construcción o demolición de todo tipo de obra situada en zonas o monumentos del patrimonio histórico, artístico y cultural de cualquier lugar de la entidad, y, del mismo modo, para las que se vayan a ejecutar en predios colindantes.

Para la autorización de la explotación de bancos de materiales para la construcción.

Cabe señalar, que existen dos tipos de Licencias Estatales de Uso del Suelo, las normales y las denominadas de impacto significativo; se destaca que dentro de las primeras se encuentra además las que requieren de una inspección de campo para su expedición.

Para la obtención de la Licencia Estatal de Uso del Suelo normales, se deberán presentar la solicitud en la que se indiquen el uso actual del predio, la clave catastral; la superficie construida, si la hubiera; el uso del suelo que se pretende; la superficie por construir en su caso, y el croquis de su localización, acompañando copia simple de los documentos que acrediten su propiedad o posesión.

Para el caso de la Licencia de Uso del Suelo de Impacto Significativo, además de presentar la documentación anteriormente referida, deberá acompañar:

- A) Título que acredite la propiedad, debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad.
- B) Autorización de la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación, si las obras son de aquellas a que se refieran los Artículos 28 al 32 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la de Protección al Ambiente. Si las obras por ejecutar fueren de competencia local, los estudios aprobados por las autoridades competentes a que se refiere el Artículo 23 de la Ley de Protección al Ambiente del Estado y su reglamento en Materia de Impacto y Riesgo Ambiental.

C) Anteproyecto arquitectónico o de diseño urbano y memoria descriptiva del mismo.

Esta última contendrá el estudio de impacto urbano y ambiental, así como las medidas de mitigación correspondientes.

Como hemos podido observar, la Licencia Estatal de Uso del Suelo, es el instrumento técnico jurídico que norma el uso del suelo, a través de las disposiciones que contempla dicho documento, su violación u omisión generarían, el supuesto establecido en el Artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Y en caso de ser factible su regularización por medio del Procedimiento Administrativo establecido en el Artículo 33 de la Ley de la materia.

### **3.3- DEL ARTICULO 33 DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO.**

Que en este mismo sentido, y por cuanto hace a la Licencia Estatal de Uso del Suelo, cabe señalar que al no cumplir con el uso del suelo que establece el Plan del Centro de Población Estratégico, los particulares pueden regularizar el uso del suelo de sus obras, mediante el procedimiento establecido en la Ley de la materia, que a la letra dice: "Los Planes de Desarrollo Urbano, sólo podrán ser modificados conforme al mismo procedimiento establecido para su elaboración, aprobación, publicación e inscripción". Abundando al respecto, que: "No constituirán al respectivo Plan de Desarrollo Urbano, la autorización sobre el cambio de uso del suelo a otro que al efecto se determine que sea compatible, el cambio de la densidad e intensidad de su aprovechamiento o el cambio de la altura máxima permitida, siempre y cuando el predio se encuentre ubicado en áreas urbanas o urbanizables del Centro de Población y el respectivo Estudio de Impacto Urbano establezca que el cambio no altera las características de la estructura urbana

prevista y las de su imagen y que se cuenta con dictámenes favorables de Capacidad Vial, Hidráulico y Sanitario y Ambiental". Finalizando, con: "La autorización respectiva será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas mediante acuerdo motivado y fundado, previa opinión favorable del Ayuntamiento, quién oír a su Comisión de Planeación para el Desarrollo o, en su caso, al correspondiente Consejo de Participación Ciudadana. Bajo ninguna circunstancia se podrá cambiar el uso del suelo de terrenos destinados a vialidades y a equipamiento".

Al respecto cabe abundar, que en la practica se utiliza discriminadamente dicho precepto para obtener la Licencia Estatal de Uso del Suelo. Y que en el supuesto de obtener la citada licencia, la cual no es compatible con el uso del suelo que contemple el Plan del Centro de Población Estratégico correspondiente, es aplicable el numeral 129 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, que a la letra dice: Los permisos, autorizaciones y licencias que expidan las autoridades Estatales y Municipales, se ajustaran a lo establecido por esta Ley, su reglamentación, los Planes de Desarrollo Urbano y las declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos. **Los que se expidan en contravención a esta disposición serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno.** Dicho precepto sólo es aplicado en los casos de construcciones fuera del limite de crecimiento urbano, y en situaciones especiales de carácter político o de gran interés social.

Que en este sentido, en cuanto a la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, emitió la **Jurisprudencia Número 117**, la cual señala lo siguiente:

"Planes y planos de desarrollo urbano. Su obligatoriedad en la expedición de licencias, autorizaciones o permisos estatales y municipales. La Ley de Asentamientos Humanos del Estado prevé en su numeral 8 que los planes de desarrollo urbano, las declaratorias y todos los actos de autoridad relacionados con su ejecución, serán obligatorios tanto para las autoridades como para los particulares. Más adelante, el Artículo 129 del propio ordenamiento, indica que las licencias, autorizaciones o permisos que expidan las autoridades estatales y municipales, se ajustarán a lo establecido en la misma Ley, su reglamentación, los planes de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones o reservas, destinos y usos. En estas circunstancias en los actos de expedición o negativa de expedición de la Licencia Estatal de Uso del Suelo, Licencia Municipal de Construcción, Licencia Municipal de Uso Específico del Suelo y otras autorizaciones o permisos en la materia, las autoridades administrativas competentes están obligadas a cumplir y hacer cumplir los planes de centros de población, los planos de zonificación que forman parte de ellos y las demás disposiciones legales aplicables. De manera específica, dichas autoridades sólo pueden expedir las aludidas licencias, autorizaciones o permisos, en los casos en que los planes y planos de desarrollo urbano, permitan que los inmuebles respectivos tengan el uso o destino solicitado por los interesados". (44)

Recurso de Revisión número 164/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 8 de marzo de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 93/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 30 de agosto de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 185/994.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 28 de abril de 1994, por unanimidad de tres votos.

(44) Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. 1997. Pág. 93.

#### **3.4- DE LA AFIRMATIVA FICTA O DEL SILENCIO DE LAS AUTORIDADES.**

La afirmativa ficta, se produce cuando las autoridades administrativas no dan respuesta a las peticiones que les formulen los particulares, dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

De acuerdo con lo anterior, la resolución afirmativa ficta puede llegar a configurarse con el trámite de obtención o expedición de la Licencia Estatal de Uso del Suelo.

La regla general de la afirmativa ficta, tiene importantes excepciones cuando el interés público se antepone al interés individual, como ocurre entre otros, en asuntos relacionados con exenciones para el pago de créditos fiscales, concesiones para la prestación de servicios públicos o autorización de fraccionamientos.

Al respecto, el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, establece en su Artículo 135 que: "Las peticiones que los particulares hagan a las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter Estatal o Municipal, deberán ser resueltas en forma escrita, dentro de un plazo que no exceda de 30 días posteriores a la fecha de su presentación o recepción. Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido".

"Transcurrido el citado plazo, sin que se notifique la resolución expresa, el silencio de las autoridades competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios, conforme a

las disposiciones legales que rigen a la materia. Para acreditar la existencia de la resolución afirmativa ficta, los particulares solicitarán a la autoridad ante la que se presentó la petición, la certificación de que ha operado aquélla, en la que se precisarán sus efectos legales, misma que deberá expedirse dentro de los tres días posteriores a la presentación de la solicitud. En caso de que no se expida la certificación en este último plazo, los peticionarios acreditarán la existencia de la resolución afirmativa ficta, que producirá todos sus efectos legales ante autoridades administrativas y particulares, con la presentación de la copia del escrito que contenga la petición formulada, que incluya claramente el sello fechador de la dependencia administrativa o la constancia de recepción firmada por el servidor público respectivo".

Al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece las siguientes tesis Jurisprudenciales:

#### **JURISPRUDENCIA SE-10, AFIRMATIVA FICTA. SU CONFIGURACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.-**

"Los dos primeros párrafos del Artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, señalan que transcurrido el plazo de 30 días hábiles posteriores a la presentación de las peticiones que los particulares formulen ante autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y de los órganos auxiliares de carácter estatal o municipal, sin que se notifique la resolución expresa correspondiente, el silencio de las autoridades administrativas competentes se considerará como resolución afirmativa ficta, que significa decisión favorable a los intereses legítimos de los peticionarios, conforme a las disposiciones legales que rigen a enumera los casos la materia, lo que da derecho a los gobernados a solicitar a las propias

autoridades la expedición de la certificación de la existencia de esa resolución. Por su lado, el tercer párrafo del mismo precepto legal en que no opera la resolución afirmativa ficta. De ahí que, para la configuración de la resolución afirmativa ficta en el procedimiento ante las autoridades de la Administración Pública Estatal y Municipal es necesario que se acrediten estos tres elementos: a) - La existencia de una petición que algún gobernado haya presentado ante autoridad administrativa competente, con las excepciones que prevé el referido ordenamiento; b) - El silencio de la autoridad administrativa para dar respuesta a la petición planteada por el particular; y c) - El transcurso de 30 días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación expresa de la petición. Por lo tanto, una vez que se comprueba la existencia de los citados elementos, se configura la resolución afirmativa ficta en el procedimiento administrativo, que sustenta el derecho del particular peticionario para solicitar a la autoridad competente la certificación de que ha operado dicha afirmativa ficta. (45)

Recurso de Revisión número 62/997.- Resuelto en sesión de la Sala de la Segunda Sección de la Sala Superior de 9 de septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 191/997.- Resuelto en sesión de la Sala de la Segunda Sección de la Sala Superior de 7 de octubre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 409/997.- Resuelto en sesión de la Sala de la Segunda Sección de la Sala Superior de 11 de diciembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

**JURISPRUDENCIA SE-27, RESOLUCION AFIRMATIVA FICTA. QUEDA CONFIGURADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SI LA CONTESTACION EXPRESA NO HA SIDO NOTIFICADA.-**

(45). Ibid. Pág. 141.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



"La resolución afirmativa ficta se configura, salvo los casos de excepción que señala el Artículo 135 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, por el silencio de las autoridades administrativas estatales o municipales, para notificar legalmente la respuesta expresa a las peticiones que les formulen los particulares, en el plazo de 30 días hábiles posteriores a la presentación de las mismas. Por su parte, los numerales 25 Fracción I y 26 del propio cuerpo legal establecen las reglas que han de observarse en la practica de notificaciones personales de los actos o resoluciones administrativos que puedan ser impugnados. En este sentido, queda de cualquier manera integrada la resolución afirmativa ficta en el procedimiento administrativo, siempre que se reúnan sus otros requisitos de configuración, cuando en los juicios contenciosos administrativos se acredite que las autoridades demandadas han dado contestación expresa a la petición original del gobernado, pero no se compruebe que esa respuesta ha sido notificada legalmente al mismo particular, en tiempo anterior a la fecha de interposición del escrito de demanda". (46)

Recurso de Revisión número 62/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 9 de septiembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 409/997.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 11 de diciembre de 1997, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 13/998.- Resuelto en sesión de la Segunda Sección de la Sala Superior de 29 de enero de 1998, por unanimidad de tres votos.

El citado numeral del Código de la materia, abunda al respecto al establecer: "No operará la resolución afirmativa ficta tratándose de peticiones que impliquen la adquisición de la propiedad o posesión de bienes del Estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, el otorgamiento de concesiones para la prestación de (46). *Ibid.* Pág. 157.

servicios públicos, la autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos, la autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales y la resolución del recurso administrativo de inconformidad. Tampoco se configura la resolución afirmativa ficta, cuando la petición se hubiere presentado ante autoridad incompetente o los particulares interesados no hayan reunido los requisitos que señalen las normas jurídicas aplicables".

"En todos los casos en que no opera la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de 30 días posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efecto de su impugnación en el juicio contencioso administrativo".

En este sentido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, establece las siguientes tesis jurisprudenciales:

**JURISPRUDENCIA 58, FALTA DE CONTESTACION A PETICIONES DE LOS GOBERNADOS. PUEDE IMPUGNARSE LA RESOLUCIÓN NEGATIVA FICTA QUE SE CONFIGURE O PLANTEAR LA VIOLACION DEL DERECHO DE PETICION.-**

"Al amparo del Artículo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, la falta de contestación de las peticiones que se formulen ante las autoridades administrativas o fiscales, permite a los gobernados intentar libremente ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, según convenga a sus intereses, cualquiera de esas dos vías de defensa; por un lado, con base en la Facción IV del indicado precepto jurídico, los particulares pueden promover juicio contencioso administrativo en contra de la resolución negativa ficta que se configure por el silencio de tales autoridades, siempre que haya transcurrido

el plazo que la ley señala para dar respuesta a la instancia respectiva y a falta de término, en sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la misma, y por otro, según las Fracciones I y II de la consultada norma, los gobernados tienen el derecho de plantear el mismo juicio contencioso administrativo en contra del acto de omisión en que incurran las autoridades correspondientes, alegando la violación del precepto 8° de la Constitución Federal, caso en el que no se requiere el transcurso del tiempo aplicable a la negativa ficta. En estas circunstancias, al promoverse el juicio administrativo o fiscal, los gobernados tienen la obligación de precisar claramente, en la demanda, el acto impugnado y la pretensión que persiguen, ya que si optan por atacar la resolución negativa ficta deben comprobar, además de los elementos para su configuración, los argumentos relacionados con el fondo del asunto, con el propósito de que el Organismo Jurisdiccional pueda determinar la validez o invalidez de la indicada resolución; en cambio, se deciden controvertir la inobservancia del Artículo 8° de la Constitución General de la República, sólo acreditarán el silencio de las autoridades, para que proceda obligar a éstas a dar respuesta, por escrito, a la aludida solicitud o promoción en un breve plazo".

(47)

Recurso de revisión número 26/990.- Resuelto con la Sala Superior del 26 de abril de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión acumulados números 203/990, 212/990 y 213/990.- Resueltos en sesión de la Sala Superior del 16 de octubre de 1990, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 233/990.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 28 de noviembre de 1990. Por unanimidad de tres votos.

## **JURISPRUDENCIA 28, RESOLUCION NEGATIVA FICTA. SU CONFIGURACION EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-**

(47) Ibid. Pág. 48.

"La doctrina considera que la negativa ficta es una ficción legal, por la que al silencio de la autoridad en un determinado tiempo, para dar respuesta a la instancia o petición formulada por algún gobernado, se le atribuye el significado de resolución desfavorable a lo solicitado por dicho particular, para el efecto de estar en posibilidad de promover en su contra el juicio contencioso administrativo. Entendida así la resolución negativa ficta, para que esta institución se configure en términos de la Fracción IV del dispositivo 29 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado, se necesitan tres elementos: a) La existencia de una petición o instancia que el gobernado haya presentado ante la autoridad administrativa o fiscal correspondiente, B) El silencio de la autoridad para dar respuesta a la petición o instancia planteada por el particular, y C) El transcurso de sesenta días hábiles sin que la autoridad notifique al gobernado la contestación de la petición o instancia, salvo que la ley especial señale otro plazo. Acreditados que sean los referidos elementos de la existencia de la resolución de la negativa ficta, en el juicio administrativo o fiscal hecho valer es procedente que las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo entren al análisis de los conceptos de invalidez que se hayan invocado en contra de la misma". (48)

Recursos de Revisión acumulados números 2/989 a 5/989.- Resueltos en sesión de la Sala Superior del 13 de abril de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 73/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 25 de julio de 1989, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 84/989.- Resuelto en sesión de la Sala Superior del 29 de agosto de 1989, por unanimidad de tres votos.

(48) Ibid. Pág. 48.

## CAPITULO 4

### DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

En un régimen de derecho como el nuestro existen instituciones y procedimientos mediante los cuales la Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados. Entre ellos encontramos las garantías previstas el Artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

En este párrafo, encontramos la garantía de audiencia que prohíbe que se prive a una persona de los derechos que ahí se mencionan sin que previamente se lleve a cabo un juicio conforme a derecho en el que se de la oportunidad de defenderse y probar lo que a sus intereses convenga; cuando esta garantía de audiencia es violada, procede de inmediato el juicio de amparo.

En este mismo orden de ideas, el párrafo primero del Artículo 16 Constitucional General de la República establece: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En este sentido, el citado artículo contiene la llamada garantía de legalidad que es una de las más importantes de protección a los particulares frente a las autoridades. Esta garantía individual obliga a las autoridades para que sus actos se apeguen totalmente a la ley. De este artículo se desprende un principio que dice: "Que las autoridades solamente pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza". Asimismo los actos de las autoridades deben de constar por escrito y señalar la ley o reglamento, y de manera precisa los Artículos que la autorizan para emitir estos actos, y explicar las razones o motivos por los que en ese caso es procedente actuar. (49)

Bajo tales lineamientos establecidos en la Carta Magna, se contempla que a los mismos deberán de darse cabal cumplimiento, mediante el inicio de un procedimiento a través de un citatorio para garantía de audiencia.

Además de las bases constitucionales que he señalado anteriormente, como base legal para la celebración y desahogo de la garantía de audiencia, también encontramos, como fundamento jurídico lo dispuesto en el Artículo 129 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que establece que: Tratándose de la aplicación de sanciones y de la emisión de otros actos administrativos que priven a los particulares de la libertad, propiedades posesiones o derechos, se otorgara previamente a los mismos la garantía de audiencia. (50)

(49). N. Gámiz, Máximo. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Editorial. Limusa. México 2001.

(50). García Ramírez, Efraín. "Legislación Procesal Penal para el Estado de México", Editorial. Sista. Pág. 48.

La omisión o violación a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, como a los ordenamientos complementarios de la misma; producirá como consecuencia la aplicación de sanciones, previo desahogo de la garantía de audiencia. Entre las causales encontramos las siguientes: Por la falta de Licencia Estatal de Uso del Suelo, por no contar con la Licencia Municipal de Construcción, por falta de las autorizaciones para lotificaciones condominiales, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones de predios; por la apertura, prolongación y ampliación de vías públicas, así como también por la explotación de bancos de materiales para la construcción y la realización de conjuntos y condominios. Por cualquier acción que signifique una operación de construcción en, sobre o bajo la tierra, así como la realización de cualquier cambio material en edificios existentes y en su uso, así como las construcciones que por sus características generen impacto significativo en la estructura de los centros de población o en su área de influencia, requerirán de la autorización previa y expresa de las autoridades.

Por último, cabe comentar que al iniciar el Procedimiento Administrativo, es necesario citar de manera personal al interesado o a través de su representante legal, posteriormente en el desahogo de Garantía de Audiencia, se otorga al ciudadano el derecho a que manifieste lo que a derecho convenga, y posteriormente se abre la etapa de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y por último la etapa de alegatos, reservándose la autoridad el derecho de emitir la resolución correspondiente.

#### **4.1- DE LA RESOLUCION DE GARANTIA DE AUDIENCIA.**

Es la Resolución de Garantía de Audiencia, es el acto mediante el cual la autoridad competente emite una determinación respecto de un asunto en particular, debiendo

motivar y fundamentar dicha resolución, para lo cual deberemos entender los siguientes conceptos.

#### **A) FUNDAMENTACION.**

Es el requisito constitucional del acto administrativo, mediante el cual se debe indicar con precisión que ley o leyes y cuales de sus Artículos son aplicables al caso, originan y justifican su emisión, debiendo citar el artículo y ley aplicable, se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público. El no señalar las normas que le dan fundamento legal al acto, vicia a éste.

#### **B) MOTIVACION**

La motivación en los actos administrativos consiste en describir las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto; ya que es la adecuación lógica del supuesto de derecho a la situación subjetiva del gobernado.

La necesidad de que la administración pública funde y motive sus actos fue reconocida en el siglo XIX por la jurisprudencia francesa. En México, a parte del Artículo 16 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reiterado estos requisitos, fijando que las resoluciones administrativas "fundarlas implica señalar los preceptos legales sustantivos, y motivar es mostrar que en el caso se han realizado los supuestos de hecho que condicionan la aplicación de aquellos preceptos".

Al respecto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, establece las siguientes tesis jurisprudenciales:



## **JURISPRUDENCIA 2. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS IMPUGNADOS. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO.-**

"Es bien conocido el alcance del principio de fundamentación y motivación, consagrado en el Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a las autoridades, inclusive administrativas y fiscales, a fundar y motivar debidamente sus resoluciones, esto es, han de expresar con precisión en sus actos, tanto las disposiciones legales aplicables al caso como las circunstancias, motivos o razonamientos que hayan tomado en cuenta para su formulación, debiendo existir adecuación entre tales normas y motivos. Consiguientemente, si el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local conoce de algún acto que carece de dichos requisitos, deberá declarar su invalidez, a la luz de la fracción II del precepto 104 de la Ley de Justicia Administrativa en la Entidad." (51)

Recurso de Revisión número 15/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 3 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 11/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 7/987.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de septiembre de 1987, por unanimidad de tres votos.

## **JURISPRUDENCIA 9. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DEL ACTO IMPUGNADO. SE DEBEN DE EXPRESAR EN EL MOMENTO DE PRODUCIRSE.-**

"Al señalar el Artículo 16 de la Constitución General de la República que en todo acto

(51). Ibid. Pág. 5.

de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, exige que tanto las disposiciones legales como las circunstancias o motivos aplicables al caso se mencionen al producirse dicho acto, sin que puedan suplirse estos requisitos en las contestaciones de demanda de los juicios de lo contencioso administrativo o en cualquier otro escrito que formulen con posterioridad las autoridades responsables". (52)

Recurso de Revisión número 86/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 22 de septiembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 117/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 10 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recurso de Revisión número 113/988.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 24 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

#### **4.2.- DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD.**

El Recurso Administrativo de Inconformidad es el medio de defensa conforme al Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, para combatir los actos de las autoridades administrativas y fiscales. Debiendo presentar el recurso ante la autoridad administrativa competente o ante la propia autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los 15 días siguientes en que surta efecto su notificación. También podrá enviarse el recurso por correo certificado con acuse de recibo, caso en el que se tendrá como fecha de presentación del escrito la del día en que se deposite en la oficina de correos. Pero también tenemos el Juicio Administrativo o en su caso el Juicio de Amparo directo, y que por no ser parte del presente estudio no entro al fondo del asunto.

(52). Ibid. Pág. 10.

De acuerdo con lo anterior, ante una resolución definitiva de Garantía de Audiencia desfavorable, el particular puede interponer el Recurso Administrativo de Inconformidad, aunque también podría optar por el Juicio Contencioso Administrativo o promover el Juicio de Amparo.

En este sentido, cabe apuntar que con la presentación del Recurso Administrativo, la administración pública tiene la posibilidad de reconocer, corrigiendo un error de su actuación, y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido, la petición tiene su origen primario en su Artículo 8 Constitucional, que establece: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que este se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. Abundando al respecto. A toda petición deberá de recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo en breve término al peticionario". Con lo cual queda aclarado lo anteriormente referido.

La administración pública no actúa como parte dentro de un procedimiento, sino que únicamente va a intervenir para revisar (modificándolo, anulándolo o confirmándolo), algún acto que el particular ha considerado ilegal o inoportuno.

Igualmente, cabe señalar que el Recurso Administrativo puede definirse como el medio de defensa establecido en la ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquella obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo.

Al respecto, los siguientes autores establecen su punto de vista:

Para Eduardo García de Enterría, establece que el recurso administrativo es una garantía del particular, que concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional. (53)

Andrés Serra Rojas, establece que los elementos del recurso administrativo son:

1.- Una resolución administrativa, que constituye la base para la impugnación; es decir, un acto administrativo impugnabile.

2.- El particular que interpone el recurso, que es a quién le interesa que la autoridad revise su actuación.

3.- Debe afectar al particular. Esto es necesario ya que no sería lógico que el gobernado quisiera, a petición de él mismo, la revisión de un acto, el cual le beneficia.

4.- Debe estar establecido en la ley. Esto lo hemos indicado en el concepto de recurso administrativo y es necesario que, aunque sea enunciativamente, la Ley lo establezca. En nuestro derecho, en algunos casos, sólo se indica el nombre del recurso y el plazo para interponerlo, aún así, debe ser la ley quién lo prevea.

5.- La autoridad ante quién se interpone será siempre de carácter administrativo, pues ya quedo señalado que a los órganos del poder ejecutivo se les esta brindando la oportunidad de corregir un posible e involuntario error de apreciación al emitir un acto

(53). C.fr. Martínez Morales, Rafael I. "Derecho Administrativo". Editorial. Harla. México. 1997. Pág 208.

administrativo.

6.- Plazo para interponerlo, ya que el recurso nunca se tramita de oficio, la ley señalará el tiempo de que dispone el particular para presentar su impugnación; el cual suele ser variable en nuestra legislación: 8, 15, 30 días, conforme el ordenamiento aplicable. Pareciera existir en la actualidad, un movimiento legislativo tendiente a unificar el término a 15 días hábiles, suponemos que para hacerlo coincidir con la ley de amparo.

7.- Requisitos de forma. La ley o los reglamentos correspondientes establecerán esta cuestión, forma que será, en todo caso escrita. En algunos casos, como en materia de normas de calidad y de comercio exterior, existen formatos ya impresos para presentar el recurso que la ley prevé.

8.- Procedimiento adecuado. Las etapas del procedimiento establecidas en otras ramas del derecho, no serán seguidas minuciosamente en materia de recursos administrativos, sin embargo, es necesario que se respeten determinadas fases y garantías del procedimiento. Es de destacar que el Código Federal de Procedimientos Civiles es supletorio de la materia administrativa en este punto, y

9.- Obligación de la autoridad de dictar resolución. Dado que toda la mecánica del recurso administrativo parte de la garantía individual llamada derecho de petición, como ya quedo establecido, es totalmente obligatorio el que recaiga una resolución, la cual, como lo hemos indicado, consistirá en anular, modificar o confirmar el acto que se impugno; tal resolución es un nuevo acto administrativo y, se debe insistir en que no se trata, bajo ningún concepto, de una sentencia, ya que no ha existido contienda procesal

ante órgano investido con potestad para pronunciar verdad legal a favor de una parte en controversia con otra. (54)

Debemos estudiar dentro del recurso administrativo lo relacionado con la clasificación o las clases de recursos existentes. En esto, la doctrina y la legislación son poco uniformes y utilizan indistintamente denominaciones, tales como inconformidad, reconsideración, oposición, revocación, reclamación, reposición, alzada, revisión, revisión jerárquica, queja. Por ello, considero de manera personal a la clasificación fundada en atención a la autoridad encargada de conocer y resolver el recurso, más adecuada que las nada constantes adoptadas por nuestra legislación o por la doctrina.

La clasificación mencionada en el párrafo anterior, se refiere a tres clases de recursos: circular, vertical y horizontal.

En el primero, consiste en que será el mismo funcionario que emitió el acto impugnado quién conozca del recurso. En el vertical, corresponde al superior jerárquico del autor de la resolución recurrida, conocer de su impugnación. El recurso horizontal implica la existencia de un órgano especializado, una autoridad de la misma jerarquía de la emisora, a la cual se le encarga el procedimiento en materia de recursos administrativos.

La clasificación descrita tiene la ventaja de presentar una constante, independientemente de las diferencias o fallas terminológicas del legislador o de los autores. Conforme a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sólo hay un recurso: el de revisión, que se interpone ante quién produjo el acto impugnado y lo resuelve el

(54). C.fr. *ibid.* Pág. 209.

superior de dicho funcionario.

El recurso administrativo debe de ser agotado previamente a la vía de amparo, conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecido desde 1929. No será necesario el recurso cuando corra inminente peligro el gobernado o sus bienes; si se trata de una ley que el particular estime violatoria de la constitución, o bien, se produzca daño irreparable; en el supuesto de que se exijan en la ley de la materia mayores requisitos que los fijados para el amparo o en el caso de que se violen directamente preceptos constitucionales.

El 4 de agosto de 1994, con vigencia a partir del 1° de julio de 1995; se publicó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, una de sus señaladas aportaciones es el estatuir un solo recurso administrativo; el de revisión, a interponerse en 15 días; aunque deja a elección del gobernado el seguir esa vía o la judicial.

Se excluyen de la normatividad de esa ley las cuestiones fiscales y financieras, así como las relativas a responsabilidades de los servidores públicos, elecciones, competencia económica, justicia laboral y agraria, ministerio público y asuntos locales y municipales.

Según el Artículo 87, la interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando:

"1.- Lo solicite expresamente el particular.

"2.- Sea procedente el recurso.

"3.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

"4.- No se ocasionen daños o perjuicios a otras personas, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable, y

"5.- Tratándose de multas, el afectado garantice el crédito fiscal en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal".

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

De esta forma los Artículos 89 y 90 prevén las causas de improcedencia y sobreseimiento, de la siguiente forma:

A) Se desechará por improcedencia el recurso:

"1.- Contra actos que sean materia de otro recurso y que se encuentre en trámite, promovido por el mismo recurrente y acto impugnado.

"2.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del particular.

"3.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

"4.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales alguna defensa legal interpuesta por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto".

B) Será sobreseído el recurso si:

"1.- El promovente se desiste expresamente.



"2.- El agraviado fallece durante el procedimiento, si el acto respectivo sólo afecta su persona.

"3.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que nos hemos referido.

"4.- Cuando hayan cesado los efectos del acto.

"5.- Por falta de objeto o materia del acto respectivo, y

"6.- No se pruebe la materia del acto impugnado".

Al respecto el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado en Gaceta del Gobierno el 7 de febrero de 1997, el cual establece en su Sección Segunda, Capítulo Tercero, en su apartado del recurso administrativo de inconformidad, que vienen a suplir los Artículos 144 y 145 derogados de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México del 1 de marzo de 1993, en su Artículo 186 establece: "Contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas y fiscales, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Cuando se este haciendo uso del recurso de inconformidad, previo desistimiento del mismo, el interesado podrá promover el juicio ante el propio Tribunal".

El citado ordenamiento de la materia en su Artículo 187, establece que el recurso de inconformidad procede en contra de:

"1.- Las resoluciones administrativas y fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los órganos auxiliares de carácter estatal o municipal, por violaciones cometidas durante el

procedimiento administrativo, en este último caso cuando trasciendan al sentido de las resoluciones.

"II.- Los actos administrativos y fiscales de trámite que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal, que afecten derechos de particulares de imposible reparación; y

"III.- Las resoluciones que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, de manera unilateral, las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, respecto de contratos, convenios y otros acuerdos de voluntad que se hayan celebrado con los particulares en materia administrativa y fiscal".

Asimismo, en su numeral 189 señala las formalidades y requisitos que deberá de llenar el recurso son:

"I.- El nombre y domicilio del recurrente para recibir notificaciones y, en su caso, de quién promueva en su nombre.

"II.- La resolución impugnada.

"III.- El nombre y domicilio del tercer interesado, si lo hubiere.

"IV.- Las pretensiones que se deducen.

"V.- La fecha en que se notifico o que se tuvo conocimiento del acto impugnado.

"VI.- Los hechos que sustenten la impugnación del recurrente.

"VII.- Las disposiciones legales violadas, de ser posible.

"VIII.- Las pruebas que se ofrezcan, y

"IX.- La suspensión del acto impugnado, en su caso".

En el Artículo 193, del mismo ordenamiento, indica que el recurso administrativo, se desechará en los siguientes casos:

"I.- El escrito de Interposición no contenga la firma autógrafa o huella digital del promovente.

"II.- Si encontrare motivo manifiesto e indubitable de improcedencia; y

"III.- Cuando prevenido el recurrente para que aclare, corrija o complete el escrito de interposición, no lo hiciera".

El recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, tal y como lo establece el Artículo 194 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, siempre y cuando:

"I.- Lo solicite expresamente el recurrente.

"II.- Se admita el recurso.

"III.- No se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

"IV.- No se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y

"V.- Tratándose de créditos fiscales, el recurrente garantice su importe en cualquiera de sus formas previstas por la legislación financiera aplicable, cuando así lo acuerde discrecionalmente la autoridad".

Es improcedente el recurso, según lo establece el Artículo 195 del Código de la materia, cuando:

"1.- Contra actos que hayan sido impugnados en un anterior recurso administrativo o en un proceso jurisdiccional, siempre que exista resolución ejecutoria que decida el asunto planteado.

"2.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del recurrente.

"3.- Contra actos que se hayan consentido expresamente por el recurrente, mediante manifestaciones escritas de carácter indubitable.

"4.- Contra actos consentidos tácitamente, estendiéndose por éstos cuando el recurso no se haya promovido en el plazo señalado para el efecto.

"5.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto impugnado.

"6.- Cuando el acto impugnado no pueda surtir efecto alguno, legal o material, por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo; y

"7.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal".

Establece el Código de la materia, en su Artículo 186 los casos en que será sobreseído el recurso, estableciéndose que:

"I.- Que el recurrente se desista expresamente del recurso.

"II.- Durante el procedimiento apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia del recurso.

"III.- El recurrente fallezca durante el procedimiento, siempre que el acto sólo afecte sus derechos estrictamente personales.

"IV.- La autoridad haya satisfecho claramente las pretensiones del recurrente, y

"V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución que decida el asunto planteado".

La resolución del recurso planteado, contendrá los elementos siguientes, tal y como lo refiere el Artículo 198 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

"I. El examen de todas y cada una de las cuestiones hechas valer por el recurrente, salvo que una o algunas suficientes para desvirtuar la validez del acto impugnado.

"II. El examen y la valorización de las pruebas aportadas.

"III. La mención de las disposiciones legales que la sustenten;

"IV. La suplencia de la deficiencia de la queja del recurrente, pero sin cambiar los hechos planteados; y

"V. La expresión de los puntos resolutive de la reposición del procedimiento que se ordene; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; los términos de la modificación del acto impugnado; la condena que en su caso se decrete y de ser posibles los efectos de la resolución".

Con base a lo anterior, se plantea que el recurso administrativo de inconformidad, constituye un instrumento de defensa de los particulares frente a los actos de las autoridades Administrativas, Estatales y Municipales.

Sí un ciudadano, no esta de acuerdo con la Resolución Definitiva emitida en la Garantía de Audiencia puede interponer el Recurso Administrativo de Inconformidad, previsto por el Código, sujetándose a las formalidades y plazos en el establecidos. Asimismo el particular desfavorecido por la resolución puede optar por el Juicio

**Contencioso Administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.**

## CAPITULO 5.

### DE LAS SANCIONES.

La realización de la función administrativa implica la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen.

La facultad sancionadora de la administración pública ha sido materia de discusión desde el siglo pasado, en razón de que nuestra Constitución Política no la establece en forma precisa, por lo que se ha considerado que la autoridad administrativa sólo puede castigar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno.

El constituyente de Querétaro, al elaborar este Artículo, se basó en la Constitución de 1856, pero la transcripción que hizo presenta algunos defectos, que han dado lugar al criterio restringido que señalamos. El Artículo 21 de la Constitución de 1857 establecía que: "...La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley".

El Artículo 21 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente establece literalmente que: "... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el

infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso...".

Al elaborar el actual Artículo 21 de la Constitución Política, el constituyente hizo la diferencia entre delitos e infracciones, y determinó la competencia de la autoridad judicial en lo que se refiere a los primeros, pero al referirse a las sanciones (correcciones administrativas), no incluyó su establecimiento en la ley, y sólo hizo alusión a violaciones a los reglamentos de policía y buen gobierno como ya se mencionó anteriormente.

Si seguimos textualmente lo expresado por el precepto constitucional, se podría considerar que éste excluye a la mayoría de las leyes administrativas (las fiscales entre ellas), de la posibilidad para el poder ejecutivo de hacerlas cumplir coactivamente o reprimir su violación.

Sin embargo algunos tratadistas, basándose en lo que disponían las constituciones anteriores acerca de este particular, sostienen la inexistencia de tal limitante pues consideran que el citado Artículo carece de una redacción correcta y que la voluntad del legislador es la de extender la facultad sancionadora a toda la legislación administrativa. Complementa esta idea lo señalado por el Artículo 89, Fracción I, de la



misma Constitución, que faculta y obliga al Presidente de la República a ejecutar las leyes, lo que no sería posible sin el poder sancionador.

Asimismo, vienen a confirmar esta tesis los Artículos 22 y 109 Constitucionales, al indicar, el primero, no será confiscación el aplicar los bienes del infractor para el pago de impuestos o multas; y el segundo, que ordena la imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que atenten contra la legalidad que deben observar en el desempeño de sus cargos.

De la lectura del citado Artículo 21 de la Constitución Federal, aparentemente, se desprende una gran limitante a la potestad sancionadora de la administración pública, al señalar que ésta sólo podrá consistir en imponer multa o arresto hasta por 36 horas, con lo que deja fuera de los medios de acción del poder ejecutivo la clausura, el decomiso y la cancelación de licencias que son tipos de sanción comúnmente utilizados por el derecho mexicano. Respecto de esta cuestión la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el Artículo 21 no pretende limitar las clases de sanción, sino únicamente separar la competencia en materia de ilícitos; lo penal le debe corresponder al poder judicial y las infracciones administrativas al poder ejecutivo.

El procedimiento para averiguar los delitos y el de las infracciones. El multirreferido Artículo 21 Constitucional designa al Ministerio Público, auxiliado por la policía judicial, (autoridades administrativas), responsables de la persecución de los delitos, correspondiéndole a la autoridad judicial imponer las penas respectivas. El mismo dispositivo, como ya se citó, señala que a la autoridad administrativa le compete la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

En el caso de los delitos, sólo habrá acción penal en contra de personas físicas, pero en las infracciones administrativas podrá responsabilizarse tanto a éstas como a las morales.

Con motivo de la comisión de delitos, las penas impuestas son predominantemente corporales (privativas de la libertad); en lo que respecta a las infracciones administrativas, éstas son la excepción y, en ningún caso deberán de exceder de 36 horas, además de que hay un predominio de las sanciones de carácter patrimonial o que constituyan la privación de algún derecho (clausura, aplicación de bienes al adeudo, entre otros).

Independientemente de lo anterior, existen otras diferencias básicas en cuanto al procedimiento, como las previstas por el Artículo 16 Constitucional.

En el procedimiento administrativo que se siga para imponer sanciones y en el documento en que conste ésta misma, han de observarse las formalidades referidas para el acto administrativo, puesto que se trata precisamente de un acto de esta naturaleza.

De conformidad con sus respectivas leyes, existe una gran diversidad de procedimientos; por ejemplo, en el caso de las sanciones impuestas por el agente de tránsito vehicular, genera generalmente de inmediato a la comisión de la infracción, el procedimiento es totalmente distinto al seguido en el supuesto de las impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con motivo de una infracción detectada después de una revisión de libros y demás documentos fiscales; o bien, en la consistente en inhabilitar a un servidor público que no ha rendido su declaración de bienes ante la

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hecho comprobado después de haberse realizado la investigación respectiva y escuchar al presunto infractor.

Como hemos podido observar en el desarrollo de este tema, existe una dificultad que se considera de momento irresoluble, para determinar la naturaleza de las sanciones; problemática que obviamente se extiende a las de carácter administrativo.

#### 5.1- CONCEPTO.

Para los efectos de nuestra disciplina, debemos considerar como sanciones administrativas, aquellas consecuencias represivas de un ilícito, previstas en disposiciones jurídicas y cuya imposición le corresponde a la autoridad administrativa.

En este sentido, según su ámbito de aplicación, tenemos sanciones mediante las cuales la administración pública protege su organización y orden internos, es decir, su buen funcionamiento y las que utiliza para garantizar el orden social.

Todo sistema de sanciones administrativas, debe tender a hacer justos los procedimientos y la facultad sancionadora del poder ejecutivo.

Las multas procederán en caso de que el particular haya incurrido en algún ilícito. En este caso, la Ley también los considera accesorios de las contribuciones y participes de su naturaleza, pero existen muchas multas fijadas no a propósito de contribuciones, sino por ilícitos de otra índole y que siempre tendrán carácter fiscal, según lo ha establecido el Tribunal Fiscal de la Federación.

## **5.2-OBJETO.**

En materia urbanística, el objeto de las sanciones es el de castigar las omisiones o violaciones a los ordenamientos de la materia, como sería el caso de La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, como de los Planes del Centro de Población Estratégicos o al Plan de Desarrollo Urbano, con que cuenta cada Municipio y en los cuales se contemplan los usos del suelo en que se encuentra zonificado el Estado de México. Por ende, la violación u omisión a las disposiciones que en esta materia se establecen, puede traer como consecuencia, aparte de la aplicación pecuniaria, conjuntamente con esta, la aplicación de determinaciones mucho más drásticas como la suspensión, clausura o en casos extremos la demolición.

## **5.3 TIPO DE SANCIONES.**

Entre los tipos de sanciones encontramos las pecuniarias: Dado que el derecho fiscal clasifica todos los ingresos del Estado en impuestos, productos, derechos y aprovechamiento, las sanciones pecuniarias, en tanto que constituyen un ingreso económico a favor del Estado, son de naturaleza fiscal.

Las sanciones urbanísticas pecuniarias en el Estado de México, se encuentran contempladas en la Fracción IV del Artículo 140 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Por ejemplo, de las sanciones pecuniarias podemos citar, los dos supuestos comprendidos en el citado numeral que a la letra dice: "Multa equivalente de 5 a 5000 veces el monto del salario mínimo general de la zona económica correspondiente.

Tratándose de fraccionamientos, subdivisiones, apertura prolongación, ampliación o modificación de calles, lotificación de inmuebles para su construcción en condominio horizontal y mixto, y conjuntos de viviendas y/o servicios, comercio e industria, de 50 veces a 100.000 el monto del salario mínimo general diario de la zona económica correspondiente”.

Al respecto, cabe señalar que los supuestos que se dan comúnmente, por la violación al uso del suelo son: Cambio de uso del suelo, incremento de intensidad, incremento de densidad, incremento de altura, falta de área libre, falta de cajones para estacionamiento, invasión de restricción (Estatad y/o Municipal), por incumplimiento a la Licencia Estatal de Uso del Suelo, así como a una diversidad de situaciones que diariamente generan la aplicación de las sanciones contempladas en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

Asimismo, tenemos la sanción de tipo penal que en materia urbanística, se encuentra señalada en el Artículo 193 del Código Penal para el Estado de México, que alude al delito por fraccionador clandestino, asimismo se encuentra establecido en el Título Quinto, Capítulo II, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, y que al no ser materia del presente estudio no entrare al fondo del asunto.

#### **5.4- DEL ARTICULO 140 FRACCION IV DE LA LEY ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

Para evitar el abuso en sus funciones y actividades de las autoridades administrativas, motivo por el cual en el Título Sexto de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, se precisan las obligaciones tanto de las autoridades

como de los particulares; se establece entre otras cosas las medidas de seguridad, como las sanciones.

Al respecto, se establecen las multas y sanciones con rangos más amplios por los daños que puedan producir los particulares con la edificación de construcciones, explotación de bancos de materiales para la construcción u otro tipo de actividades, las que regula el ordenamiento de la materia.

En este sentido, en el Título Sexto, Capítulo III, de la Sección Tercera de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, habla sobre las sanciones en su Artículo 140, señala: Las infracciones a las disposiciones de esta Ley y su reglamentación, así como a las determinaciones de las autoridades competentes, se sancionaran por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o los Ayuntamientos, según corresponda, atendiendo a la naturaleza, gravedad y circunstancias del hecho, con:

"I.- Clausura provisional o definitiva, total o parcial, de las instalaciones, construcciones, explotaciones de bancos de materiales, obras o servicios".

Al respecto cabe señalar, que no comparto la opinión de los legisladores, ya que de estarse violando disposición alguna del mencionado precepto legal, por cuanto hace a la clausura de una obra por modificar al uso del suelo, incrementar la altura, intensidad y/o densidad de construcción, se estaría consintiendo y fomentando las arbitrariedades de quienes mediante un tramite administrativo pudieran regularizar la situación en que se encuentran, a través de lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley de la materia. Ya que con el uso excesivo, en la practica del citado numeral se ha perdido el origen inicial del mismo.

**"II.- Demolición total o parcial de las construcciones".**

En relación al párrafo anterior, si es la intención de las autoridades el que efectivamente se de cumplimiento a los diversos ordenamientos que en materia urbana existen, será necesario que efectivamente se de estricta observancia a los preceptos legales que las mismas contengan.

**"III.- Revocación de las autorizaciones, licencias o permisos otorgados y en su caso, la intervención del desarrollo respectivo".**

Que en base a lo anterior, cabe abundar que en caso de que autorizaciones y/o licencias otorgadas por autoridades estatales o municipales, se expidieran en contravención a lo dispuesto por los ordenamientos de la materia, tal y como lo establece el Artículo 129 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno, independientemente de las consecuencias que en materia penal, civil o de cualquier otra rama del derecho pudiera ser aplicable.

Al respecto cabe señalar que la Ley General de Asentamientos Humanos en su Artículo 8, Fracción XI, a la letra dice: "Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local".

**"IV.- Multa equivalente de 5 veces a 5000 veces el monto del salario mínimo general de la zona económica correspondiente. Tratándose de fraccionamientos, subdivisiones, apertura, prolongación, ampliación o modificación de calles, lotificación de inmuebles para su construcción en condominio horizontal y mixto, y conjuntos de viviendas y/o servicios,**

comercio e industria, de 50 veces a 100,000 veces el monto del salario mínimo general diario de la zona económica correspondiente".

En este sentido, el Artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado, en vigor prevé las circunstancias que deben de tomarse en cuenta para la aplicación de sanciones administrativas, tales como: I.- La gravedad de la infracción en la que se incurra. II.- Los antecedentes del infractor. III.- Las condiciones socioeconómicas del infractor. IV.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, en su caso; y V.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico, derivado del incumplimiento de obligaciones, si lo hubiere. ,

De igual manera, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en el último párrafo de su Artículo 140, establece: "Las sanciones se aplicaran tomando en cuenta la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas así como la capacidad económica de los infractores.

Una vez hecha la valorización de las circunstancias tales como la gravedad de la infracción, los antecedentes del infractor, las condiciones socioeconómicas del infractor, la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, en su caso; y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones, el servidor público procederá a fundamentar y motivar la resolución, tomando en consideración lo que al efecto contempla la Ley de la materia y robustece el código de la materia en su numeral citado y poder determinar las sanciones aplicables al caso.

Al respecto cabe abundar, que en caso de que no se diera alguna circunstancia que contempla el Artículo de referencia. Por ejemplo: Que compareciera ante la autoridad



persona distinta a la citada, con poder suficiente para representar al infractor y no pudiera establecer la capacidad socioeconómica, el monto del beneficio. Aspecto que repercutiría para determinar el monto de la aplicación de sanciones económicas. Independientemente de que procediera cualquier otra sanción de las mencionadas.

Quedando la norma aplicable bajo el libre criterio del servidor público, al no existir un tabulador o una regla que indique el monto a imponer como sanción; quedando siempre a disposición de quién debe de impartir justicia con equidad e igualdad, por lo que señalare nuevamente el contenido del Artículo referido, por cuanto hace al primer supuesto que dice: Multa equivalente de 5 a 5000 veces el monto del salario mínimo general de la zona económica correspondiente. Que si lo multiplicamos por el salario mínimo en la zona geográfica A, la cual comprende a varios Municipios del Estado de México, como Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Ecatepec de Morelos y Naucalpan de Juárez, etc. siendo el salario mínimo de 40.35, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre del año 2000, nos da la suma de  $5 \times 40.35 = \$201.75$  ahora  $40.35 \times 5000 = \$201,750.00$ .

En el segundo supuesto se establece de 50 veces a 100,000 veces el monto del salario mínimo general diario de la zona económica correspondiente. Si multiplicamos  $40.35 \times 50 = \$2,017.50$  ahora  $40.35 \times 100,000 = \$4,035,000.00$  cabe abundar al respecto que el citado artículo en su párrafo tercero establece que, las multas se duplicaran en caso de reincidencia y se podrán aplicar conjuntamente con cualquiera de las sanciones contempladas en las Fracciones I a III de este Artículo, cuando corresponda. Este tipo de situaciones sólo se aplica en casos excepcionales.

En este sentido, al imponer la sanción económica se consideran las circunstancias referidas en el Artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de

México, como en el último párrafo del Artículo 140 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, pero siempre bajo el amplio margen que la ley otorga, tal y como lo establece la Fracción IV, del numeral citado de la Ley de la Materia. Al respecto cabe referir que ninguno de los ordenamientos establece que circunstancias deben de aplicarse, pero desde mi punto personal, considero que debería de aplicarse lo dispuesto en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, por contener un criterio más amplio, bajo las cuales se puede determinar la aplicación de una sanción.

Razón por la cual considero de manera muy personal que en este caso en concreto, por lo que toca a la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, debería contar con un tabulador de multas, el cual deberá de estar claramente detallado en cuanto a superficies edificables, debiéndose sumar las demás omisiones en que se incurra. Aunado ha que dicho tabulador podrá servir como instrumento legal para el área normas de la construcción de los Municipios.

El tabulador propuesto podría ser como el que a continuación se describe:

INFRACCION	MULTA DIAS SALARIO MINIMO	OTROS.
Construcción sin L.E.U.S.	5	1.00m2 hasta 100.00m2.
"	50	101.00m2 hasta 500.00m2.
"	500	501.00m2 hasta 1000.00m2
"	1000	1001.00m2 hasta 5000.00m2
Cambios de uso del suelo	50	L.E.U.S., Normales.
Cambios de uso del suelo	200	L.E.U.S., Impacto Significativo.
Incremento de altura	100	Un nivel.

"	200	Dos niveles.
"	300	Tres niveles.
"	400	cuatro niveles y sucesivamente.
Subdivisión, fusión, lotificación y relotificación 50. Un lote.		
"	100	Dos lotes.
"	150	tres lotes y sucesivamente.
Fraccionamientos (Cualquier tipo),		
Y Los Conjuntos	100	Por lote.

En este sentido, la Ley de Asentamientos Humanos para el Estado de México, debería de contemplar además de las Licencias Estatales de Uso del Suelo que conocemos, otra clasificación de Licencias, por su grado de riesgo y peligrosidad de algunos giros comerciales, de acuerdo al material con el que se trabaja, a las que denominare "Licencia Estatal de Uso del Suelo de Impacto Significativo de Alto Riesgo", o simplemente "Licencia Estatal de Uso del Suelo de Alto Riesgo", las cuales se emplearían para actividades como: Gasolineras, Estaciones de Gas Carburante, Estaciones de Gas L. P., en instalaciones donde se empleen o traten productos químico, explosivos y todos aquellos que conforme a la tabla de usos del suelo con que cuenta cada Plan del Centro de Población Estratégico, se clasifiquen de tal forma, aunado a estas, a las que determinen otras dependencias como la Secretaría de Ecología y Protección Civil.

Cabe referir que no se mencionaron en esta tabla situaciones como la explotación de Banco de materiales, el inicio de trabajos, compactación del suelo, apertura y/o prolongación de calles, inicio de venta, propaganda de venta de lotes, las cuales podrían quedar tal y como lo contempla la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Casos en los cuales se tendría que tomar en consideración el avance y grado de la obra,

teniendo como base inicial de la multa la de 100 veces días de salario mínimo general en la zona económica correspondiente. Atendiendo que por cada omisión o falta se deberán de sumar estas para aplicar la sanción económica correspondiente.

En este sentido, cabe hacer mención que la Ley de asentamientos Humanos para el Estado de México, no contempla dentro de las Sanciones, la remodelación como medio o instrumento de regularizar la obra al uso del suelo que establecen los planes, los cuales son parte integrante de los Planes de Centro de Población Estratégicos, ello con el fin de no aplicar sanciones más drásticas como la demolición.

V.- Suspensión hasta por seis meses de la inscripción del perito en el registro correspondiente, así como la cancelación de esta.

Cabe señalar al respecto, que en mi opinión, difiere de lo dispuesto en la citada Fracción, ya que en muchos de los casos, el perito únicamente firma los planos que le son puestos a su disposición, sin que se constate físicamente y paulatinamente la edificación.

Las infracciones en que puedan incurrir los servidores públicos del Gobierno del Estado y de los Municipios, se sancionaran conforme la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Los notarios podrán ser sancionados en términos de la Ley Orgánica del Notariado del Estado de México.

Por otra parte establece que las multas se duplicaran en caso de reincidencia y se podrán aplicar conjuntamente con cualquiera de las sanciones contempladas en las Fracciones I a III de este Artículo, cuando corresponda. De aplicarse de manera literal el

párrafo de referencia, se negarían o revocarían muchas de las licencias o autorizaciones expedidas.

Por último, el citado Artículo establece que: Las sanciones se aplicaran tomando en cuenta la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas, así como la capacidad económica de los infractores. Tal y como lo refiere el Artículo 137 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, pero con mayor amplitud, tal y como quedo de manifiesto líneas arriba.

Estos dos últimos párrafos, son acertadissimos, dado que el grueso de la población no cuenta con la solvencia económica y quién realiza grandes obras y transgrede la Ley de la materia, es porque tiene la capacidad económica, deberá ser sancionado más estrictamente que aquel que por primera vez a infringido los ordenamientos en cuestión.

Que de lo anteriormente expuesto, además considero que se podrán corregir en parte, si no es que en todo al modificar nuestros ordenamientos legales, pero en especial en asentamientos humanos que cubran hasta donde sea posible los espacios jurídicos que tienen los instrumentos legales en esta materia, y sobre todo la aptitud de los servidores públicos y buscar por encima de todo que la igualdad y legalidad se impongan como medios de justicia social en estos momentos que el país económicamente requiere de impulsos e inversiones que fomenten el crecimiento del mismo con cambios que beneficien a toda la sociedad, abarcando los diversos extractos sociales que conforman este país, con ello no se busca el beneficio personal de unos cuantos, sino más bien la igualdad de todos aquellos que integran la sociedad mexicana, con una real aplicación de la justicia.

## CONCLUSIONES.

- I.- Fue relevante la organización política, económica y social que asumieron nuestras culturas Mesoamericanas, dentro de las cuales destacaron la de Teotihuacán y Tenochtitlán, debido a que estas culturas, fueron ejemplo de organización, estructura y funcionamiento de la vida urbana que se desarrollo en ese entonces.
  
- II.- En la época colonial se implantó, un modelo de organización que obedeció a fines políticos de los conquistadores, quienes tenían como objetivo fundamental, lograr un poderío absoluto en las tierras conquistadas. Por tal motivo, la organización política y social que implantaron, aun cuando respetaron la estructura urbana de la Gran Tenochtitlán, fue diferente a la del Imperio Azteca.
  
- III.- En el México independiente no existieron directrices y bases fundamentales que propiciaran y ordenaran el desarrollo urbano que se gestaba en México, ya que no existió un gobierno y una administración pública estable; esto se debió entre otras causas, a la pugna entre Federalistas y Centralistas, a la baja producción de la agricultura y a los escasos recursos económicos y financieros de los gobiernos de esa época. Existiendo en ese momento obras públicas como el canal para el desagüe de la ciudad (1828), pero los trabajos se suspendieron continuamente por falta de fondos y por las guerras civiles; asimismo se instalaron lámparas de aceite para alumbrar las calles de las cuales unas cuantas estaban empedradas, existían placas con nombre de las calles y azulejos con el número de cada casa para facilitar el levantamiento de los padrones de la población.

IV.- El crecimiento de la Ciudad de México, en el régimen del General Porfirio Díaz, se vio favorecido en parte, por las diferentes construcciones de obras públicas, entre las cuales sobresalen: La red de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, policía, transporte eléctrico y automotor, teatros y centros de esparcimiento. Asimismo, por la introducción de estos servicios públicos, se ocasiono que se elevara el valor de la tierra urbana, con lo cual los terratenientes iniciaron la especulación con sus predios. Con tal especulación y elevación del valor del suelo urbano, las clases desprotegidas quedaron en desventaja, ya que tuvieron poco acceso a la adquisición de predios por la situación de miseria que éstos padecían. Los beneficios de las acciones o programas de gobierno de esa época, solamente llegaban o beneficiaban a una minoría, es decir, a la clase dirigente de ese entonces, lo cual ocasionó que las clases marginadas, principalmente el campesino, para salvarse del hambre y la miseria, se lanzaron a la revolución.

V.- La problemática que han generado los asentamientos humanos, las medidas y los medios para afrontar la concentración y dispersión de la población, el Gobierno Mexicano ha institucionalizado un sistema nacional de planeación urbana, que se integra por los Planes: Nacionales, Estatales, Municipales y de Centros de Población de Desarrollo Urbano, los cuales para su elaboración y aplicación, se han creado órganos o aparatos administrativos, tanto en el ámbito Federal, Estatal y Municipal.

VI.- El Derecho Urbano, representa un instrumento eficaz para planear, ordenar y regular el crecimiento urbano de los Centros de Población, a través de la implantación y consolidación de un conjunto de normas que tiendan al desarrollo y control del uso y destino del suelo urbano y rural.

VII.- Dentro del marco jurídico de planeación urbana, existe la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, ordenamiento jurídico que comprende aspectos como: autoridades competentes, los organismos auxiliares y la participación popular; regula el sistema de Planes de Desarrollo Urbano; la zonificación del territorio, la regulación de la propiedad y del suelo para desarrollo urbano; las disposiciones generales para el ordenamiento de los centros de población; y por último comprende las obligaciones de las autoridades administrativas Estatales y Municipales, las medidas de seguridad, las sanciones. Elementos que en su conjunto tratan de inducir el Desarrollo Urbano.

VIII.- Que la Licencia Estatal de Uso del Suelo, al ser el instrumento normativo del uso del suelo, la cual deberá de ser respetada conforme a lo dispuesto por el Plan aplicable, y no deberá ser autorizado un uso del suelo diferente al que establezca el respectivo Plan, ya que de hacerlo se tendría que autorizar cualquier otro uso al respecto, quedando obsoletos los Planes de Centro de Población Estratégicos como la Ley de la materia.

IX.- Para hacer realidad la planeación urbana no solamente es necesario la fundamentación jurídica y técnica de los planes de desarrollo urbano, es fundamental, la decisión política de nuestros gobernantes. De tal suerte que son ellos quienes deben de enfrentar con decisión y conforme a derecho, la responsabilidad que el pueblo les confirió. Dicha responsabilidad no debe de recaer sólo en el gobernante, sino también en el gobernado, por lo que de acuerdo a la decisión del gobernante y al apoyo de gobernados se debe de enfrentar la problemática de los asentamientos humanos en el Estado de México.



X.- Por último, la propuesta en cuanto a sanciones con un tabulador, es de la siguiente manera:

INFRACCION	MULTA DIAS SALARIO MINIMO	OTROS.
Construcción sin L.E.U.S.	5	1.00M2 hasta 100.00m2.
"	50	101.00m2 hasta 500.00m2.
"	500	501.00m2 hasta 1000.00m2
"	1000	1001.00m2 hasta 5000.00m2
Cambios de uso del suelo	50	L.E.U.S., Normales.
Cambios de uso del suelo	200	L.E.U.S., Impacto Significativo.
Incremento de altura	100	Un nivel.
"	200	Dos niveles.
"	300	Tres niveles.
"	400	cuatro niveles y sucesivamente.
Subdivisión, fusión, lotificación y relotificación	50.	Un lote.
"	100	Dos lotes.
"	150	tres lotes y sucesivamente.
Fraccionamientos (Cualquier tipo),		
Y Los Conjuntos	100	Por lote.

También, propongo la "Licencia Estatal de Uso del Suelo de Impacto Significativo de Alto Riesgo", o "Licencia Estatal de Uso del Suelo de Alto Riesgo", la cual se solicitaría para actividades como: Estaciones de Gas Carburante, Estaciones de Gas L. P; instalaciones donde se empleen o traten productos químicos, explosivos y todos aquellos que conforme a la tabla de usos del suelo, se consideren de Alto Riesgo, conforme al Plan

del Centro de Población Estratégico, y los cuales deberán de contar con una franja de amortiguamiento de un kilometro de cualquier asentamiento humano., asi como las diversas opiniones que las autoridades Estatales como Municipales deben obtener para el aprovechamiento del uso del suelo.

Asimismo, propongo la licencia de remodelación como sanción e instrumento para regularizar la obra al uso del suelo que contemplan los planes de uso del suelo, los cuales son parte integrante de los Planes de Centro de Población Estratégicos. A efecto de no aplicar sanciones más drásticas como la demolición. Asimismo me refiero a las circunstancias contempladas en los ordenamientos en cita y de los cuales de manera personal considero que las aplicables son las contempladas en el Artículo 137 del Código de la materia, por contener más supuestos para determinar la sanción aplicable, sin que esto signifique que son las adecuadas.

XI.- Finalmente, cabe agregar que además de las conclusiones y recomendaciones jurídicas, me veo obligado a insistir, en que para lograr una planeación urbana real y acorde que responda a las necesidades y problemática de los asentamientos humanos, debe de existir una decisión política administrativa responsable y compartida entre los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y de los gobernados en pos de lograr un modelo de desarrollo para nuestro México, con normas más claras y precisas, e igualdad y justicia para todos.

## **A) LIBROS: BIBLIOGRAFIA.**

- 1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.**  
Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
19ª, Ed, México, 2000.
- 2.- **De Buen, Néstor. "ENSAYO PARA DETERMINAR LA NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO LABORAL".** Editorial, Porrúa, México, 1979,
- 3.- **ANDERSON, Nels. SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA.** (Trad, de Martí Soler), Fondo de Cultura Económica, 3ª, Ed, México, 1981.
- 4.- **AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANISTICO MEXICANO EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS.** Revista Jurídica del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México, 1978, N° 10, Tomo I.
- 5.- **CENTRO DE INVESTIGACIONES URBANISTICAS. PRINCIPIOS JURIDICOS PARA UNA LEGISLACION URBANISTICA APLICADA EN MEXICO.** Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1976.
- 6.- **COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA.** Edit, Del Colegio, México, 1978.
- 7.- **ENISNER, Simón y B, Gallion. URBANISMO, PLANIFICACIÓN Y DISEÑO.** (Trad. De Eduardo Tonda). Editorial, Continental, 3ª, Ed, México, 1980.

- 8.- FLORIS MARGADANT, Guillermo. **INTRODUCCIÓN A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO.** Instituto de investigaciones Jurídicas de la U. N. A. M, 13ª, Ed, México, 1997.
- 9.- FRAGA, Gabino. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Editorial, Porrúa, 39ª, Ed, México, 1999.
- 10.- FRIEDMANN, W. **EL DERECHO DE UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACION.** (Trad. Florentino Torneri). Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- 11.- GARNER, J. F. **EL DERECHO DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN LA EUROPA OCCIDENTAL.** (Trad. Joaquín Hernández Orozco). Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.
- 12.- GEDDES, Patrick. **CIUDADES EN EVOLUCION.** (Trad. De E. L. Reval). Editorial, Infinito, Buenos Aires, 1960.
- 13.- COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA. **DICCIONARIO DE POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA.** Edición, Del Colegio, México, 1978.
- 14.- HAURIUO, Andrade. **DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS.** (Trad. De José A. González). Editorial, Ariel, 2ª, Ed, Barcelona, 1971.

- 15.- HERZOG FLORES, J. GONZALEZ AVELAR, M. CORTIÑAS PELAEZ. L. **ASENTAMIENTOS HUMANOS URBANISMO Y VIVIENDA.** Editorial, Porrúa, México, 1977.
- 16.- LANDA, Horacio. **TERMINOLOGIA DEL URBANISMO.** Centro Editorial de INDECO, México, 1976.
- 17.- LANZ DURET, Miguel. **DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.** Editorial, Continental, México, 1979.
- 18.- LEMUS GARCIA, Raúl. **DERECHO AGRARIO MEXICANO.** Editorial, Limusa, México, 1975.
- 19.- ESCOBAR Y EZETA, Gabriel. **EL REGIMEN POLITICO INSTITUCIONAL NAHUATL.** Facultad de Derecho. U. A. E. M, México, 1965.
- 20.- VAILLANT, George. **LA CIVILIZACION AZTECA.** Fce, México, 2ª, Ed, México, 1985.
- 21.- LOMBARDO DE RUIZ, Sonia. **DESARROLLO TERRITORIAL DE MEXICO-TENOCHTITLAN.** Sep, F. H, SEP-INAH, México, 1973.
- 22.- BATAILLON, Claude. Y RIVIERE DARC, Heléne. **LA CIUDAD DE MEXICO.** Sep, México, 1973.
- 23.- SILVA HERZOG, Jesús. **EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA.** F. C. P, México, 1969.

- 24.- DAVIES A, Keith. **TENDENCIAS DEMOGRAFICAS URBANAS DURANTE EL SIGLO XIX EN MEXICO.** (Ensayos sobre el Desarrollo Urbano en México). Sep, México, 1974.
- 25.- **INDICE DE REFERENCIA DE LA ACCION LEGISLATIVA.** Diciembre 1976- Agosto 1977, Septiembre 1977, Agosto 1978, Tomos I y II. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1979.
- 26.- ANDERSON, Nels. **SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA.** (Trad. de Martí Soler). Fondo de Cultura Económica. 3ª, Ed, México, 1981.

#### **B) LEGISLACION.**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Alco, México, Edición, 2001, Pp. 167.
- 2.- Constitución Política del Estado de México. Editorial. Pac, Sociedad Anónima de Capital Variable, México, 2000, Pp. 105.
- 3.- Ley General de Asentamientos Humanos. Leyes y Códigos de México. Editorial Porrúa, Sociedad Anónima, 2001, Pp. 40.
- 4.- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. Gobierno del Estado de México, 1993, Pp. 137.

- 5.- Legislación Agraria. Editorial. Sista, Sociedad Anónima de Capital Variable, 2001, Pp. 103.
- 6.- Código Civil del Estado de México. Editorial, Sista, Sociedad Anónima de Capital Variable, 2001, Pp. 108.
- 7.- Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México. Editorial, Sista, Sociedad Anónima de Capital Variable, 2001, Pp. 276.
- 8.- Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México. Gobierno del Estado de México, Colección Legislación 1, 1997, Pp. 198.
- 9.- Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec. Gaceta del Gobierno del Estado de México, 10 de abril del 2000, Pp. 100.
- 10.- Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Publicas, 1986, Pp. 68.
- 11.- Ley Asentamientos Humanos Urbanismo y Vivienda. Leyes y Códigos de México, 19, Ed, Editorial, Porrúa, México, 2000, Pp. 403.