

300609

10
204

UNIVERSIDAD LA SALLE
ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

" EL DERECHO URBANISTICO EN MEXICO "

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

SALVADOR CORDERO GUZMAN

TEJIS CON
FALSA FE CRIGEN

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MEXICO, D.F. MAYO DE 1989.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I.	
CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES	5
1. EL PROCESO DE URBANIZACION	5
2. PROBLEMAS URBANOS ACTUALES Y POLITICAS URBANAS EN MEXICO	8
3. ESPECIFICIDAD DEL HECHIO URBANO; SU REGULACION JURIDICA	15
4. NECESIDAD DE UN DERECHO URBANISTICO	16
5. PRINCIPIOS DE DERECHO URBANISTICO	24
CAPITULO II.	
ANTECEDENTES HISTORICOS	28
1. ETAPAS DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES	28
2. MEXICO PREHISPANICO	34
3. LA URBANIZACION COLONIAL	137
4. MEXICO INDEPENDIENTE	39
CAPITULO III.	
ESTRUCTURA Y METODOLOGIA DE DERECHO URBANISTICO	52
1. ESTRUCTURA	52
a. Normas de planeación	53
b. Normas instrumentales	54
b.1. Normas de control	55
b.2. Normas de fomento	55

	Pág.
c. Normas auxiliares	55
c.1. Normas de organización	55
c.2. Normas procesales	56
c.3. Normas fiscales	56
d. Metodología	56
d.1. Normas Constitucionales.....	60
d.1.1. Normas de Planeación	60
d.1.II. Normas de Tenencia de la Tierra	62
d.1.III. Normas de Fomento	66
d.1.IV. Normas de Control	67
d.1.V. Normas de Organización	67
d.1.VI. Normas Procesales	69
 CAPITULO IV.	
ESTRUCTURA DEL DERECHO URBANISTICO POSITIVO MEXICANO	72
 1. ANALISIS DE LAS BASES CONSTITUCIONALES	72
a. Artículo 27 párrafo III	73
b. Artículo 73 fracción XXIX, inciso C	77
c. Artículo 115 fracción IV y V	81
2. ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS	87
3. ANALISIS DE LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL	103
4. ANALISIS DE OTRAS LEYES	110
 CAPITULO V.	
CONCLUSIONES	136
 BIBLIOGRAFIA	139
 LEGISLACION	137

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Este trabajo tiene como objetivo dar orientación por lo que respecta a la Planeación Urbanística en México y poder exponer con claridad la forma o el proceso para el desarrollo de la misma, pretendiendo encontrar una guía para la solución de dicha Planificación.

Este estudio, pretende de una manera más amplia permitirnos conocer cuál va a ser la forma más adecuada para la Planificación Urbanística en México.

Para este estudio fue necesario recurrir al Derecho Urbanístico, así como a una serie de factores que en alguna forma influye en la Ecología de nuestro país.

Como sabemos México ha venido cambiando aceleradamente. La sociedad ha crecido y se ha diversificado y desarrollado. Los ciudadanos han incrementado su participación. El Derecho ha apoyado estas transformaciones. Para que siga haciendolo es preciso modernizarlo, actualizarlo, proyectarlo hacia el porvenir y hacerlo recogiendo la voluntad general.

El Estado mexicano está apegado a los principios del Estado Social de Derecho, ha adicionado el catálogo de

garantías sociales, renovando su vigencia y ampliando su cobertura, para elevar los niveles de bienestar de la población en salud, seguridad social, educación, trabajo, vivienda y el tema de nuestro estudio que es la Ecología, así como el interés de la Nación para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Por lo anterior, y para la mejor comprensión de este trabajo lo hemos dividido para su estudio en cinco capítulos, los cuáles comprenden desde los conceptos Jurídicos Fundamentales, en los que contemplamos el Proceso de Urbanización y los problemas urbanos actuales y políticos en nuestro país.

Así también los antecedentes históricos incluyendo las distintas etapas de desarrollo de las ciudades: el México prehispánico, Colonial e Independiente.

Posteriormente analizaremos la estructura y metodología del Derecho Urbanístico, sus normas de planeación, instrumentación, etc.; y por último la estructura del mismo Derecho Urbanístico Positivo Mexicano citando el análisis de las Bases Constitucionales, Ley General de Asientos y otras disposiciones Federales de Derecho Urbanístico.

Conceptualizando un poco, podemos decir que el Derecho Urbanístico es un conjunto de normas que aunque no nece-

sariamente se encuentren comprendidas dentro de un texto legal único si contemplan toda una serie de normas unificadas o exparsidas en diversos ordenamientos, un mismo objeto de normatividad, en este caso la Ciudad y su contorno.

4

CAPITULO I.

CONCEPTOS JURIDICOS FUNDAMENTALES

- 1. EL PROCESO DE URBANIZACION**
- 2. PROBLEMAS URBANOS ACTUALES Y POLITICAS URBANAS EN MEXICO**
- 3. ESPECIFICIDAD DEL HECHO URBANO; SU REGULACION JURIDICA**
- 4. NECESIDAD DE UN DERECHO URBANISTICO**
- 5. PRINCIPIOS DE DERECHO URBANISTICO**

CAPITULO I
CONCEPTOS JURIDICOS ELEMENTALES

1. PROCESO DE URBANIZACION

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 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 de las ciudades, y el del cambio y tránsito de la vida rural a la urbana, con todas sus consecuencias.

La magnitud y las características de dichos problemas y sus tendencias futuras, representa un desafío a los países del mundo, en especial a los países en proceso de desarrollo que requieren atención prioritaria. Ello exige en algunos casos la adopción de cambios estructurales que permitan la

formulación de Políticas Nacionales de desarrollo que requieran atención prioritaria. Ello exige en algunos casos la adopción de cambios estructurales que permitan la formulación de Políticas Nacionales de desarrollo y de acciones operativas para alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio (1).

El hombre, por lo tanto la sociedad que éste forma, se ha desenvuelto a lo largo de la historia a través de dos actividades fundamentales: el movimiento y el asentamiento. En las diversas civilizaciones y culturas que ha desarrollado éste ha predominado uno u otro aspecto, pero siempre han estado ambos en juego. El movimiento del hombre determina sus campos simétricos y el asentamiento de sus puntos de partida. Los resultados benéficos o perjudiciales del crecimiento urbano afectan los objetivos esenciales de todo esfuerzo de desarrollo económico y social, o sea, al hombre, la calidad de vida y del medio ambiente en que se desenvuelva. De ahí que dichas cuestiones deben considerarse dentro de la perspectiva global del desarrollo económico y social de los pueblos y no de manera aislada (2).

Sin embargo, la agudización de la problemática de

-
- (1) LOPEZ Valarde, Oscar; Estructura Jurídica y Organización Administrativa de la Planeación y Regulación de los Asentamientos Humanos; pág. 2.
(2) LOPEZ Valarde, ob. cit., pág. 2.

los asentamientos humanos; la característica o aplicación de -normas Jurídico-Urbanística en la gran mayoría de las legislaciones; 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 diferentes entidades federativas (3).

Este proceso de urbanización ha sido fomentado por la estructura socio-política del país. Encontramos en ella diversos factores que propician la centralización y la concentración de la población en el área más rica del mismo por lo que podemos mencionar:

I. La centralización del poder a través del Gobierno Federal, cuya cede es la Ciudad de México urbe en donde se toman las decisiones más importantes del país.

II. El hecho de que la Ciudad de México es el área que tiene un mercado mayor, la más grande capacidad de compra de la población, mejores medios de comunicación con el resto del territorio nacional y servicios públicos más eficientes.

(3) Idem, pág. 3.

2. PROBLEMAS URBANOS ACTUALES Y POLITICAS URBANAS EN MEXICO

Existen algunos sintomas de que nuestras principales ciudades enfrentan problemas estructurales con repercusiones muy importantes en el desarrollo económico y social. La manera como se ha gestado el proceso de urbanización en estas dos últimas décadas, se ha complicado con el surgimiento de diversos problemas propios de las grandes urbes a los que no se ha atacado de una forma oportuna, debido principalmente a que la rápida transformación social ha hecho obsoletas a algunas Instituciones socio-jurídicas de nuestro país.

Nos referimos a los siguientes problemas urbanos:

a). CONGESTION

La congestión del tráfico urbano obedece principalmente al desarrollo explosivo de la transportación en base al automóvil privado. El área metropolitana de la Ciudad de México, cuenta actualmente con una cantidad aproximada de cuatro millones del 15%. El automóvil privado es el medio más ineficaz de transporte de los que actualmente poseemos para las grandes urbes, a modo de ejemplo podemos presentar el siguiente cuadro:

Número de pasajeros posibles por hora:

Autobus	hasta 75000
Tranvía	50000
Metro	500000
Ferrocarril rápido urbano	50000
En autopista de 3 carriles en cada sentido (4).	
Tráfico rodando individual	200000

La preeminencia que se le ha dado al transporte por automóvil es incorrecta, ya que, además de lo expuesto, es el medio de transporte más caro, en virtud de que el costo del automóvil se refleja no sólo en el valor del vehículo, la depreciación, el mantenimiento, la gasolina, etc, sino también en todas las obras de infraestructura urbana que se requieren para que éste pueda utilizarse; además, debe considerarse el costo social por deterioro ambiental de este tipo de transporte. La respuesta al problema de la congestión del tráfico debe plantearse en términos de transporte colectivo. Esto puede realizarse en la ciudad de México, que es el lugar en la República donde existen mayores problemas de congestión a través de la prolongación del metro y de la planeación adecuada del servicio público de autobuses.

(4) LOPEZ Velarde, Oscar; ob. cit. pág. 3.

El crecimiento de la población y el incremento de la concentración urbana traeran, como consecuencia un incremento aún mayor de la congestión, del tiempo perdido y del deterioro ambiental con sus consecuentes efectos económicos y sociales.

No debemos olvidar que el fenómeno de la urbanización obedece en forma principal a los campos cíclicos de sus pobladores y que los medios de transporte que se utilizan son determinantes para el proceso urbano.

b). CONTAMINACION

Este aspecto de vital importancia, es un reflejo de los derechos humanos, industriales y naturales y de la alteración que estos producen sobre el ambiente. La ciudad de México cuenta con algunos de los índices más elevados en materia de perturbación ambiental del mundo (5).

c). ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS

Estos asentamientos se caracterizan por desarrollarse al margen de las normas y de los logros de la sociedad.

(5) Comisión Nacional de Ecología. Ecología, 100 acciones necesarias, enero 1987, pág. 10.

Jurídicamente, dividen y ocupan ilegalmente las tierras. Urbanísticamente, se desarrollan sin ninguna base de planeación. En ellos se encuentran las peores condiciones de insalubridad, los más grandes índices de desempleo, los déficits más notables de servicios de toda índole y aun crónico estado de inseguridad social. Parte de la solución de este precarismo urbano no corresponde al campo específico de la Planeación Urbana.

d). ANARQUIA EN EL DESARROLLO

Una característica de los asentamientos urbanos de la República Mexicana, es la anarquía en el proceso de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades. Esta anarquía podemos constatarla en una carencia de planeación física adecuada, falta de integración de la ciudad a la región, desarrollo poco equilibrado de los centros urbanos en el contexto nacional, etc, y trae aparejadas importantes consecuencias, tales como: desperdicio de esfuerzos, incremento del costo de la infraestructura y servicios, incompatibilidad entre usos de suelos, destrucción de valiosos recursos agrícolas y forestales y limitación de las áreas y servicios comunes.

e). DEFICIENTE PRESTACION DE SERVICIOS

A medida que avanza el proceso de urbanización, nos

encontramos déficits constantes en la prestación de diversos servicios; así podemos hablar de la prestación de servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica y en general todas las obras de infraestructura y de equipamientos urbanos, este fenómeno se agudiza en virtud de que aumentan las expectativas de la población y de que los recursos gubernamentales son limitados. Parece que nuestras grandes urbes están alcanzando umbrales en su crecimiento, más allá de los cuales la dotación eficiente de estos servicios resultarán cada vez más difíciles.

f). ESPECULACION CON LA TIERRA

Este fenómeno que se ha presentado en diversas partes del mundo ha alcanzado en México niveles alarmantes. La especulación acarrea importantes efectos negativos, tales como la utilización de la estructura y servicios y además el deterioro del paisaje urbano, producto de la retención especulativa de la tierra. Asimismo, trae como consecuencia la transferencia de importantes volúmenes del ingreso entre los diferentes grupos sociales y su aplicación frecuente en inversiones y consumo de poco interés social.

2.1. EFECTOS ECONOMICOS

Es una característica de los países en vías de desarrollo no contar con una tecnología adecuada y no aprovechar

racionalmente sus limitados recursos.

A este despilfarro contribuye: la anarquía en el crecimiento y el cambio de estructura de nuestras ciudades, la destrucción de recursos naturales de gran valor y de difícil y costosa sustitución, y los incrementos injustificados en el costo de los servicios públicos. Por experiencia de países que realizan una eficiente planeación urbana, se sabe que el costo de implantación de un habitante en la ciudad puede reducirse hasta en un 30 y 40% sin diferencia en el bienestar social de la persona, mediante una eficaz planeación urbana. Este ahorro se consigue determinando el patrón espacial de desarrollo urbano minimiza el costo de desarrollo urbano, si en nuestro país sumásemos a esta posible economía la parte correspondiente a la destrucción de recursos naturales y la que corresponde a la desorganización en la construcción de infraestructura y prestación de servicios obtendríamos ya que el proceso de desarrollo de nuestras ciudades es altamente ineficiente, ahorros considerables, quizás de un 50% que representa sin duda una altísima suma de recursos que un país como el nuestro no puede seguir derrochando (6).

(6) Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos, Sria. de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, 1ª Edición, 1978. pág. 56.

2.2. EFECTOS SOCIALES

Como primera consecuencia encontramos la agudización de las diferencias entre los distintos grupos y sectores de la comunidad. A este respecto la transferencia del ingreso que se realiza por concepto de especulación inmobiliaria y la venta del suelo urbano tiene gran importancia.

Una segunda consecuencia es la de sus efectos negativos en el bienestar comunitario, tales como la insalubridad, promiscuidad, mortalidad, etc.

Una tercera consecuencia es el demérito de la calidad de vida tal como se le concibe en los países desarrollados.

2.3. EFECTOS POLITICOS

La concentración urbana ha constituido una válvula de escape a la tensión en el medio rural que es fuente de conflictos, sin embargo, es altamente probable que en un futuro próximo la concentración urbana genere tensión social. Los factores que pueden provocarlos son: la aculturación de los inmigrantes o sus descendientes, el aumento de la congestión de la explotación y de la lucha por la vida en las ciudades, así como la crisis suscitada entre los patrones ideales de la vida de los pobladores de las urbes y su realidad.

3. ESPECIFICIDAD DEL HECHO URBANO; SU REGULACION JURIDICA

A mediano plazo nuestro país será predominantemente urbano y los problemas actuales que se padecen en nuestras grandes ciudades se incrementarán en forma explosiva, de no medir una acción eficaz. Es por ésta razón que desde hoy ya se gestan importantes modificaciones a la organización económica, política y social tendientes a dar respuestas a la problemática de los asentamientos humanos en general y de la concentración urbana en particular.

Debido a la velocidad del proceso de urbanización y su complejidad, a la escasez de recursos de todo tipo, a la alteración del medio ambiente y a las contradicciones entre los intereses en la base del desarrollo urbano, entre otras muchas razones, resulta claro que el continuar con la política del "Laissez faire" en el desarrollo urbano en una aventura suicida o al menos, irresponsable.

La espontaneidad es ya demasiado clara y demasiado peligrosa. Para lograr un desarrollo racional y justo de éstas ciudades, las decisiones básicas que afectan en forma importante la configuración de los asentamientos humanos y la vida de ellos, pueden ser asumidas por la autoridad pública y materializarse en planes de desarrollo urbano, formulados y administrados en el poder público.

Esta planeación urbana, en gestación en nuestro país en este momento, debe integrarse a un proceso general de planeación del desarrollo económico y social proceso que es integral con dimensiones únicas de espacio y de tiempo.

La planeación urbana debe integrarse también a la planeación regional, aportandose un conjunto de informaciones que permitan el planeamiento de las políticas y planes generales de desarrollo regional, sectorial y nacional. No es posible hacer planeación estrictamente urbana, dado que en primer lugar los campos cinéticos de sus pobladores son cada vez más extensos y en segundo lugar, las interrelaciones entre el campo y la ciudad de las cuales hemos cobrado conciencia recientemente, impiden la planeación estrictamente urbana que es incompleta y pierde de vista los términos generales de la misma.

4. NECESIDAD DE UN DERECHO URBANISTICO

En los últimos cinco años, el proceso de urbanización se ha intensificado y habrá de continuar en el futuro. Por ello, debemos prepararnos para afrontar las modificaciones que tendrá necesariamente nuestra organización económica, social y política.

En los próximos veinticinco años, se estima que el

80% de la población vivirá en comunidades urbanas de más de 250,000 habitantes. Es decir se modificará en forma radical la situación presente. Por lo mismo, deben redoblarse los esfuerzos para planificar, orientar y constituir el ambiente urbano que responda a las necesidades de esa estructura de la población (7).

Al proceso de urbanización, ha contribuido por una parte los desequilibrios entre el campo y la ciudad, y por otra parte los diferentes grados de desarrollo de la agricultura y la industria. A medida que se impulsaron las actividades secundarias y terciarias se propició el éxodo a las ciudades.

La falta de oportunidades de trabajo en el campo y más recientemente el aumento de la improductividad agropecuaria acentuarán la migración interna. El desplazamiento masivo a las ciudades sin embargo, no siempre ha representado una solución. Hoy padecemos desempleo y sub-empleo en los centros urbanos, la marginación de grandes grupos sociales y se sufre de carencia de servicios básicos en las comunidades más densamente pobladas del país. Otros de los motivos y factores claves de la planeación urbana son los siguientes:

(7) SAHOP, op. cit.; pág. 148.

a). ADMINISTRACION PUBLICA

En México la Administración Pública se ha caracterizado por un alto grado de centralismo, por una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y por una baja efectividad en el desarrollo urbano.

La centralización del poder a nivel político priva a los estados y municipios de las competencias y recursos necesarios para encarar eficientemente la conducción de sus asuntos.

Los organismos centrales de gobierno demasiado alejados, pierden la percepción de las urgencias y aspiraciones locales y la capacidad de canalizar adecuadamente la participación de la población.

Como contrapartida, los gobiernos locales frecuentemente se atrincheran en rígidas autonomías, uniéndose entonces a la indiferencia de medios, dificultades para cooperar con las coordinaciones administrativas contiguas y superiores, lo que trae como consecuencia la falta de coordinación entre niveles y órganos de gobierno. Si aunamos a lo anterior la frecuente discontinuidad de las acciones gubernamentales que conforman el desarrollo urbano, producto del cambio periódico de los grupos gobernantes y de la carencia de planes y

programas institucionalizados, podremos explicar la baja efectividad de la administración pública, para hacer frente a los problemas que plantea el desarrollo urbano.

b). RECURSOS

No ha existido un paralelismo entre urbanización y desarrollo económico, lo que ha traído como resultado el que la concentración de la población en las ciudades se lleve a cabo sin la correspondiente inversión del capital social básico, la cual explica el retraso crónico en la construcción de infraestructura y prestación de servicios sociales. Esta situación, grave a nivel del gobierno federal, adquiere enormes proporciones al nivel de gobiernos locales.

c). LA TIERRA URBANA

La tierra es el factor clave fundamental para una efectiva planeación urbana. El concepto de propiedad privada de la tierra, con las características que fueron propias del derecho romano y posteriormente asimiladas por el derecho francés, ha producido importantes distorsiones nocivas a la sociedad. Las circunstancias actuales exigen que se de prioridad a la función social de la tierra urbana. El concepto de derecho de propiedad, como el derecho de gozar y de disponer de una cosa, sin más limitación que las que fijan las leyes,

es un obstáculo fundamental para el desarrollo urbano y no responde a las necesidades sociales de nuestro tiempo. En el concepto romano y francés, la propiedad se entiende como un derecho absoluto limitado por las leyes, sin embargo, debe cambiarse el contenido del derecho de propiedad, desarrollándose una doble concepción del mismo; por una parte, manteniendo dentro del ámbito del derecho privado los conceptos de usar, disfrutar y disponer de una cosa, con las limitaciones que fijan las Leyes y por otra, gestando una nueva concepción de este derecho en el ámbito del urbanismo, para lo cual es conveniente distinguir entre límites y limitaciones o modalidades. Por límites entendemos el marco en el cual se pueden cuadrar el derecho de propiedad y por limitaciones y modalidades, restricciones de carácter general y abstracto que las leyes imponen a la propiedad dentro del marco jurídico que la limita. Los límites del derecho de propiedad deben de precisarse, especialmente cuando se trata de la tierra urbana. El valor de la tierra urbana esta determinado por los usos de todos sus habitantes y, en caso de existir planes que determinen las formas de utilización de la misma, por las decisiones de carácter administrativo y legislativo que determinen y fijen su uso. Dado que éstos son los diversos factores que inciden en el valor de la tierra, es conveniente encontrar los medios para evitar el lucro exagerado de los especuladores de terrenos y las cargas públicas que representarían las indemnizaciones que deben pagar las autoridades administrativas,

por límites impuestos a dicha propiedad, de acuerdo con la Ley de Expropiación (8).

Es conveniente hacer un nuevo planteamiento en relación con el concepto de propiedad privada, y como un primer intento de solución, puede ponerse la siguiente: "Por propiedad privada entendemos el derecho que tiene un propietario de usar, gozar y disponer de un predio, dentro de los límites que fijan los planes de desarrollo".

En este caso la propiedad deja de ser un derecho absoluto por limitaciones y se convierte en un derecho relativo, cuyo contenido está delimitado por las leyes y los planes.

Intimamente asociado al problema de la tierra está el de los recursos. Si consideramos las enormes y crecientes inversiones que habrían de realizarse en un futuro próximo a nuestras ciudades principales y si consideramos que la plusvalía genera mayoritariamente por la acción comunitaria en el desarrollo urbano, es hoy día aprovechada en alto porcentaje por los especuladores, surge la necesidad de diseñar los instrumentos que permitan que la comunidad recupere parcialmente

(8) Ley de Expropiación, art. . . .

plusvalía que genera y la aplique al financiamiento del desarrollo urbano.

También debe acudirse a otras formas de tenencia de la tierra distintas de las tradicionales, a modo de ejemplo podemos hablar de los derechos reales de superficie, que siendo una figura innominada en nuestro derecho, pueden gestarse en el ambiente del derecho privado, en virtud de la libertad contractual. Es este caso el estado o el particular constituyen un derecho a favor de un tercero, en virtud del cual este usa y disfruta de la tierra, dentro del marco fijado por el plan de desarrollo, por un plazo relativamente largo (50, 75, 99 años). Es este caso el derechohabiente tiene facultades para edificar en el predio, pero las construcciones al cumplirse el término extintivo del contrato, pasan a poder del propietario de la tierra, sin que reciba aquel indemnización por el valor de las mismas.

Un tema que merece una especial consideración en este punto, es el caso de los ejidos. Muchas de nuestras áreas urbanas están rodeadas por ejidos, que han creado obstáculos en algunas ocasiones para un sano desarrollo, y en otras han propiciado la anarquía y la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra urbana. Para regularizar la tenencia de la

tierra, se han creado dos fideicomisos que son: el primero de ellos, la Comisión para la Regularización de la tenencia de la tierra, y el segundo Cideurbe. Sin embargo, estas Instituciones actúan a través de la expropiación y posteriormente proceden a regularizar la propiedad sobre la misma. Sugerimos se analice la figura del derecho real de superficie, para atacar éste problema, ya que siendo propietaria la nación de las Tierra Ejidales, y habiéndolas entregado para su usufructo a los Ejidatarios, pueden revertir su uso y darles un destino urbano por tiempo limitado, pudiendo, si cambian las circunstancias, modificar con gran agilidad el uso de la misma y, especialmente, contar con reservas considerables al cumplirse el término extintivo fijado en el contrato que otorga dicho derecho real.

D). PARTICIPACION

Nuestras ciudades constituyen agregaciones indiscriminadas de intereses y fuerzas dispersas, sin claras instancias arbitrales y sin canales de convergencia hacia objetivos comunes. En ellas no existen los mecanismos que permiten incorporar la participación efectiva de los diferentes grupos, mucho menos de la masa ciudadana a la toma de decisiones. Sin una efectiva participación de la ciudadanía, la planeación urbana no tendrá éxito, en tanto no de respuestas a los problemas reales comunitarios, y encontrara fuerte oposición fundada

en la no participación.

e). TECNOLOGIA ADECUADA

Debemos aprovechar las tecnologías nacionales e internacionales que sean más adecuadas para fomentar el desarrollo urbano. En el último caso debemos hacer revisiones profundas para plantear la posibilidad de que se adecuen a nuestras condiciones socioeconómicas y ecológicas. Debemos también fomentar la asimilación de las tecnologías extranjeras de tal manera que se integren a nuestro acervo tecnológico.

Si bien la industria de la construcción se encuentra en la escala más baja de la esfera técnica del hombre, existen importantes innovaciones que debemos aplicar, principalmente en los sectores de vivienda y servicios, buscando el aprovechamiento adecuado de nuestros recursos.

5. PRINCIPIOS DE DERECHO URBANISTICO

Los objetivos de la planeación urbana deben ser 3 :

A. Aumentar la eficacia en el uso de los recursos que la comunidad invierte en el desarrollo urbano.

B. Distribuir en forma más justa los beneficios y costos del desarrollo urbano, evitando que dicho proceso contribuya a la concentración de riquezas.

C. Incrementar el bienestar social de los habitantes urbanos. No debemos olvidar que los elementos esenciales de toda planificación son: "La fijación de unos fines y la adecuación de unos medios para realizarlos" y esta debe contar con las siguientes características básicas:

I. Autenticidad

"El plan debe ser profundamente realista, para lo cual hay que basarse en un estudio exacto de la realidad de los medios que se precisan y con los que se cuenta".

II. Universalidad

"La planificación debe incluir todas las actividades relacionadas con el problema urbano".

III. Unidad

"Todas las actividades que se dirijan a un mismo fin deben estar comprendidas en un único plan".

IV. Flexibilidad

"No hay plan, por perfecto que sea, que no precise ciertas correcciones en el transcurso de su ejecución".

En México, hasta la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos y su correlativa Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la planeación no ha llegado a configurarse como un concepto jurídico, y cuando las Leyes intentan definirlo, lo hacen en forma sumamente vaga y no establecen un verdadero sistema de instrumentación de tal concepto (9).

CAPITULO II.
ANTECEDENTES HISTORICOS

1. ETAPAS DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES
2. MEXICO PREHISPANICO
3. LA URBANIZACION COLONIAL
4. MEXICO INDEPENDIENTE

CAPITULO II.
ANTECEDENTES HISTORICOS

1. ETAPA DE DESARROLLO DE LAS CIUDADES

A medida que nos aproximamos a los orígenes de la historia, encontramos que aparece, a manera de una evolución sugerente, el fenómeno de las primeras ciudades, que tiene como motivación principal la posibilidad de que el hombre logre con el menor esfuerzo y el menor tiempo de traslado, el mayor número de contactos posibles. Estas ciudades se caracterizan por determinar en forma estable un medio adecuado en el cual, los hombres que las habitan superpongan fácilmente los campos cinéticos o de movimiento.

Con base en ellos va evolucionando la estructura de las mismas, pero sin embargo se encuentran limitadas por la fuerza motriz de que el hombre dispone y por una tecnología incipiente en materia de transporte.

Se han dado múltiples definiciones de ciudad. Puede decirse que toda disciplina que tiene por objeto de investigación a la ciudad, ha elaborado una. Es así como se cuenta con estudios y definiciones de ciudad desde un punto de vista histórico, filosófico, sociológico, jurídico, económico, ecoló-

gico, etc. Esto no quiere decir que incurran en un error si no que cada una de estas definiciones aborda aspectos diferentes (10).

Por lo demás se observa gran diferencia entre la "Polis" griega y una ciudad medieval o entre una ciudad templo como Pekín y una metrópoli comercial como New York. Las primeras ciudades se desarrollan en los valles del Tigris y el Éufrates, del Indo y del Nilo; posteriormente en forma sucesiva aparece la ciudad Cretense Griega, Romana, Medieval, Renacentista en los cuales los medios de transporte que determinaban la estructura y configuración de los campos de movimiento de sus habitantes eran análogos. En el Renacimiento con la figura titánica de Leonardo Da Vinci se gesta un primer intento de hacer una máquina de locomoción autónoma, sin embargo no es sino hasta el año 1802 cuando con la invención de la primera locomotora de vapor en Gales aparece un medio que va a permitir al hombre revolucionar radicalmente la estructura de sus campos de movimiento, y por lo tanto va repercutir en forma determinante sobre la estructura de la ciudad (11).

Otra invención del hombre que va a producir una

(10) SAHOP, ob. cit. pág. 28.

(11) JF. GARNER LI D, Derecho de la planificación Territorial en la Europa Occidental, Madrid, 1976. pág. 513.

transformación radical en la estructura de los asentamientos es la invención del automóvil que se inicia en 1769 cuando Cugnot de Lorraine construyó su modelo de un triciclo de vapor y que culmina en 1885 cuando Benz lanzó su primer coche (12).

Teniendo entre sus causas principales a esos dos fenómenos, al desarrollo de la revolución industrial y al avance tecnológico radical se transformó la estructura de las urbes de una manera muy importante, análogo al cambio que sufren las ideas al dar origen a las primeras ciudades.

La Revolución Industrial reclama la concentración de un número importante de personas en el área del territorio relativamente pequeñas y la locomoción y el automóvil les permiten aumentar enormemente sus campos de movimiento.

Teniendo como causa lo ya mencionado, aparece un nuevo fenómeno en la historia que es el proceso de urbanización, el cual consistió en la transformación de la población mundial predominantemente rural a urbana. Este fenómeno de urbanización que ha sido una característica de la Revolución Industrial y de la transformación industrial y de la transformación que ésta ha traído en los medios de locomoción afectó de manera determinante a los países actualmente industrializados en el curso del siglo XX; sin embargo ha repercutido en

(12) GARNER, ob. cit. pág. 515.

forma más acelerada.

Como ejemplo de definición de ciudades podemos citar los siguientes:

Aristóteles dice que una "ciudad es un cierto número de ciudadanos de modo que debemos de considerar a quien hay que llamar ciudadanos y quienes son ciudadanos". Otra definición que corresponde a un concepto político de ciudad que conviene al tipo de Ciudad-Estado de Grecia. "El estado es la ciudad y la ciudad es el estado" (13).

Otra definición nos dice que una ciudad no es sólo el conjunto de casas; casas existen en el campo dispersas o formando grupos, sin embargo éstas no constituyen ciudades. "Por consiguiente, la ciudad es otra cosa; una determinada organización funcional que cristaliza en estructura material" (Fernando Chueca Goitia) (14).

Según Spengler "lo que distingue la ciudad de la aldea no es la extensión no es el tamaño, sino la presencia de una alma ciudadana" (15).

(13) GLOSARIO, ob. cit. pág. 28.

(14) GLOSARIO, ob. cit. pág. 28.

(15) Idem. pág. 28.

La ciudad, dice Robert E. Park, es algo más que un conjunto de individuos y de conveniencias sociales, más que una serie de calles edificios, luces, tranvías, teléfonos, etc; algo más también que es una mera constelación de instituciones y cuerpos administrativos, audiencias, hospitales, escuelas, policías y funcionarios civiles de toda índole. Es más bien un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, con los sentimientos y actitudes inherentes a las costumbres y que se transmiten por ésta tradición" (16).

"La ciudad en otras palabras, no es un mecanismo físico ni una construcción artificial solamente. Está - contenida en el proceso vital del pueblo que la compone; es un producto de la naturaleza y particularmente de la naturaleza humana".

Ciudad es una palabra con muchos sentidos; generalmente se refiere a algún asentamiento humano grande, importante.

El término también se usa para distinguir este tipo de áreas del campo o distritos rurales. Como termino legal,

(16) Idem. pág. 28.

denota al tipo de área habitada de mayor tamaño y que posee los poderes legales más importantes.

La palabra ciudad deriva del latín "civitas" (ciudad-estado) y la palabra latina para ciudad era urbe.

Resumiendo la clasificación de las ciudades es:

I. Ciudad antigua: Se inicia con las ciudades - prehistóricas de Mesopotamia en el año 2500 A.C y continúa con el desarrollo de ciudades en los valles del Nilo en el Indo y el Huang-Ho, para terminar con las ciudades Mayas de Mesoamérica.

II. Ciudad clásica: A partir del año 500 A.C. con el surgimiento de ciudades en el mar Egeo y su culminación en el siglo VIII D.C. con la cristalización de las más grandes de éstas ciudades clásicas, Grecia y Roma.

III. Ciudad Medieval: Se da a partir del siglo X D.D. y tiene su auge en el período de los años 1500 - 1800 en que la sociedad medieval se consolida.

IV. Ciudad Neoclásica: Período en que las grandes ciudades aumentan considerablemente su tamaño: Ciudad Renacentista y Barroca.

V. Ciudad Industrial: Se desenvuelve en el siglo XIX también conocida como ciudad fabril. Es una nueva etapa en el crecimiento de las ciudades a partir de la Revolución Industrial en Inglaterra.

VI. Ciudad Moderna: También denominada como ciudad de los contrastes surge el concepto de urbanismo. Se puede decir que nace entre la primera y la segunda guerra mundial en virtud de que surge la idea de planeación y reconstrucción de las ciudades destruidas por dichos desastres (17).

2. MEXICO PREHISPANICO

El desarrollo urbano era, en esta época, precario con una población total de dos millones y medio de habitantes alrededor de 1521, se caracterizó esa época por la existencia predominante de ciudades-estado menores, sin que se desarrollaran en forma considerable grandes núcleos de población. Casos de excepción son los de teotihuacán con cien mil habitantes en el siglo XI y Tenochtitlan con trescientos mil al inicio de la conquista. Las ciudades estaban en los centros ceremoniales y comerciales, no había construcciones excepto en Tenochtitlan y Teotihuacan.

(17) LOPEZ Velarde, Oscar; apuntes de clase.

En lo que corresponde a la tenencia de la tierra entre los aztecas se divide en:

- | | |
|-------------|--|
| 1) Comunal | ATLEPATLELLI
CALPULALLI |
| 2) Pública | TLATOCALALLI
NITCHUMALLI
TECPATLALLI
TEOLLALPAN |
| 3) Senorios | PILLALLI
TECPILLALLI
YAHUATLALLI |

1. Comunal

a) ATLEPATLELLI: Tierra de los pueblos que se encuentran enclavados en los barrios trabajados colectivamente por los comuneros, en horas determinadas, y sin perjuicios de los cultivos de su parcela, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicios públicos e intereses colectivos.

b). CALPULALLI: Es una unidad sociopolítica que originalmente significó barrio de gentes desconocidas. Esta tierra pertenece al grupo de comunidad Calpulalli (18).

2. Pública

a). TLATOCALALLI: Tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Tlatolcan o consejo de Gobierno.

b). MITCHUMALLI: Tierra destinada para sufragar los gastos militares.

c). TECPATLALLI: Tierras cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos de conservación y funcionamiento de los palacios.

d). TEOLLALPAN: Areas Territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos del culto público.

3. Senorios

a). PILLALI: Eran porciones otorgadas a los pipiltzin con la facultad de transmitirla por herencia a su descendencia.

b). TECPILLALLI: Tierras que se otorgaban a los señores llamados Telpallaca los cuales servían en los palacios.

c). YURHUATLALLI: Eran tierras recién conquistadas y a las cuales la autoridad correspondiente no les había dado destino específico.

3. LA URBANIZACION COLONIAL. (1521-1810)

Esta época se caracteriza por el desarrollo de tres tipos fundamentales de ciudades: administrativa y militar, portuarias y mineras. Las ciudades militares y administrativas se encontraban en México, Guadalajara y Mérida; las ciudades portuarias se hallaban en Veracruz y Acapulco, y por último, las mineras se encontraban en Guanajuato, Pachuca, San Luis Potosí, Zacatecas y Taxco.

Al inicio de la conquista, se desarrolló una crisis demográfica en el país como consecuencia de la guerra y otros factores, originando un decrecimiento de la población.

Las ciudades españolas se asentaban en las ciudades establecidas en la época prehispánica (19).

El sistema urbano en la colonia, se integra por carreteras y demás medios de comunicación su objetivo era unir a todas las zonas, por ejemplo se unió a Veracruz con México.

Las Disposiciones Jurídicas más importantes que atañen al urbanismo, fueron las siguientes:

(19) Idem.

I. El primer antecedente lo encontramos, en la Cédula Real de Carlos V, en la que se otorgaban facultades a los Virreyes y Gobernadores, para señalar a cada villa o lugar que de nuevo se fundare o poblare las tierras y solares que hubiere menester se les pudiese dar sin perjuicio de tercero, para propios, y que enviaran una relación de lo que cada uno hubiere señalado para que se mandase a confirmar (20).

II. Una ordenanza de Carlos V en la que prohíbe la reconstrucción y construcción de Balcones y Voladizos sobre la vía pública, del año de 1530 (21).

III. Unas ordenanzas que dictó Felipe II en el Bosque de Segovia, en el año de 1573, para aplicarse en las Indias, constando de 148 capítulos en los cuales había disposiciones interesantísimas respecto a la estructura de las ciudades, conformación de la plaza mayor, trazado a regla y cordel, y en forma importante dos disposiciones que estaban vaciadas en las ordenanzas 129 y 133, de las cuáles la primera de ellas estatula que las nuevas poblaciones debían contar con tierras para el esparcimiento de sus habitantes, y la segunda disponía la orientación de las construcciones, en busca de aires más saludables y determinaba severas prohibiciones en contra-

(20) Idem, apuntes de clase.

(21) Idem, apuntes de clase.

de la contaminación del ambiente. Las disposiciones contenidas en estos dos puntos mencionados, responden a una inquietud que aún hoy día tiene un carácter motivacional para nuestros legisladores y gobernantes.

IV. Las disposiciones contenidas en las ordenanzas de 1573 fueron recogidas por los siguientes textos:

Recopilación de Indias de 1680.

Nueva y Novísima Recopilación.

Leyes del Toro.

La Codificación de 1807 (22).

4. MEXICO INDEPENDIENTE (1810-1983)

Con la lucha de la Independencia se rompe el equilibrio urbano en el país y se sientan las bases para el desarrollo de un proceso de urbanización acelerado, así muchos de sus habitantes, buscando seguridad, abandonan las poblaciones pequeñas y buscan asentarse en ciudades grandes que los protejan de esa situación de incertidumbre y peligro que toda situación belica provoca; en esa época se acentúa la migración campo-ciudad, aumentando la Ciudad de México de ciento -

(22) LOPEZ Velarde, apuntes de clases.

cincuenta mil a ciento setenta mil habitantes entre 1810 y 1811 y la ciudad de Queretaro de 40,000 a 90,000 habitantes en el mismo periodo. Sin embargo, este crecimiento fue transitorio y solamente tuvo una perdurabilidad en la Ciudad de Guadalajara, que debio a esta coyuntura inici6 su proceso de crecimiento que le permiti6 posteriormente, en la actualidad, ser la segunda urbe del pa6s en t6rminos demogr6ficos; posteriormente cuando la lucha armada se torna de gran violencia, las grandes ciudades no ofrecen una protecci6n adecuada, por lo que se buscan zonas apartadas del movimiento para una mayor seguridad, a modo de ejemplo podemos mencionar el caso del Estado de Nuevo Le6n, que se desarrolla practicamente a partir del conflicto insurgente. Por la necesidad de buscar formas de comunicaci6n con la metr6poli, cobran mayor importancia puertos secundarios, que fueron los lugares de comunicaci6n propicios para el desarrollo de una econom6a de car6cter regional.

Estas medidas que debfan propiciar el desarrollo de las regiones, tuvo una duraci6n ef6mera. En el a6o de 1821, cuando culmin6 el movimiento insurgente, se rompi6 el equilibrio de car6cter regional y se volvi6 a una econom6a y pol6tica de car6cter central, que devolvi6 al puerto de Veracruz su anterior importancia.

Este peri6do se caracteriz6 por un desarrollo urbano denominado "Rango Tama6o", en el cual existe un escalonamiento

relativamente uniforme de las ciudades, dado que una urbe tiene aproximadamente el doble de los habitantes de la que la precede y por una transformación paulatina que ubica a nuestro país dentro de un sistema conocido como "preeminente", en el cual la población de la ciudad principal es varias veces mayor que la población de las ciudades de carácter secundario. En este momento se origina el fenómeno que va a caracterizar al México de nuestra época, que es la preeminencia radical de la Ciudad de México sobre el resto de las poblaciones del país, creandose un desequilibrio en materia de asentamientos humanos, en el contexto nacional.

Resumiendo, el conflicto armado produjo, los siguientes cambios en la actividad productiva del país.

La incorporación de un gran volumen de población, disminuyó la mano de obra para la agricultura.

Motivo el abandono de la minería y otras actividades básicas.

El tamaño del mercado y la capacidad productiva del país se vieron reducidos en unos cuantos meses.

La guerra afectó determinantemente la economía de

la región comprendida en el camino México-Veracruz, y la del Bajío, y se extendió con rapidez hasta cubrir, hacia 1814 prácticamente todo el territorio ocupado por la organización virreynal (23).

Todo esto causó un proceso de urbanización acelerado y además, surgieron tres fenómenos urbanos:

1. la migración de los pobladores hacia las grandes ciudades, por considerarlos más seguros y productivos.

2. La migración hacia las áreas no afectadas por la guerra como por ejemplo: Monterrey, que nació de este movimiento migratorio.

3. Surgió la apertura de nuevos puertos, entre ellos, podemos mencionar los de Tampico, Campeche, Sisal, Tuxpan y Alvarado, en el Golfo de México y San Blas y Mazatlán, en el Pacífico. Se rompe la armonía del eje principal México-Veracruz, que habían ejercido hegemonía política y un monopolio comercial.

(23) LOPEZ Velarde, Idem.

LA REFORMA (1850-1857)

Con las leyes de Reforma que se dan en esta época, existe concentración de grandes capitales en las grandes ciudades, se da de la separación de la Iglesia Estado, por lo tanto se reduce la calidad de inversionista que tenía la Iglesia, existe un mayor control del gobierno por parte del Estado en 1860, la guerra de sucesión propicia un gran desarrollo en el norte de México, toda vez que México exporta a el sur de los Estados Unidos de Norteamérica, y se fortalecen los campamentos y fuertes militares para proteger las fronteras de México, en 1880 en la ciudad de México existían doscientos cuarenta mil habitantes y en Guadalajara, setenta mil habitantes.

El sistema de ciudades en México en el año de 1888 era que las ciudades no deberán exceder de 50,000 habitantes y solo 4 ciudades de 50,000 a 100,000 habitantes que eran, Guanajuato, León, Guadalajara y San Luis Potosí y solo la ciudad de México de 100,000 a 500,000 habitantes. Encontrando por lo tanto, como problemática principal, la dispersión rural y la concentración urbana (24).

(24) Idem.

PORFIRISMO (1877-1910)

Surge otro cambio de carácter trascendental que va a alterar la situación socioeconómica y urbana del país, entre los factores más importantes que se pueden mencionar, y que conformaron a México en el Porfiriato y que tuvieron repercusiones en el desarrollo del país en el presente siglo, se encuentran:

I. La paz prolongada y la estabilidad política. Desde que se inicia la lucha por la independencia, hasta el advenimiento de régimen de Porfirio Díaz, nuestro país estaba dominado por luchas internas, que en muchos casos respondían a intereses extranacionales, que provocaban una situación de inestabilidad, poco favorable para el desarrollo socioeconómico de México.

II. La construcción de un sistema ferroviario, que permitió la ampliación de los campos de movimientos de la población, la comunicación y el envío de productos entre diversos lugares de la República con gran rapidez, como ya se mencionó al hacer el análisis general del proceso de desarrollo de las ciudades, los campos cinéticos, o de movimiento, así como los instrumentos que tiene el hombre para modificarlos, juegan un papel predominante en el proceso cultural que se

desenvuelve, como ya se ha dicho, de una manera polar entre el asentamiento y el movimiento. El sistema ferroviario que en el año de 1880 contaba exclusivamente con mil kilómetros de vías férreas, al finalizar el período de Díaz y debido en parte a las concesiones ferroviarias, llega a tener 19 mil kilómetros (25).

El sistema ferroviario mexicano tuvo una repercusión grande en la estructura urbana nacional, caracterizándose por lo siguiente:

1. Benefició principalmente a los centros productivos de bienes de exportación.

2. Perjudicó a los centros productores de bienes de consumo interno y a las ciudades que constituían puntos intermedios en los sistemas de transporte más tradicionales.

3. Logró la interconexión definitiva de las ciudades del Norte con el altiplano, así como la vinculación del centro con el Golfo de México.

4. Grandes zonas y poblados del sur y del pacífico se desintegraron.

III. La inversión extranjera, que tuvo un libre acceso al país y que fue una de las causas del proceso de industrialización que actualmente caracteriza a nuestro país y que solo tuvo un período de estancamiento durante los años de 1910 a 1929, provocado por el conflicto revolucionario y la inestabilidad política.

IV. El control de las finanzas públicas que se llevó en una forma muy estricta en ese período.

La urbanización del país en esta época se desarrolló de la siguiente manera, mientras la capital aumentaba su población paso de 200,000 a 400,000 habitantes entre 1877 y 1910, algunas ciudades del altiplano como Morelia, Puebla, León y Queretaro se vieron enfrentados a decrecimiento de la población.

Estos factores propiciaron, entre otros el que el sistema urbano de tipo preminente, que tuvo sus orígenes en México en el período de la Reforma, se refortalecieron.

Toda la vida urbana gira alrededor de la capital que es el centro de gravedad político, económico y social del país, lo que ha hecho que "jugara el papel de metropoli mientras el resto de las ciudades y regiones hiciera el papel

de "periferia dependiente" (26).

MEXICO EN EL SIGLO XX.

La población aumentó constantemente con excepción del período de 1910 a 1921, en 60 años la población casi se cuadruplicó. Pasó de 13.6 millones de habitantes a principio del siglo a 50.4 millones de habitantes en el año de 1970, y a 85.000 millones alcanzados en el momento actual, este incremento demográfico tiene dos causas fundamentales que son la disminución de la mortalidad y el alto índice de natalidad que caracteriza a nuestro país. De acuerdo con datos de la ONU al seno de 1965 las dos partes del mundo que tenían un mayor incremento demográfico. Esperando entre 1965 y 1980, eran mesoamérica continental (México) y la zona tropical de América del Sur.

A diferencia de lo que aconteció en el período de Porfirio Díaz tuvimos en el presente siglo un movimiento de urbanización creciente de tal manera que la población urbana si consideramos como tal la que se ubica en ciudades de más de 15,000 habitantes ha aumentado aproximadamente 15 veces del año de 1900 al año de 1980 (1.4 a 30 millones de -

habitantes urbanos).

La población urbana (mixta y rural) elevó también su tasa de crecimiento, pero esta fue menor que la del incremento demográfico general del país, a eso contribuyó la migración campo ciudad. Entre 1910 y 1921 hubo una disminución de la tasa demográfica del país, debido principalmente al número de muertes provocadas por la guerra y por las múltiples enfermedades que tuvieron en ellas su origen. También se produjo una fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad de México donde existía una mayor seguridad.

En ese período la capital absorbió el 60.3% del crecimiento de la población urbana de todo el país (27).

El nivel de urbanización en México tuvo entre los años de 1900 y 1980 un crecimiento acelerado, de tal manera, que si en el año de 1900 la población urbana era de 10.5% de la población total del país en el año de 1980 era - del 50% (28).

Este proceso de urbanización es inherente a una

(27) Idem.

(28) Idem.

sociedad como la nuestra y presenta características inevitables lo que debe ser motivo de una profunda revisión no es tanto el proceso de urbanización en sí, sino el tipo de urbanización que se considera como "preeminente" y que hace que las tasas principales de incremento se den en las ciudades mayores, que tienen un grado de atracción polar mucho más grande que el de poblaciones de inferior tamaño.

De acuerdo con un estudio de pronóstico urbana realizado en el Instituto de Ingeniería por José Ramón Sordo Cedeno, si las condiciones existentes hasta la fecha permanecen iguales, tendremos en este años 2000 en el área Metropolitana de la Ciudad de México, una población de 38 millones de habitantes, en Guadalajara una población de más de 8 millones de habitantes y en Monterrey una población de más de 7 millones de habitantes y con 12 ciudades que exceden del millón de habitantes, entre las cuales se incluyen las 3 anteriores. Si la población del país para ese año tendrá 135 millones de habitantes aproximadamente, nos daremos cuenta que la capital contendría aproximadamente un 30% de la población general del país (29).

Las cifras mencionadas anteriormente hacen patente

(29) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, SAHOP, ob. cit. págs. 16 y 17

la existencia de un desequilibrio en lo que se refiere a los asentamientos humanos en el territorio de la República, dado que la población tiende a concentrarse en áreas que actualmente tienen una gran densidad, con un profundo desequilibrio a nivel nacional y regional.

CAPITULO III.
ESTRUCTURA Y METODOLOGIA DE DERECHO URBANISTICO

1. ESTRUCTURA

- a. NORMAS DE PLANEACION
- b. NORMAS INSTRUMENTALES
 - b.1. NORMAS DE CONTROL
 - b.2. NORMAS DE FOMENTO
- c. NORMAS AUXILIARES
 - c.1. NORMAS DE ORGANIZACION
 - c.2. NORMAS PROCESALES
 - c.3. NORMAS FISCALES
- d. METODOLOGIA
 - d.1. NORMAS CONSTITUCIONALES
 - d.1.I. NORMAS DE PLANEACION
 - d.1.II. NORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA
 - d.1.III. NORMAS DE FOMENTO
 - d.1.IV. NORMAS DE CONTROL
 - d.1.V. NORMAS DE ORGANIZACION
 - d.1.VI. NORMAS PROCESALES

CAPITULO III.

ESTRUCTURA Y METODOLOGIA DEL DERECHO URBANISTICO

1. ESTRUCTURA

El hecho urbano como tal, ha sido regulado indirectamente por multiplicidad de Normas Jurídicas, que pertenecen a otras disciplinas. La especificidad de éste fenómeno tal como se plantea actualmente, requiere de un ángulo de visión inequívoca y estructurada, ya que como se verá más adelante, las concepciones clásicas del Derecho, así como las estructuras doctrinarias de otras disciplinas jurídicas, son ineficaces para establecer principios propios y planteamientos urbanísticos estructurados. Antes de iniciar el análisis de la Normativa Mexicana, es conveniente establecer los aspectos metodológicos que permitan, tanto el diagnóstico de una realidad jurídica vigente, como el establecimiento de elementos doctrinarios. Así como es necesario determinar el Universo sobre el que versará en concreto esta problemática.

Metodológicamente el ámbito material de interés está compuesto por las determinaciones jurídicas positivas de prestación de servicios y acción directa y por las determinaciones jurídicas negativas que se enclavan en la limitación a la conducta particular en todo lo atañe a la problemática urbanística

y de los asentamientos humanos.

Las Normas que son objeto de nuestro estudio, pueden sistematizarse de la siguiente manera:

a). NORMAS DE PLANEACION

No cabe duda que la planeación tiene un lugar preponderante dentro del Derecho Urbanístico. Esta consiste en la fijación de unos fines y la adecuación de unos medios para realizarlos; toda la estructura jurídica urbanística gira alrededor de éste pilar fundamental de la misma.

Las características de la planeación, ya fueron expuestas, las cuales son autenticidad, universalidad, unidad y flexibilidad.

Uno de los elementos fundamentales de la planeación urbana es su juricidad. Dado que mientras los planes de ordenación no estén constituidos por normas jurídicas que obligan tanto a los particulares como a el Estado, no puede esperarse que tengan aplicación real.

Hoy en día, los urbanistas claman por la existencia de Instituciones Jurídicas que garanticen la vigencia y el

respeto público de los planes urbanísticos.

En segundo lugar, encontramos las normas que regulan la tenencia de la tierra, así podemos mencionar las normas que regulan la propiedad pública y privada, la posesión, las servidumbres, las formas de copropiedad, las tierras ejidales y comunales, etc.

Las consideraciones expuestas anteriormente como son la administración pública, los recursos, la tierra urbana, la participación y la tecnología adecuada, tienen una gran importancia para el nuevo derecho urbanístico, dado que para su operabilidad requieren transformarse sustancialmente y que su contenido se adecue a las previsiones contenidas en los planes de su desarrollo, de manera que cumplan realmente con la función social que se encuentra consagrada en el texto de nuestra constitución.

b). NORMAS INSTRUMENTALES

Este tipo de disposiciones pretende complementar la actividad de la planeación y crear los cambios adecuados para que ésta se realice de una manera eficaz, entre ellos encontramos:

b.1. Normas de Control

A través de éstas disposiciones el particular se sujetara al imperio estatal en razón de una serie de normas coercitivas, que limitan sustancialmente su libertad de actuación, por razones de orden público.

b.2. Normas de Fomento

Por medio de éstas disposiciones el estado actúa con el objeto de lograr los fines previstos por los planes, otorgando estímulos, fomentos o prestaciones directas de servicios a los particulares que adecuen su conducta a lo previsto en las disposiciones generales de planeación y en la planeación concreta.

c). NORMAS AUXILIARES

Estas normas nos ayudan a elaborar los planes urbanos, tanto territoriales como regionales de nuestra población y éstas se dividen a la vez en:

c.1. Normas de Organización

La acción estatal en cuanto a los actos de planeación

control y fomento se complementa con actos de autorregulación por los cuales el estado se fija así mismo su forma de organización para cualquier fin social; ese tipo de normas son las que determinan la estructura y funcionamiento del estado en lo que se requiere al desarrollo urbano.

c.2. Normas Procesales

Ellas establecen las garantías jurídicas y los diversos recursos que pueden interponer los ciudadanos con el objeto de defender por vía de la acción procesal cualquier interés legítimo que les sea afectado, tanto por una decisión del estado como de los particulares, en el ámbito del urbanismo.

c.3. Normas Fiscales

Son las que tienen aplicación para los diversos actos de tributación con los cuales el estado recauda los elementos financieros en dinero o en especie para su sostenimiento económico y para el cumplimiento de los fines sociales.

d) METODOLOGIA

El fenómeno urbanístico es su concepción amplia no es referible por ahora en lo general a ninguno de los objetos de regulación en la normativa jurídica vigente.

El derecho civil ha venido formando desde los romanos el aprovechamiento privado del espacio a través de instituciones clásicas, como son la propiedad y la posesión, el usufructo, la servidumbre y las diversas formas de propiedad como el condominio y la copropiedad misma. También encontramos disposiciones del Derecho Administrativo que regulan lo concerniente a recursos naturales, contaminación y establecen controles, prohibiciones y estándares urbanísticos a los que se deberá sujetar la propiedad privada en la gestión de desarrollo urbanísticos específicos, como son el fraccionamiento o la construcción.

El derecho fiscal reglamenta, por otra parte, lo referente a impuestos y derechos sobre la propiedad o la posesión de bienes inmuebles urbanos y rurales, así como las cuotas que debe pagar el particular por obras de fraccionamiento o construcción. En el derecho administrativo y municipal, se habían manifestado tímidos esbozos normativos que constituyen las raíces fundamentales del actual derecho urbanístico en nuestro país. Sin embargo, se han creado los cuerpos legislativos como la Ley General de Asentamientos humanos y se ha manifestado hasta hoy en México como una entidad estructurada, dentro de una normativa que tenga por objeto la regulación de las relaciones humanas en cuanto al espacio social, su aprovechamiento y conservación.

La evolución histórica del derecho ha venido dando respuesta a los planteamientos fenomenológicos que el desarrollo social le ha planteado. Así vemos como en los países de América Latina ha surgido como resultante de necesidades sociales, la legislación agraria, con amplia doctrina y jurisprudencia abundante sobre la materia.

Hoy en día los fenómenos de relación del hombre en razón del asentamiento, del aprovechamiento de los recursos y de la conservación del medio urbano, hacen imperiosa la necesidad de regular estos aspectos en forma estructurada y orgánicamente, más aún, en el caso de México, en el cual el fenómeno de la urbanización y sus consecuencias en los niveles de vida se manifiestan con las características dramáticas que ya hemos analizado.

La regulación de los fenómenos urbanísticos aludidos, dio por resultado la tener que constituir una rama autónoma del derecho en los aspectos legislativos, doctrinales y jurisprudenciales.

Estudio de la normativa urbanística que antecede a las disposiciones Constitucionales del 6 de febrero - de 1976 (30)

Una vez planteado lo anterior, es conveniente proceder el análisis de la normativa vigente en materia urbano-regional, con las cuales tiene que correlacionarse las disposiciones que posteriormente analizaremos, como son las reformas constitucionales del 6 de febrero de 1976, la ley general de Asentamientos Humanos y la legislación que de ella se derive para el Distrito Federal y las entidades federativas (31).

Las normas que existen en nuestro país, pueden clasificarse en:

a) A nivel Federal, las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley general de población (32).

A nivel Federal, las normas contenidas en diversas leyes y reglamentos tales como la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley General de Salud, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, La Ley General de Población, La Ley Federal de la Vivienda. Podríamos encontrar también disposiciones de carácter aislado en otras legislaciones (33).

c) A nivel Estatal, en diversas disposiciones de carácter local, emitidas por lo Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Estados de la República en general, podemos hacer las siguientes observaciones:

1. Los Estados de Baja California y Quintana Roo, que son de reciente creación, cuentan con una Legislación muy pobre y tiene para ellos carácter supletorio la vigente en el Distrito Federal, mientras los legislativos de los mismos no emiten sus propias disposiciones.

2. En general los diversos Estados de la República tienen condiciones análogas. De un estudio realizado de la legislación urbanística de Chiapas, Guanajuato, México D.F., Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, se escogieron cuatro de ellos, como muestra representativa de la legislación urbana-regional, que impera dentro de las entidades federativas, que fueron los Estados de Campeche, México, Puebla y Yucatán.

d.1. Normas Constitucionales

d.1.1. Normas de Planeación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no tenían fundamentos para las normas de planeación,

salvo lo que establecía, el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional, que se refería a que la Nación tenía facultades para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con dos objetivos:

Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Fuera de esa disposición, no había ninguna norma explícita que en la parte dogmática de la misma, hiciera referencia a los problemas urbanos (34).

Mientras la materia agraria tenía un respaldo constitucional en el artículo 27 que ha significado ya toda una tradición jurídica, el crecimiento urbano con todas sus implicaciones no había motivado la preocupación del legislador constituyente para incorporarlo como uno de los grandes problemas nacionales (35).

Posteriormente fue reformado el art. 26 constitucional, y que habla sobre el sistema de planeación Democrática del Desarrollo

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -
Art. 27.

(35) Idem.

d.1.II. Normas de Tenencia de la Tierra

En éste aspecto encontramos nosotros algunas disposiciones de gran interés, como son el concepto de propiedad, de modalidades y el tipo muy especial de tenencia de la que consagrará a nuestra constitución en materia agraria.

Al respecto conviene analizar en primer término, el artículo 27 en su párrafo tercero:

a) Esta disposición contenía una norma de gran importancia que se conservó en las Reformas Constitucionales del 6 de febrero de 1976, y es la que dispone que: "La Nación tendrá en todo tiempo de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos notables susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación" (36).

Al respecto conviene analizar lo siguiente:

Art. 26*

El Estado Organizará un sistema de planeación democrá-

(36) Idem.

tica del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto Nacional contenido en esta Constitución, determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan Nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema Nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante conventos con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso

de la Unión tendrá la intervención que señala la Ley.

En efecto en este artículo se pretende armar el "Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional" y en realidad se incurre en el riesgo de crear una entidad nueva o super Ley que se llamará "Plan de Desarrollo" y que en los términos de la disposición se podrá imponer a los Estados de la Federación, a los municipios y aún a otros poderes como al Legislativo, del que sólo se dice en forma ambigua que "tendrá la intervención que señala la Ley".

Este modelo de Plan, inserto en la Constitución, se aparta de las tres decisiones fundamentales de la misma, que son el respeto a las garantías individuales, a la división de poderes y a la soberanía de los Estados, por lo que en suma se trata de un cuerpo extraño en el organismo constitucional. 37)

La nación en términos constitucionales, esta representada por la Federación y especialmente en lo que al contenido de este párrafo compete, por el Congreso de la Unión, lo que se justificará al hacer el análisis de las Reformas Constitucionales recientes.

Por modalidades entendemos limitaciones de carácter

general y abstracto, que se imponen a la propiedad privada. En el contexto constitucional, la propiedad privada es concebida como el derecho de usar y disponer de una cosa con las modalidades que determine la Nación por conducto del Congreso de la Unión, de acuerdo con el interés público, es decir se concibe como un derecho absoluto con limitaciones.

b). Necesitamos precisar que de acuerdo con el texto constitucional, no es posible realizar en materia urbano-regional una planteación de carácter obligatorio para los particulares podría pensarse que la Autoridad Administrativa sin imponer modalidades, puede limitar esta propiedad, pero no podemos olvidarnos de que la Autoridad Administrativa está obligada a respetar la garantía de legalidad, por lo que la norma jurídica debe consagrar por medio de modalidades, las limitaciones de carácter general y abstracto para que posteriormente, en forma discrecional, las aplique esta a través de los actos administrativos.

También existe la posibilidad de que este tipo de limitaciones se imponga con base en la Ley de Expropiación, pero dicho procedimiento sería demasiado costoso, atendiendo a que debe realizarse mediante indemnización.

c). Existe también otra disposición de considerable

importancia que es la contenida en la fracción I del párrafo septimo del artículo 27 constitucional, y que limita exclusivamente a los mexicanos y a las sociedades mexicanas el derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones. Esta disposición constitucional autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que otorgue facultades análogas a los extranjeros, en forma discrecional, bajo determinadas condiciones (37).

d). El artículo 27, fracción VI, tiene determinaciones importantes en tanto que sienta las bases del proceso de Indemnización y en su segundo párrafo determina que las leyes de la federación y de los Estados determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. El último párrafo suprime la garantía de audiencia en materia de expropiación.

d.1.III. Normas de Fomento

En el texto constitucional la única disposición en materia urbano-regional que encontramos, es la expropiación que ya se mencionó al analizar las normas de tenencia de la tierra.

(37) Idem.

d.l.IV. Normas de Control

En esta materia encontramos lo que dispone el artículo 28 en el sentido de que se prohíbe los monopolios, los estancos y la acaparación; y que también determina que la Ley castigará severamente toda actividad tendiente a el alza de precios y a obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Esta disposición constitucional reviste una gran importancia, en virtud de que sienta las bases fundamentales que nos permiten combatir la especulación excesiva de terrenos y el acaparamiento de predios urbanos, en beneficio de unos cuantos.

d.l.V. Normas de Organización

En primer lugar es conveniente precisar que tienen una importancia fundamental las disposiciones relativas a la forma de gobierno, a la estructura federal, a la división del territorio de estados, a la división de poderes, a la competencia de cada uno de los órganos y a algunas otras disposiciones, que la misma contiene. Sin embargo solo haremos mención específica de unas de ellas.

a) Los artículos 72 y 73 de la constitución otorgan facultades al congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo con lo que dispone en su fracción VI. En su fracción XVI, le otorga facultades para dictar leyes sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República. En la fracción XVIII para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos y para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; y la fracción XIX para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos (38).

b) El artículo 76 constitucional otorga facultades exclusivas al senado de la República en su fracción VI para resolver las cuestiones políticas que surjan entre dos o más estados (39).

c) El artículo 89, otorga al presidente de la República facultades que tienen importancia en esta materia, como son las propiamente administrativas y de emitir los reglamentos encaminados al mejor cumplimiento de las leyes (40).

d) El artículo 124, determina que lo que no está

(38) Idem.

(39) Idem.

(40) Idem.

expresamente reservado a la federación por este ordenamiento es competencia de los Estados (41).

e) El capítulo II, del título II en sus artículos 42, 43 y 44, sienta las bases de lo que comprende el territorio nacional, y de la división política en la República Mexicana. Tiene una gran importancia para el urbanismo, en virtud de que es una división política y administrativa de la cual no se puede prescindir, aún a nivel federal (42).

d.I.VI. Normas Procesales

Las normas más importantes en materia procesal, de interés para nuestra materia, están contenidas en los artículos 14, párrafo segundo y 16 de la Constitución, que consagran respectivamente las garantías de legalidad, "Reina de todas las garantías del gobernado", contenidas en la Constitución y que no tiene ningún principio de excepción; y la garantía de audiencia que es requisito primordial de todo proceso (43).

Concluyendo del análisis de nuestra Constitución podemos determinar que las Reformas del 6 de febrero de 1976, -

(41) Idem. .

(42) Idem.

(43) Constitución, Art. 14.

y en especial en el momento en que se gestó la Constitución actual la urbanización no representaba un problema de orden Nacional, por lo que no se reguló a nivel federal, lo que motivo con base en el artículo 124 de nuestra carta magna, que los congresos de los estados legislaran profusa y desordenadamente sobre esta materia motivando el caos normativo existente. Por todo esto, fue necesario un primer intento de sistematización de la normativa urbano-regional a nivel nacional, que sentará las bases, para que posteriormente los Estados legislaran al respecto (44).

Paralelamente a esto, surgían problemas relativos a núcleos de población que se encontraban divididos artificialmente por límites políticos, con base en los que dispone el artículo 135 de la Constitución, hiciera las modificaciones pertinentes en relación con estos aspectos (45).

(44) Constitución, Art. 16

(45) Constitución, Art. 135.

CAPITULO IV.
ESTRUCTURA DEL DERECHO URBANISTICO POSITIVO MEXICANO

1. ANALISIS DE LAS BASES CONSTITUCIONALES
 - a. ARTICULO 27 PARRAFO III
 - b. ARTICULO 73 FRACCION XXIX, INCISO C
 - c. ARTICULO 115 FRACCION V Y VI.
2. ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
3. ANALISIS DE LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
4. ANALISIS DE OTRAS LEYES

CAPITULO IV.

ESTRUCTURA DEL DERECHO URBANISTICO POSITIVO MEXICANO

1. ANALISIS DE LAS BASES CONSTITUCIONALES

Como ya se menciona anteriormente, el día 6 de febrero de 1976, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la reforma y adiciones a los artículos 27, 73 y 115, estableciéndose con claridad meridiana el fundamento constitucional de Derecho Urbanístico Mexicano por primera vez en la historia de este país, ya que la problemática relativa a la ordenación y al planteamiento urbanístico se elevó a categoría constitucional, dándose el primer elemento de carácter legislativo para estructurar la autonomía del Derecho del Derecho Urbanístico de nuestra patria; estas reformas y adiciones tuvieron el propósito de hacer factible la ordenación, verdaderamente urgente de las cuestiones que atañen al crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas y al equilibrio de la población rural y urbana.

Toda forma jurídica y actos de autoridad que se refiera a este campo de aplicación deberá necesariamente acatar las disposiciones de nuestra Carta Magna en esta materia.

Estas disposiciones fueron la base de la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, que fue aprobada

por el Congreso de la Unión el día 20 de mayo de 1976.

a. ANALISIS DEL ARTICULO 27 PARRAFO III

Del análisis de la citada Reforma Constitucional, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

1. De acuerdo con el texto constitucional, son atribuciones de la Nación, las contenidas por este párrafo, por lo que es necesario primeramente dilucidar que entendemos por Nación, y cuáles son sus límites y atribuciones. De acuerdo con doctrinas sostenidas por eminentes tratadistas de Derecho Constitucional, como son Felipe Tena Ramírez e Ignacio Burgoa, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es correcto entender por ésta a los estados y ubicarla en la esfera local, si no que en términos iguales debía ubicarse en órganos superiores que representaran en sí a la nación y que comprendieran los órganos federales y los locales; sin embargo, por no existir en nuestra estructura constitucional este tipo de organismos, deberíamos entender que esto se atribuye a los órganos centrales, que además de realizar las atribuciones que les competen propiamente en materia federal, deben llevar a cabo aquellas que corresponden a la nación, en virtud de lo cual tienen la representación de ésta. Por ende, la nación no puede ser representada por los órganos locales, sino más bien por los federales y en este caso, para-

todo lo que atañe al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretando esta disposición, ha determinado que el ejercicio de estas atribuciones corresponde ejercerlo a la Federación, a través del Congreso de la Unión, estando imposibilitados por lo tanto, las autoridades locales así como el Poder Ejecutivo Federal en uso de facultad reglamentaria, para realizar cualquiera de los actos contenidos en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional. Sin embargo, quiero mencionar que esta interpretación es contradictoria, de los que menciona la fracción XXIX-C del artículo 73 y la fracción V del artículo 115 de la Ley, como más adelante explicare (46).

2. En segundo lugar, una vez precisado el sujeto que deberá ejercer las atribuciones que otorga esta disposición, deberá precisar el objeto de la misma, que es regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento con objeto de:

- I. Cuidar de su conservación
- II. Hacer una Distribución equitativa de la riqueza pública.
- III. Lograr el desarrollo equilibrado del país.
- IV. Lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

(46) constitución Política, Art. 27. Fracción IV.

3. Para lograr los objetivos citados, el precepto -- dispone que se dictaminarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos, y para establecer las 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.

4. Con estas reformas el artículo 27 Constitucional constituye un sensible adelanto por medio del cual se elevaron a nivel constitucional, en su parte dogmática, disposiciones que son atingentes a uno de los grandes problemas nacionales. Además se introducen los conceptos que serán el eje de la acción urbanística estatal (47).

El párrafo tercero del artículo 27 Constitucional en vigor, confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad 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 (48).

(47) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27.

(48) Idem.

A partir de esos nuevos objetivos señalados para la Nación, se estableció en el nivel constitucional, el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado Mexicano para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos y 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.

Es por esto, que al estar directamente vinculada la utilización de la tierra con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de poblaciones, es imperativo para el Estado Mexicano, como lo ha sido para todos los Estados democráticos del mundo, el poder establecer usos del suelo urbano. Para el orden jurídico, es obvio que tiene mayor jerarquía la protección de los derechos de la comunidad, esto es, del conjunto de hombres que integran los asentamientos humanos, frente al derecho individual y subjetivo; como quedó definido desde 1928 en el Código Civil del Distrito Federal en su artículo 830, que a la letra dice: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella - con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes" (49).

(49) Código Civil del Distrito Federal, Art. 830.

Por otra parte, la exposición de motivos de las modificaciones constitucionales de 1976, señalaba que "la multiplicidad de elementos y de competencias que inciden en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas entre sí, y de estas con la federación, como única forma de ser congruente al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartida. Federalizar estas acciones públicas sería una posición conservadora, anti-histórica, que escindiría responsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal; sólo la acción compartida entre la Federación y los Estados permitirá una acción intergubernamental de amplia comunicación que de atención al problema de manera integral (50).

b. ANALISIS DE LA FRACCION XXIX-C DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION.

1. De acuerdo con esta fracción, se faculta al Congreso de la Unión para: "Fracción XXIX-C. Para expedir las -

(50) Constitución Política, ob. cit. Art. 73, Fracc. XXIX-C.

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 3º del Artículo 27 de esta Constitución" (51).

Cabe destacar, que este tipo de leyes que articulan y establecen el grado de concurrencia, son normas que dan vigencia al federalismo. La esencia de los sistemas federales en la distribución de las competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, distribución que se hace a partir de principios comunes fijados en la Constitución Federal, los que le dan funcionalidad a dicho sistema de gobierno, tesis que respalda la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al enunciar en su artículo 41 que el pueblo ejercerá su soberanía, por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y los propios de los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

2. Esta disposición no remite a un criterio de división de competencias que como vemos, no existe, por lo menos

(51) Constitución Política, ob. cit. Art. 27, Fracción III.

de una manera explícita.

De acuerdo con lo expuesto al analizar el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional, podemos observar a primera vista que surge un conflicto entre esa disposición y la fracción XXIX-C del Artículo 73, que reconoce tácitamente que los estados y los municipios tienen competencia en materia de asentamientos humanos; dado que, de acuerdo con el sentido que tiene el primero de ellos, sostenido por la doctrina y jurisprudencia debe entenderse a la Federación, actuando a través del Congreso de la Unión, en tanto que este último artículo, presupone competencias existentes por parte de los estados y municipios. En segundo lugar puede suponerse que en general, las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, corresponden a la Nación, y que ésta la ejercerá a través del Congreso de la Unión, con excepción de lo que es materia de asentamientos humanos, dado que la fracción XXIX-C viene a constituir una excepción al principio contenido en dicha norma constitucional, por lo que si son competentes los estados y los municipios (52).

(52) Constitución Política, Art. 27. Pfo. XXIX-C.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Debemos comprender que la Constitución esta explícitamente diciendo que la competencia de la Federación, los Estados y los Municipios, está determinada por el mismo ordenamiento máximo, por lo que podemos deducir lo siguiente:

Primero.- Corresponde a la Federación todo aquello que este expresamente consagrado por nuestra Ley suprema, por lo que es competencia federal en este caso:

- Legislar sobre todo lo que contiene el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional.

- El establecer la concurrencia entre la Federación, los Estados y los municipios, de acuerdo con lo que dispone la fracción que fue analizada.

- Intervenir en los procesos de conurbación que se dan entre dos o más entidades federativas de acuerdo con la fracción V del artículo 115 Constitucional.

3. Parece que ésta disposición trae en sí el reconocimiento de competencias diversas que, aún cuando no estan determinadas, están mencionadas explícitamente.

Esta fracción del Artículo 73 no resuelve el problema y parece que delega a el Congreso de la Unión, la facultad

de determinar las competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, en la norma reglamentaria que emita del artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero (53).

Sin embargo, resulta dudoso que el Artículo 73 Constitucional que pertenece a su parte orgánica faculte a la Federación a delegar atribuciones que le ha otorgado sólo a ella en la parte dogmática (54).

4. Hubiera sido conveniente que esta disposición constitucional que analizamos, fuera más explícita, otorgando facultades al Congreso de la Unión, para legislar en lo que atañe a asentamientos humanos, de acuerdo con bases que la misma disposición fijara.

c. ANALISIS DE LAS FRACCIONES V Y VI DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La tercera reforma y adición que fue publicada en 1983 recayó sobre el artículo 115 Constitucional que rige en todo lo relativo a la organización del Municipio Libre; estas consisten en dos nuevas fracciones que fueron la V y VI que al texto dicen:

(53) Constitución, Art. 73.

(54) Idem.

Fracción V.

Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus Jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el Párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedieron los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios;

Fracción VI.

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

Es lógico que el expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en materia de asentamientos humanos, no corresponde a la organización política y administrativa del municipio a la cual tampoco se refiere la situación prevista en la fracción VI del mismo precepto. Estas disposiciones, de acuerdo con una técnica legislativa correcta, debería haberse consagrado en un artículo distinto y no como parte de esta disposición constitucional que se refiere al Municipio Libre.

Por otra parte, si nos basamos en la integración literaria de esta disposición, concordaremos con Gabino Fraga, el cual expone que esta disposición rompe con el sistema de separación de poderes al atribuirse a los municipios, la facultad de expedir las leyes necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27. Por otro lado, no podemos pensar jamás que fue la intención del Constituyente Permanente crear el caos normativo, en el país al propiciar, que además de las normas jurídicas que emane del legislativo federal y local, cada Municipio tenga su propia normativa que le sea aplicable en una materia tan importante como son los asentamientos humanos.

Ante la gravedad de este problema, las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social, estu-

dios legislativos, puntos constitucionales y gobernación, de la Cámara de Diputados, al presentar a la misma para su aprobación, la Ley General de Asentamientos Humanos, en el cual hicieron mención en la página décimo segunda de la exposición de motivos, en su segundo párrafo que "es oportuno, a juicio de las comisiones, dejar establecido que en observancia de lo dispuesto por la fracción V del artículo 115 de la Constitución General del País, recientemente reformada, se excluyó del proyecto toda posibilidad de conferir facultades de legislar en materia de Asentamientos Humanos a los Ayuntamientos, previniendo la circunstancia de que en los términos de éste proyecto, dichos cuerpos orgánicos como son los municipios sólo están autorizados para expedir las disposiciones administrativas relacionadas con la observación de la Ley y su reglamento" (55)

no cabe duda que la exposición de motivos mencionado, no está de acuerdo con la interpretación literal de lo dispuesto por nuestra Ley Suprema en esa norma, salvo que entendamos por competencias, la competencia funcional, es decir que los Estados y Municipios pueden ejecutar los actos que le competen de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la Constitución del Estado de que se trate,

(55) Constitución, Art. 115, Fracción. IV.

y podemos determinar de acuerdo con las normas aplicables, las que de ninguna manera los atribuyen a los Municipios la facultad de dictar leyes.

Por otra parte, a eso nos lleva a encontrar esta interpretación en tremenda contradicción con lo establecido por el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, tomando en cuenta ésto es preferible adherirse a los conceptos de Ignacio Burgos que al respecto comenta "Esta contradicción se debe disipar declarando la prevalencia del tercer párrafo del Artículo 27 sobre las tantas veces mencionada fracción V, cuya infeliz redacción hace negatorio el aludido derecho nacional para convertirlo en derecho municipal". Por otra parte, continúa diciendo el connotado constitucionalista que "si se admitiera que las autoridades municipales tuvieran las facultades legislativas a que el texto de dicha fracción V se refiere, se crearía el caos normativo dentro de toda entidad federativa, puesto que cada municipio podría expedir su propia legislación en la que impusiera modalidades a la propiedad privada y en la que se aplicaría diversa, contraria o contradictoriamente la Ley Federal Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

Ante esta ominosa posibilidad, considero que la mente del legislador que adiciono al artículo 115 de la Constitución la fracción V, no estuvo la idea de provocar dentro de cada

Estado de la República, el citado caos normativo que obviamente impediría la solución adecuada y certera a los graves problemas originados por los "Asentamientos Humanos".

Si duda cabe que la interpretación a la cual preferimos acogernos, y que es sostenida por las comisiones de la Cámara de Diputados que elaboraron el proyecto definitivo y por el destacado jurisconsulto Ignacio Burgoa, se aparten de una interpretación literal del texto reformado; por lo que, dada la poca claridad del texto constitucional, podrían dar motivo a un serio conflicto, sino fuera porque el texto definitivo de la Ley General de Asentamientos Humanos lo sostiene en forma definitiva, y dado que, los estados y los municipios deben obrar atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal de la materia, se les daba la posibilidad de acogerse a un interpretación de nuestra norma que, en lugar de resolver el problema de los asentamientos humanos, lo agudizaría.

En segundo lugar tenemos que referirnos a la fracción V que se adicionó del Artículo 115 que analizare; al respecto, es conveniente recordar que el principal problema en relación con el cual se regulo la materia de las conurbaciones, era el establecer en forma coordinada el desarrollo del Area Metropolitana de la Ciudad de México, de acuerdo con el texto de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, presentada por el Presidente de la República Mexicana, al Congreso

de la Unión; sin embargo, por una poca claridad del texto constitucional, parece que éste problema no se incluye dado que la letra del precepto sólo se refiere a "cuando dos o más centros urbanos situados en entidades federativas tienen a formar continuidad geográfica..." por lo que claramente vemos que en el mismo no se cita el caso del Distrito - Federal (56).

2. ANALISIS DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Ley General de Asentamientos humanos, significa por una parte la norma reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, que rebasa los marcos tradicionales y locales de la Acción Legislativa Urbanística; por otra parte, significa la existencia de una ley regla como respuesta al caos legislativo imperante en la materia de todos los Estados de la - Federación.

En esto último, coincide con la moderna disposición de las legislaturas europeas, ya que implanta el principio de norma estructurante de la legislación urbanística, tendiente a crear una instrumentación legislativa sistematizada a nivel federal, estatal y municipal. Este sistema, que nace así

(56) Constitución, Art. 115 Fracción .V.

con el planteamiento de ésta iniciativa, tiende a dar coherencia orden y estructura al Derecho Urbanístico Mexicano. Es de alabarse éste primer intento de sistematización de la normativa urbanística.

A continuación se establecerá el análisis de la iniciativa y de la ley aprobada, que como se verá, tiene diferencias fundamentales.

1º Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.

El objeto de la iniciativa es implementar las reformas y adiciones constitucionales que se han expuesto anteriormente.

No cabe duda que fue necesaria y urgente esta implementación, a fin de que los diversos órganos del Estado cuenten con facultades para actuar en esta materia, y que se deslinden con precisión sus campos y funciones para que el Estado pueda lograr los altos fines consagrados en las reformas al tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional.

Podría decirse que los objetivos de la iniciativa, son posibles pero sin embargo son demasiado ambiciosos y se les compara con los instrumentos legales que el resto del Artículo proponía, dado el limitado alcance de los mismos.

La iniciativa se caracterizó por falta de precisión de sus disposiciones, que no parece estar apoyada en estudios jurídicos suficientemente técnicos.

A). ESTRUCTURA DE LA INICIATIVA

El capítulo primero, de disposiciones generales, señala que el objeto de la Ley es el establecimiento de la adecuada concurrencia de las entidades federativas de los municipios y de la federación, con la finalidad de ordenar los Asentamientos Humanos, fijar las normas básicas de la acción pública relativa a la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como definir los principios conforme a los cuales la acción pública ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques. También se consigna en este capítulo la materia que regula las competencias en general de todos los niveles en la expedición de las Leyes Reglamentarias a ella (57).

En el capítulo segundo se establece la concurrencia y coordinación de la Federación, las Entidades Federativas

(57) Ley General de Asentamientos Humanos, Capítulo I, Disposiciones Generales, pág. 35 y Sgtes.

y los Municipios, atribuyendocompetencias a diversos órganos - federales, así como a los estatales y municipales.

El capítulo tercero es el más directamente instrumentado de toda la iniciativa, ya que en el se previene la acción directa federal para la regulación de las conurbaciones que se encuentren ubicadas en territorios de dos o más entidades federativas, definiéndose el concepto de conurbación y atribuyendo la intervención federal cuando estos casos se presentan.

Por último, el capítulo cuarto reglamenta lo relativo a función pública y el régimen urbano de tierras, aguas y bosques, con el objeto de ordenar los Asentamientos Humanos en cuanto a fundación, conservación y mejoramiento de éstos, creándose un sistema de ordenación a través del establecimiento de destinos, usos y provisiones y reservas que vienen a ser fundamentalmente modalidades y limitaciones a la propiedad privada respecto a el uso del suelo; éstas se establecerán en los decretos que expidan los ayuntamientos conforme a los planes nacionales y estatales.

B). ANALISIS CONSTITUCIONAL

De acuerdo con lo antes expuesto, la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, autoriza para imponer

modalidades a la propiedad privada a órganos que no tienen facultades para hacerlo, dado que el único que tiene esa capacidad es el Congreso de la Unión. Así vemos, como en las fracciones primera y segunda del Artículo 17, otorga facultades a los gobiernos de los estados para expedir la Reglamentación local de Asentamientos Humanos.

Ambas disposiciones deberán establecer modalidades a la propiedad privada, por lo que, son violatorias de la disposición constitucional.

Las fracciones primera y cuarta del Artículo 18, facultan a los ayuntamientos para expedir los decretos necesarios para ordenar los Asentamientos Humanos y para determinar los destinos, usos, provisiones y reservas de los predios, por lo que pueden imponer modalidades a la propiedad privada. Esta disposición es violatoria del Artículo 27 Constitucional (58).

La garantía de audiencia, consagrada en el Artículo 14 de la Constitución, la que debe de ser respetada también por la autoridad legislativa, en tanto que ésta "queda obligada a consignar en sus Leyes Reglamentarias los procedimientos

(58) Constitución, Art. 27.

necesarios para que oiga a los interesados y les de oportunidad de defensa, en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos" (59).

En la iniciativa no se establece ningún medio de defensa, a pesar de que algunos de sus preceptos establecen la posibilidad de que se ejecuten actos de privación en perjuicio de los gobernados. Así, se puede mencionar los artículos 8 y 44. Por otra parte la autoridad administrativa federal, para realizar los planes de desarrollo de las conurbaciones, debe necesariamente afectar a los particulares, por lo que éstos deben encontrar en el texto de la Ley, los recursos necesarios para hacer valer sus derechos (60).

También se encuentra en esta iniciativa que se viola la garantía de legalidad dado que otorga facultades a los ayuntamientos para determinar los usos, destinos, provisiones y reservas, sin que en el texto de la Ley exista una base que permita a la misma autoridad ejercer esas funciones de zonificación en forma discrecional, en este sentido Gabinó Fraga se ha manifestado diciendo que "Consideremos que es inadmisibles, dentro de un régimen de legalidad, la facultad, que en una Ley se concediera a la administración para resolver

(59) Constitución, Art. 14.

(60) Constitución Política, Art. 8 y 44.

todos los casos de acuerdo con la circunstancias particulares de cada uno de ellos; pues en tal ocurrencia, esa amplitud de discreción sería incompatible con la idea de una verdadera regulación de la materia por el poder Legislativo; equivaldría a una delegación de facultades, sin que siquiera tuviera las consecuencias de las facultades, extraordinarias del Ejecutivo, de que en otro lugar nos ocuparemos, sino que dentro de la falta de límites para su actuación, tendría amplia oportunidad para degenerar en el ejercicio de un poder arbitrario".

La iniciativa resulta violatoria de esta garantía, toda vez que otorga facultades arbitrarias a los ayuntamientos, porque no la sujeta ninguna norma jurídica dentro de las cuales puedan ejercer dichas facultades, en este sentido referente al Artículo 37 de la Ley, de acuerdo con el cual los ayuntamientos pueden expedir decretos para determinar usos, destinos, provisiones y reservas (61).

C. ANALISIS TECNICO, JURIDICO-URBANISTICO

Al analizar la ley se encuentran algunas diferencia de carácter técnico-urbanístico, entre los cuales se puede mencionar:

(61) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 37.

I. No precisa la naturaleza, el ámbito, el contenido, la tramitación, la ejecución, los recursos, ni la participación popular en la elaboración de los planes de desarrollo. Si esto no se realiza en forma clara no contaremos con un instrumento propicio para gestar el desarrollo urbano.

II. Es fundamentalmente orgánica, defecto del que adolecen prácticamente todas las legislaciones estatales.

III. Utiliza algunos términos jurídicos con poca precisión, como los del sector público federal, entidades del sector público, gobiernos de los Estados, acciones, etc.

IV. Determina que a la Federación le corresponde elaborar los planes federales del desarrollo urbano, a los gobiernos de los estados los planes locales de desarrollo de los Asentamientos Humanos y a los Ayuntamientos establecer los planes municipales que prevén acciones e inversiones que tienden a regular el mejoramiento urbano, la conservación y el crecimiento de los centros de población. Sin embargo no precisa cual es el ámbito material de validez de los planes, por lo que deja abierta la posibilidad de que el plan federal, los planes locales y municipales, en un momento dado incidan sobre la misma cuestión de forma coordinada, o aún contradictoria, propiciando el caos en la aplicación de los planes.

V. En el único caso en que se precisa el contenido de los planes es el referirse a los planes municipales.

VI. No resuelve, ni puede resolver el problema de las competencias, dado que esto es materia constitucional; en dado caso la Ley debe interpretar nuestro ordenamiento máximo y no contener disposiciones que se extralimiten a los márgenes que fija la norma constitucional.

Por otra parte, se puede hacer las siguientes afirmaciones en favor de la iniciativa, ya que no sólo presenta cosas negativas sino que también presnetta aspectos favorables como son los siguientes:

a). El primer intento de sistematizar la normativa urbanística a nivel federal, estatal y local.

b). Se pretendía que uera a ser un instrumento el cual hiciera posible la aplicación de las disposiciones constitucionales.

c). Los objetivos de la misma son muy laudables, independientemente de la ineficacia de su estructura para alcanzarlos.

2º Análisis de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La aprobación inicial de la Ley General de Asentamientos Humanos, presentada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, y decretado de fecha 26 de mayo de 1976 despertó la inquietud general de la población y fue motivo de enconadas discusiones y análisis hechos por todos los sectores de la población.

Como consecuencia de ésto y del a conciencia existente tanto en el Poder Ejecutivo como en el legislativo, en el sentido de la necesidad de revisar este proyecto juiciosamente, por las profundas repercusiones sociales que trae inherentes, se hizo una minuciosa revisión del mismo.

Con los elementos aportados por las participaciones de los diversos sectores de la población, las Cámaras de Diputados y de Senadores, designaron comisiones para que en forma conjunta, hicieran la revisión definitiva de la Ley, en la cual fueron recogidas todas las aportaciones positivas que se pudieron sacar de las diversas opiniones propuestas.

Respecto a la Ley aprobada por el Congreso de la Unión, y decretada en fecha 26 de mayo de 1976 cabe hacer los siguientes comentarios:

A. ESTRUCTURA

EL CAPITULO I. Determina el objeto de la ley, que es establecer la concurrencia de los municipios, los estados y de la federación, en el ámbito de los Asentamientos Humanos, fija las normas básicas para planear la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población define los principios conforme a los cuales el Estado ejercera sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios. También se incluyeron algunas definiciones de lo que debe entenderse por Asentamientos Humanos, centros de población y sector público. En el mismo capítulo se establecieron determinaciones de gran importancia que correspondía a las bases generales de la Ley, entre las cuales se encuentran los instrumentos para lograrlos, como son los planes.

EL CAPITULO II, Que se refiere a la concurrencia y coordinación de autoridades, determina no sólo la concurrencia, sino la competencia de los municipios, las entidades federativas y la federación. Se determinan también las bases del plan Nacional de Desarrollo Urbano, así como su contenido; las atribuciones y obligaciones de diversas dependencias del poder Ejecutivo Federal, que se considera en este campo representados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

de las Entidades Federativas, a través de los poderes legislativos y Ejecutivos y de los Ayuntamientos. Para poder elaborar el Programa Sectorial de Desarrollo Urbano.

CAPITULO III. Regula con mucho mayor precisión el fenómeno de las conurbaciones que se presentan cuando dos o más centros de población, forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Se determina que cuando las conurbaciones se den entre poblaciones ubicadas en dos estados distintos se otorgan facultades al Presidente de la República, para que éste haga la declaratoria correspondiente y se le da poder, para intervenir en el proceso de conurbación, la planeación y la regulación de la zona conurbana. El -- Artículo 24 dispone que se deberá crear para las zonas conurbadas una comisión, presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecológico, en representación del Gobierno Federal, que elabora el Programa de Ordenación y Regularización de la Zona Conurbada y se precise las funciones de la Comisión. SE determina que el plan deberá ser aprobado por el Presidente de la República y que una vez hecho esto, se expedirán las declaratorias de provisiones, uso, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio (62).

(62) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 24. Capítulo - III.

EL CAPITULO IV. De la misma contiene regulaciones a la propiedad en los centros de población. Define conceptos tales como conservación y mejoramiento de los centros de población, así como provisiones, usos, reservas y destinos. Se determinan algunas disposiciones de operación de las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos. Se determinan algunas disposiciones de operación las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios y se determina que las autoridades administrativas, no expedirán ningún permiso, autorización o licencia que contravenga lo establecido en los planes de desarrollo y en las declaratorias mencionadas.

EL CAPITULO V. Se refiere a la tierra para el Desarrollo Urbano y Vivienda, no importando cual sea su Régimen jurídico, están sujetas a las disposiciones que las autoridades dicten conforme a ésta Ley y algunas disposiciones en relación con las tierras que se encuentran en explotación minera, agrícola o forestal.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios llevarán a cabo la Ley de planeación para el Desarrollo Urbano y la Vivienda con el objeto de crear centros de Reserva Territorial y vivienda para evitar especulaciones

con el uso del suelo urbano, es decir, crear viviendas a las posibilidades de las personas de escasos recursos económicos en base a un programa sectorial por medio de estudios socioeconómicos.

B. ANALISIS CONSTITUCIONAL

Haciendo una comparación con la iniciativa, encontramos que continua con la misma violación a lo previsto por el Artículo 27 Constitucional, dado que otorga facultades a las legislaturas locales, para elaborar, revisar y ejecutar el plan estatal y los planes municipales, así como expedir las declaraciones sobre precisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, de acuerdo con lo que determina el artículo 16, apartado "A", fracción I y II, lo cual forzosamente deberá consistir en imponer modalidades a la propiedad privada (63).

Puede pensarse que ésta interpretación esta en contradicción con los Artículos 73, fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Federal de la República, sin embargo, aun cuando este punto es discutible, se considera que es mucho más técnico sostenerlo, independientemente de que esto constituya un límite para el Derecho Urbanístico (64).

(63) Constitución, Art. 27.

(64) Constitución, Art. 73, 115 y 27.

En segundo lugar, la iniciativa no establece ningún procedimiento de defensa contra los actos de autoridad que constituyan una privación de los derechos de los gobernados, sin embargo esto se subsana en la Ley General de Asentamientos Humanos lo dispuesto en la fracción IV y V del apartado "A" del Artículo 16 y lo que establece el artículo 36, al determinar que el fundamento de la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, deberá hacerse conforme a la Ley local de la materia. En éste último caso se subsana a la inconstitucionalidad planteada por la iniciativa. También se suprime la facultad legislativa que la iniciativa otorgaba a los ayuntamientos, de acuerdo con lo que disponía la fracción V del Artículo 115 Constitucional (65).

No cabe duda que la Ley se apartó de la interpretación literal de dicha norma constitucional, que sólo propiciaría el caos normativo del país.

Se corrigió también la violación a la garantía de legalidad que contenía la iniciativa, la que pretendía otorgar facultades a los ayuntamientos para determinar los usos, destinos, provisiones y reservas.

(65) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 36.

C. ANALISIS TECNICO JURIDICO URBANISTICO

En el análisis de la Ley se pueden hacer las siguientes observaciones:

I. Los objetivos parciales de la Ley, contenidos en el artículo 3º. de la misma, contemplan con una gran visión nuestra problemática (66).

II. El artículo 10 de la Ley, determina las consideraciones previas para la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Urbano, lo cual representa un considerable avance respecto a lo que establecía la iniciativa.

III. El Artículo 11 determina el contenido del Programa Sectorial sin embargo, es sumamente vago y deja un amplio margen a la interpretación, para la elaboración del mismo. En su segundo párrafo determina, lo cual es sumamente valioso, que el Plan estará sometido a un proceso permanente de análisis y evaluación.

Asimismo, el Artículo 4º. de la Ley, prevé que los tipos de planes, programas y que también éstos deberán ser

(66) Ley General de Asentamientos Humanos, Art. 3.

publicados en forma abreviada en los periodos oficiales y en los de mayor circulación correspondiente, y que se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se lleve su registro, lo cual es un sensible avence, que pone a conocimientos de los presupuestos interesados, el plan que puede afectarles (67).

IV. Las competencias de los poderes de las entidades federativas están precisadas con mucha técnica jurídica.

V. La delimitación del área conurbada esta fijada en el Artículo 21 de la ley, con mucha mayor precisión que la determinación que contenía la iniciativa. Sin embargo, el radio de 30 kilómetros es demasiado rígido para los múltiples problemas de conurbación que pueden presentarse. Empero una determinación tan rígida, no es adecuada para casos, tales como el del área metropolitana de la Ciudad de México, dada la repercusión que esta tiene en un ámbito regional restringido y en otros, será excesivamente grande (68).

3. ANALISIS DE LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Este ordenamientos que derogó la Ley de planificación -

(67) Idem, Art. 4.

(68) Idem, Art. 21.

del Departamento del Distrito Federal, de fecha 30 de Diciembre de 1953, tiende a reglamentar la Ley General de Asentamientos Humanos, en lo que se refiere al Distrito Federal,

No se puede poner en tela de juicio la enorme importancia que tiene para la vida de la Ciudad de México, parte de la cual corresponde a su ámbito territorial de validez (69).

A). ESTRUCTURA

En relación con la misma podemos hacer las siguientes observaciones:

Esta Ley se compone de seis capítulos:

El primero de ellos se refiere a las disposiciones generales en las cuales se determina el objeto de la misma, que es de acuerdo con el Artículo 1º., ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establece las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

(69) Idem, Art. 21.

También establece los fines de la ordenación y regulación del desarrollo urbano, las facultades del Departamento del Distrito Federal, y otras disposiciones, cuyo sentido es propiciar la eficacia de esta norma.

El capítulo segundo se refiere a la planeación urbana, y trata del Plan Director, del Plan General, de los planes Parciales de la Comisión de Operación Económica del Plan Director y de la ejecución de las obras actividades consideradas por el plan Director.

El capítulo tercero de la misma se refiere al régimen del territorio y ordenación de los sistemas urbanos, y de acuerdo con lo que dispone la Ley General de Asentamientos Humanos, sienta las bases para fijar los destinos, usos y reservas del territorio. En este apartado no se regula a las provisiones, que de acuerdo con el artículo 37 de la Ley General de Asentamientos Humanos, "son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población"; dado que en el Distrito Federal no debe propiciarse la creación de nuevos centros de población, sino más bien la ordenación de los existentes.

También establece reglas para la estructura vial y el sistema de transporte; la fusión, subdivisión, relativiza-

ción y fraccionamiento de terrenos; la vivienda; el mejoramiento de las zonas deterioradas físicas y funcionalmente, y la infraestructura, equipo, equipamiento y servicios urbanos.

El capítulo cuarto de la misma se refiere a la preservación del patrimonio cultural, monumentos históricos, artísticos, etc.

El capítulo quinto establece las medidas de seguridad y las sanciones.

El capítulo sexto nos habla de los recursos administrativos que pueden oponer los particulares en contra de las disposiciones derivadas de esta ley.

B). ANALISIS CONSTITUCIONAL

1. La ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, resulta violatoria del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, ya que en su Artículo 15, fracción 1, inciso "A", señala que "el Plan Director deberá contener los dentinos, usos y reservas del territorio y del espacio" (70), y a su vez el Artículo 13 señala que la planeación estará a cargo

(70) Constitución Política, Art. 27.

del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien podrá delegar esta función a la Dirección General de Planificación. También es anticonstitucional el Artículo 41 de la Ley, dado que ésta faculta al Jefe del Departamento del Distrito Federal para determinar los destinos, usos y reservas, lo cual constituye una imposición de modalidades a la propiedad privada, de acuerdo con lo expuesto al hacer el análisis del Artículo 27 Constitucional, sólo es competencia del Congreso de la Unión, en su calidad de representante de la Nación (71).

II. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es violatoria de la Garantía de Audiencia consagrada en el Artículo 16 Constitucional, dado que es el único recurso que establece a favor de los gobernados es el de inconformidad, contenido en sus Artículos 26 fracción VIII y 32; esa conformidad sólo puede hacerse valer en contra de los planes parciales y la tramitación del recurso debe ser fijado por un reglamento de la Ley, por lo que mientras no exista ésta disposición reglamentaria que fije el procedimiento administrativo de manera que se respete a la garantía de audiencia, cualquier acto de privación de derechos de los gobernados, que en ella se apoye, es violatoria de la misma garantía (72). Por otra

(71) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Art. 13.

(72) Constitución Política, Art. 16.

parte, como solo en los casos de los planes parciales pueden hacerse valer la inconformidad, de acuerdo con el texto de la Ley, ésta resulta violatoria de esa garantía, dado que, no se preve medio de defensa alguno tratándose de demolición de construcciones, ni para el caso de desocupación de predios edificados, ni mucho menos para el caso de los planes Rector y General (73).

III. Este ordenamiento también es violatorio de la Garantía de legalidad, en dos de sus disposiciones, que son los Artículos 41 y 78, que establecen que el Departamento del Distrito Federal, tiene facultades para determinar si los anteproyectos de estructura vial y habitacionales pueden o no ser considerados al libre arbitrio de la autoridad, como planes parciales (74).

Esta disposición da origen a una actitud no reglamentada por lo que es violatoria de la garantía mencionada.

C). ANALISIS TECNICO JURIDICO

El objeto de esta Ley es sumamente amplio, pues into-

(73) Ley de Desarrollo Urbano, Art. 26 y 32.

(74) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Art. 41 y 78.

gra en su texto disposiciones sobre materias que anteriormente - formaban parte de múltiples disposiciones jurídicas. En primer lugar, de acuerdo con lo ya expuesto al hacer referencia de la misma, encontramos en el Artículo 1º, un objeto múltiple de regulación que se refiere en primer lugar a "ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal", a lo cual practicamente se refiere al capítulo segundo de la Ley, al tratar de la planeación urbana.

I. De acuerdo con lo antes mencionado, las características de la planeación, son la autenticidad, la unidad y la flexibilidad.

La autenticidad está prevista en el Artículo 16 de la Ley, al determinar que éstos deben basarse en un conocimiento de la realidad; la unidad está incorporada en varias disposiciones de la misma, entre las cuales podemos mencionar al Artículo 36, que dice que "todas las obras y actividades consideradas por el Plan Director como vinculadas con el desarrollo urbano se realice en el Distrito Federal, deberán sujetarse a lo dispuesto en dicho plan"; el principio de flexibilidad está contenido en el Artículo 18 de la Ley, que determina el sistema de evaluación de los resultados del plan General (75).

(75) Ley General de población, Art. 16.

II. En relación con el sistema de planes, abandoné el concepto de plano Regulador como instrumento único de planificación y determina ésta a través del plan Director, del Plan General y de los planes parciales.

La materia que va a regular el Plan Director es amplísima, por una parte se le asignan contenidos específicos, y por otras se preveen ciertos objetivos cuya instrumentación requiere una base legal mucho más detallada.

No existe una sistematización en cuanto al contenido de cada uno de los planes, así cuando el Artículo 13 determina como se divide el Plan Director, los conceptos del Artículo 15 no encuadran perfectamente ni el Plan General, ni en los Planes Parciales, ni mucho menos en el sistema de evaluación.

Podría pensarse que el Plan Director está concebido como un ordenamientos distinto aunque íntimamente relacionado con el plan General y los Planes Parciales.

4. ANALISIS DE OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL DERECHO URBANISTICO

Existen a nivel federal, diversas disposiciones que son atingentes a problema urbano-regional, sin embargo, sólo se hará mención de algunas de ellas, debido a que como ya

se trató con anterioridad lo más importante a nivel federal no así a nivel estatal.

A). LEY GENERAL DE POBLACION

Esta disposición, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de enero de 1974, tiene por objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. De acuerdo con ésta disposición que acabamos de mencionar, contenida en la Ley, podemos apreciar la enorme importancia que éste tiene en materia de asentamientos humanos. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población, ejercerá atribuciones que le otorgue la Ley (76).

Entre otros puntos que conviene destacar están los siguientes:

I. Las competencias de la Secretaría de Gobernación, que interesa a nuestra materia de acuerdo con el -

artículo 3º. de la misma son:

Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volúmen, estructura, dinámicas y distribución de la planeación; procurar la planificación de los centros de población urbanos; estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en lugares fronterizos y promover la creación de centros poblados; procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con el objeto de adecuar en distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional. Como podemos apreciar, tiene íntima correlación con algunas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

II. El artículo 5º. de la misma crea el Consejo Nacional de Población, cuyo objetivo será la planeación demográfica del país (77).

B). LA LEY DE EXPROPIACION

Establece a nivel general las diversas causas de utilidad pública y procesos para expropiación, que determinan

(77) Ley General de Población, Art. 5.

los párrafos segundos y tercero de la fracción VI del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucional. Al respecto se puede mencionar:

I. En el Artículo 1º. determina las causas de utilidad pública, que son motivos de expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio que sea necesario dictar por causa de interes - público.

II. Esta Ley establece también a nivel procesal los recursos que pueden interponer los afectados por los actos que se fundamenten en la misma.

III. Se determina también el precio que se fijará como indemnización, en el caso de la expropiación total del bien, que normalmente se da de acuerdo con el valor fiscal; se determina también que en caso de ocupación temporal o limitación de dominio, el monto de la indemnización se fijará a juicio de peritos.

IV. Se establece que el importe de la indemnización será cubierto por el estado cuando la cosa expropiada pase a su patrimonio, y que cuando pasea persona distinta, ésta última cubrirá el importe de la indemnización.

V. Existen en la Ley de Expropiación algunas disposiciones de gran interés para nuestro estudio, como son las facultades que se otorgan para realizar expropiaciones con el objeto de llevar a cabo la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y en perjuicio del a colectividad en general, o de una clase en particular (Artículo 1º, fracción VIII); esta disposición interpretada conjuntamente con la que reconoce que la expropiación puede hacerse en favor de los particulares, pueden ser un instrumento muy importante de gestión urbanística, en tanto que permite a la autoridad realizar expropiaciones a favor de terceros que puedan estar interesados en realizar las obras de gestión necesarias.

Es conveniente, previo estudio que se haga, modificar la Ley de Expropiación para deterinar con mayor precisión algunas causas de utilidad pública y detallar algunas cuestiones relativas a la materia de asentamientos humanos; conforme al Artículo 49, que nos dice:

LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Es de utilidad pública la adquisición de tierras para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades de suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y su equipamiento.

Corresponde a los Municipios y Gobiernos Estatales y a la Federación, realizar programas y acciones que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social.

C). LEY GENERAL DE LA SALUD

Esta Ley de fecha 7 de febrero de 1984 contiene - algunas normas de gran interés en materia salubridad general, y al respecto cabe decir:

I. Algunas cuestiones que la Ley considera materia de salubridad general son de mucha importancia para los Asentamientos Humanos, como son: la promoción de la salud física y mental de la población, el mejoramiento de la higiene y el saneamiento del ambiente.

ARTICULO 2º

El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuban a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación mejoramiento y restructuración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación Científica y Tecnológica para la salud.

ARTICULO 3º

En los términos de ésta Ley, es materia de Salubridad General:

I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV de ésta Ley;

II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34 fracción II;

IV. La atención materno-infantil;

V. La planificación familiar;

VI. Salud mental;

VII. La organización, coordinación y vigilancia del

ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

VIII. La promoción de la formación de Recursos Humanos para la salud;

IX. La coordinación de la Investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos

X. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

XI. La educación para la salud;

XII. La orientación y vigilancia en materia de nutrición;

XIII. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;

XIV. La salud ocupacional;

XV. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

XVI. La prevención y el control de enfermedades no -

transmisibles y accidentes;

XVII. La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;

XVIII. La asistencia social;

XIX. El programa contra el tabaquismo;

XX. El programa contra el alcoholismo;

XXI. El programa contra la farmacodependencia;

XXII. El control sanitario de productos y servicios - y de su importación y exportación;

XXIII. El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación, y disposición final de equipos médicos, prótesis, ortesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;

XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII;

XXV. El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta ley;

XXVI. El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y cadáveres de seres humanos.

XXVII. La sanidad internacional, y

XXVIII. Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4º Constitucional.

ARTICULO 34

Para los efectos de ésta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismo, se clasifican en:

I. Servicios públicos a la población en general;

II. Servicios a derechohabientes de Instituciones Públicas de Seguridad Social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;

III. Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y

IV. Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

II. Las autoridades que son competentes en esta materia son el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y otras autoridades auxiliares entre las cuales se comprenden a los organismos centralizados, y descentralizados, el Poder Ejecutivo, Federal y Local.

III. Son de mucho interés las disposiciones contenidas en el Artículo 118 de éste ordenamiento, que se refiere al saneamiento del ambiente, entre las cuales se pueden mencionar:

las normas generales para evitar la contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua, entre las cuales se otorgan facultades según el Artículo 116 de esta Ley, a la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para dictar disposiciones sanitarias generales sobre: Ejecución de obras de abastecimiento de agua potable y desagüe de ciudades y poblados, y modificación de los sistemas establecidos.

El capítulo IV de este título tiene gran interés en virtud de que determina que se requiere permiso sanitario previo de la Secretaría de Salud, para la creación, modificación o ampliación de poblaciones y que ésta Secretaría tiene

facultades para proponer zonificaciones para las poblaciones, para evitar la contaminación del ambiente y contribuir al bienestar de la comunidad.

Esta Ley tiene una reglamentación bastante completa en lo que se refiere a edificaciones y construcciones, para las cuales exige la obtención de una licencia sanitaria. Establece una regulación en relación con el procedimiento (78).

Sienta algunas normas generales para regular las vías generales de comunicación y los transportes.

IV. Esta Ley tiene disposiciones bastantes importantes en lo que se refiere a medidas de control, fomento, régimen tributario y procedimientos administrativos. Este ordenamiento reclama un análisis exhaustivo, por la gran importancia que tiene en relación con nuestra temática.

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

Esta disposición del 28 de enero de 1988, constituye - un paso muy importante tendiente a unificar y a crear, aún - -

(78) Ley de Expropiación, Art. 1º., Fracción VIII.

cuando sea sólo su forma parcial, un sistema jerárquico de planeación urbana de carácter federal, dado que a través del artículo 6º otorga facultades al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría para estudiar, planificar y evaluar y calificar, los proyectos o trabajo sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales y de trabajo y zonificación en general (79).

Esta Ley tiene como antecedentes varios estudios realizados por la Comisión Jurídica para prevenir y controlar la contaminación ambiental, instituida el 27 de abril de 1970, integrada por la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Departamento del Distrito Federal, con participación de la CONCAMIN, la CONCANAGO y la CANACINTRA con asesoría del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y de Bufete Industrial, S.A. Paralelamente el Código Sanitario, esta Ley tiene gran importancia en tanto que otorga facultades al ejecutivo federal, para coordinar planes y proyectos de desarrollo urbano aún cuando sea con la finalidad de prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental (8).

(79) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

(80) Estructura Jurídica y Organización Administración, ob. -- cit., pág. 15.

En el sexenio anterior fueron fusionadas varias dependencias, apreciando la SEDUE que es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la cual trata de resolver asuntos referentes a la contaminación ambiental, aportando diferentes conceptos con respecto a la forma de prevenir la contaminación, basándose en lo antes mencionado.

Vamos a analizar un poco más esta Ley Agregando un poco del contenido.

La Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Consta de trece capítulos; en el primero nos habla de las disposiciones Generales, como son la aplicación que es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución referentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico así como a la protección del ambiente, en todo el Territorio Nacional y las zonas sobre los que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Las disposiciones de ésta Ley son de orden público e interés social.

Los demás capítulos se desglosan de la siguiente manera. Capítulo segundo Protección Atmosférica, o sea la formulación de los criterios ecológicos generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política ecológica, para la protección de las áreas naturales y de

la flora y fauna silvestre y acuáticas, para el aprovechamiento de los recursos naturales para el ordenamiento ecológico del territorio y para la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo.

Los demás capítulos se refiere a:

Capítulo tercero - De la protección de las aguas

Capítulo cuarto - De la protección del medio marino

Capítulo quinto - De la protección de los suelos

Capítulo sexto - De la protección del ambiente, por efectos de energía térmica, ruido y vibración.

Capítulo séptimo - De la protección de los alimentos y bebidas por efecto del medio ambiente.

Capítulo octavo - De la protección de Ambiente por -- efecto de radiaciones ionizantes.

Capítulo noveno - de la inspección y vigilancia

Capítulo décimo - De la medida de Seguridad y sanciones

Capítulo décimo primero - Del recursos de Inconformidad

Capítulo décimo segundo - De la Acción Popular

Capítulo tercero - De los delitos.

Con respecto a esto, me referire un poco a la política Ecológica, con respecto a los Asentamientos Humanos:

Primero para la formulación y conducción de la política

ecología y la expedición de normas técnicas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económicos y sociales, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como el control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural de los asentamientos humanos son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

Para el ordenamiento ecológico se considera el siguiente criterio; el equilibrio que debe existir entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales y el impacto ambiental de nuevos Asentamientos Humanos, obras o actividades.

Pero para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y la localización de la actividad productiva secundaria de los Asentamientos Humanos se considera que:

A. La realización de obras públicas que impliquen el aprovechamientos de los Recursos Nacutales.

B. Las autorizaciones relativas al uso del suelo en el ámbito regional para actividades agropecuarias, forestales, y primarias en general, que puedan causar equilibrio ecológico.

Pero para lo referente a los Asentamientos Humanos, se considerara el ordenamiento ecológico en:

a) La fundación de nuevos centros de población

b) La creación de reservas territoriales y la determinación de los usos, provisiones y destinos del suelo urbano;

c) La ordenación urbana del territorio y los programas del Gobierno Federal para infraestructuras, equipamiento urbano y vivienda a través de créditos por medio de sociedades nacionales de crédito.

F). LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA

No cabe duda que, dentro del Derecho Urbanístico, tiene importancia primordial esta legislación, en virtud de que esta determinado entre otras cosas, usos del suelo con

fines agrarios y de acuerdo con lo que hemos explicado en los antecedentes, no es posible hoy día, tener una concepción aislada de lo urbano, sin ubicarlo dentro de su contexto. La realidad social funciona a través de regiones polarizadas, la realidad legislativa al deber ser una respuesta a lo social, debe reconocer esa estructura que trasciende los límites estrictos de las ciudades para integrar regiones polarizadas, de carácter dinámico, en las cuales se nota la importancia de sus pobladores.

Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto al analizar la metodología del estudio realizado, sólo se mencionaran aquellos puntos que están en íntima conexión con el problema de las ciudades.

I. El Artículo Octavo, en su fracción III le otorga facultad al Presidente de la República para crear nuevos centros de población; en su fracción quinta para expropiar los bienes ejidales y comunales; y la fracción séptima para establecer zonas urbanas ejidales y comunales (81).

II. También es de fundamental importancia el libro segundo, correspondiente al ejido, institución jurídica que,

(81) Ley Federal de la Reforma Agraria, Art. 8, Fracc. III.

aún cuando se aplica a la tierra agraria, tiene una gran trascendencia en el proceso. Actualizar la urbanización de nuestras ciudades, dado que las futuras áreas de expansión de las mismas, en casi todos los estados de la República, se encuentran bajo esta forma de tenencia de la tierra. El problema que representan los terrenos ejidales, debe ser motivo de un serio análisis, de tal manera que encontremos la forma más adecuada de solucionar el conflicto entre este tipo de tierras que pertenecen a la Nación y el destino urbano de las mismas, al que en muchas ocasiones deberán abocarse, atendiendo al proceso de urbanización de nuestro México. Soslayar este problema no lo resuelve sino, más bien, crea situaciones de irregularidad en la tenencia de la tierra que traen posteriormente graves males a la población y requieren costos sociales muy altos para solucionarlos.

Debemos contar con instrumentos adecuados, que nos permitan proveer el problema de la expansión urbana en este tipo de tierras. Las soluciones que sean convenientes se apliquen principalmente las de carácter preventivo evitando que se den situaciones que, posteriormente, será muy difícil o muy costoso subsanar. Por otra parte, debe pensarse que las tierras cercanas a las urbes, pueden destinarse a reservas para la futura expansión de las mismas, conservando la propiedad de ellas el estado y constituyendo, como ya se ha dicho, derechos reales de superficie a favor de particulares.

III. Otro aspecto importante de esta norma, es la contenida en el capítulo tercero del libro segundo, que se refiere a la zona de urbanización de los núcleos de población ejidal.

IV. Esta Ley tiene un contenido administrativo muy extenso, establece competencias y atribuciones del Presidente de la República, del Secretario de la Reforma Agraria, del Secretario de Agricultura y Ganadería, de las Comisiones agrarias mixtas, etc.

V. El libro quinto de la Ley, se refiere a el procedimiento agrario y se encuentra dividido en ocho títulos.

VI. También tiene gran importancia el libro sexto, que determina en el título primero el funcionamiento del registro agrario nacional y en el segundo, disposiciones de planeación agraria; sin embargo, este último título es fundamentalmente de tipo administrativo y no determina la naturaleza de los planes agrarios, ni el procedimiento, vigencia, extensión, materia, etc., de los mismos planes.

F). También nos encontramos diversas normas, que tienen incidencias sobre el problema urbano, entre ellas podemos mencionar, algunas disposiciones reglamentarias del Código

Sanitario, la Ley de Impuesto sobre la Renta, el Código Fiscal de la Federación, etc.

LEY FEDERAL DE LA VIVIENDA

Esta Ley del 7 de febrero de 1984, viene a regular todo lo conserniente a la vivienda, pero no para la modificación de las ya existentes, sino para la creación de vivienda para las personas de escasos recursos económicos, basandose en el artículo 4º. párrafo cuarto de la Cosntitución General de la República, que nos dice lo siguiente:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establece los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

A qué se refiere ésto, a que sus disposiciones son de orden público e interés social que tienen por objeto determinar la política para que todas las familiar tengan y disfruten de vivienda digna y decorosa, esto se logra a través da la administración pública federal en materia de vivienda.

Esta política se basa en los siguientes lineamientos:

1. Duplicación de las posibilidades de acceso a

la vivienda.

II. La constitución de Reservas Territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre suelo urbano.

III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;

IV. La coordinación de los gobiernos estatales y municipales con los sectores público y privado, para la integración de un Sistema Nacional de vivienda para satisfacer todas las necesidades del país;

V. La coordinación de los sectores públicos, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;

VI. Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal así

como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas a fines que en su caso se determinen;

VII. Se considero de utilidad pública la adquisición de tierras para la construcción de vivienda de interés social, o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines de Habitacionales; por medio de autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología mediante las siguientes condiciones.

a) Que la adquisición o enajenación este prevista en el correspondiente programa anual autorizado;

b) Que sea compatible con lo previsto en los Programas sectoriales de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología;

c) Que se observen los planes y disposiciones locales que regulan el uso del suelo;

d) Que se evalúe la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en los predios de que se trate, y

e) Que se verifique la existencia del programa de

financiamiento o de partida presupuestal respectivos.

La Ley también observa lo siguiente en caso de tratarse de bienes inmuebles de dominio privado de la Federación para poder transmitirlos deberán reunir los siguientes - requisitos:

I. Los beneficiarios y la forma de pago se determinarán conforme a su nivel de ingresos y capacidad adquisitiva, dando preferencia a personas de escasos recursos;

II. Los propietarios de otro bien inmueble, no podrán ser beneficiarios; y

III. Los demás que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

CAPITULO V.
CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Se pretende con este trabajo la unificación de criterios con respecto a todas las disposiciones aplicables a la Planificación cuando se crea un nuevo centro de Población ya sea Rural, Urbano o Industrial..

2. Se pretende con la elaboración de un plano rector de Desarrollo Urbano proporcionar toda clase de servicios públicos, de habitación, etc., a la comunidad humana, manteniendo la estabilidad ecológica; obteniendo un desarrollo integral biopsicosocial de la población.

3. La regulación jurídica es muy importante para la creación y el fomento de nuevos centros o núcleos de población para el desarrollo y el crecimiento de la Economía del País en forma ordenada; y en zonas donde sean necesarios, descentralizando funciones que afectan a los centros de población establecidos y así descongestionarlos.

4. Esta tesis tiene como fundamento principal el Artículo 27 Constitucional, 73 y 115 de dicho ordenamiento por lo que respecta al Plan de Desarrollo Urbano.

5. Debemos tomar en cuenta, que cuando se aplique

un precepto legal, no exista contradicción en la aplicación de los mismos para anteponer intereses a una comunidad en forma especial, sino que sea en forma general, esto es que se legisle a nivel federal, ab'estatal o particular para todos los Centros de Población ya existentes o bien por crearse.

6. Con la creación de la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental no es posible que se controle a todas las industrias que contaminan, por que las ciudades crecen alrededor de estos.

7. La Ley Federal de la vivienda tampoco surte efectos puesto que no se crean viviendas sino que sobre las que existen, o sobre asentamientos invadidos se quieren crear viviendas de interes social; deben de crearse centros nuevos, bien organizados y bien determinados.

LEGISLACION

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Decretada el 5 de febrero de 1917.
 Editorial Trillas. Segunda Edición. México, 1984.
2. Ley General de Asentamientos Humanos.
 Decretada el 20 de Mayo de 1976.
 Editorial Manuel Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1976.
3. Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
 Decretada el 6 de abril de 1976.
 Editorial Manuel Porrúa, S.A. Primera Edición. México, 1976.
4. Ley Federal de la Reforma Agraria
 Decreto del 22 de marzo de 1971.
 Editorial Porrúa, S.A. Novena Edición. México, 1980.
5. Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común
 y para toda la República en Materia Federal, Gabriel
 Leyva, Lisandro Cruz Ponce.
 Decreto del 30 de agosto de 1928.
 Editorial Manuel Porrúa, S.A. Segunda Edición. México.
6. Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.
 Decreto del 15 de abril de 1980
 Tercera Edición de Bolsillo. México, 1980.
7. Asentamientos Humanos en México, Secretaría de la Presidencia. Esta iniciativa, fué publicada en el Diario

Oficial de la Federación el día 6 de Febrero de 1976.
Editorial Mexicano. México, 1976.

8. Ley General de Extranjería, Turismo y Población.
Decreto del 20 de Enero de 1934 y Reformado el 31 de
Diciembre de 1974. Ediciones Andrade. México, 1977.
9. Ley General de Salud
Decreto del 7 de febrero de 1984.
México, 1987.
10. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al
Ambiente.
Decreto 28 de enero de 1988.
México, 1988.
11. Ley Federal de Vivienda.
Decreto del 7 de febrero de 1984.
México, 1984.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, 1975.
- 2.- ANDERSON, Nels. SOCIOLOGIA DE LA COMUNIDAD URBANA. (Trad. de Marti Soler). Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición., México 1975.
- 3.- ALVAREZ VAZQUEZ, Joaquín. EL PROCESO DE JURIDIZACION DEL SUELO URBANO.
Revista JURÍDICA DEL Depto. de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1a. edición.- México, 1978, No.10 tomo I.
- 4.- AZUELA DE LA CUEVA, Antonio. LA EVOLUCION DEL DERECHO URBANISTICO MEXICANO EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS.
Revista Jurídica del Depto. de Derecho de la Universidad Iberoamericana, 1a. edición, México 1978, No. 10-Tomo I.
- 5.- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Proyectos de Desarrollo, Planificación, Implementación y Control, Volúmen I, Editorial Limusa. México 1979.
- 6.- CAMPOS VENUTTI, G., LA ADMINISTRACION DEL URBANISMO.- Edit. Gustavo Gili, 1a. edición, Barcelona, 1971.
- 7.- CANCELER FERNANDEZ, Antonio. EL DERECHO Y LA OBLIGACION DE EDIFICAR.- Edit. Montecorvo, 1a. edic., Madrid, 1965.
- 8.- CASTELLS, MANUEL.- - MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS. Edit. Siglo XXI, 2a. Edic. México, 1976.
- 9.- CASTELL, MANUEL.- PROBLEMAS DE INVESTIGACION EN SOCIOLOGIA URBANA.
Edit. Soglo XXI, 6a. Edic. México, 1976.
- 10.- CENTRO DE INVESTIGACIONES URBANISTICAS. PRINCIPIOS -- JURIDICOS PARA UNA LEGISLACION URBANISTICA APLICADA - EN MEXICO.
Universidad Autónoma de Nuevo León, 1a. Edic., Monterrey, 1976.
- 11.- CIMMINO, Salvatore, LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA - EN SU CONTEXTO SOCIAL. (Trad. de Francisco Anson). Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1a. Edic., España, 1965.

- 12.- COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA.-DICCIONARIO DE POLITICA ADMINISTRATIVA PUBLICA.
Edit. del Colegio, 1a. Edic., México, 1978.
- 13.- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, MEMORIA DE VANCOUVER.
Secretaría de la Presidencia, 1a. Edic., México, 1976.
- 14.- CUCCIA, LINEAMENTI DE UNA BIBLIOGRAFIA SULLA DISCIPLINA GIURIDICA DEL L'URBANISTICA, (1942-1961).
Edit. Porrua, México, 1978.
- 15.- DE LA GARZA, Sergio Francisco, DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Edit. Porrua. México, 1978.
- 16.- DUVERGER, Maurice, INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. (Traduc. de Isidro Molas).
Edit. Ariel, 5a. Edic., Barlona, 1970.
- 17.- EISNER, Simón y B. GALLION, URBANISMO, PLANIFICACION Y DISEÑO. (Traduc. de Eduardo Tonda).
Edit. Continental, 2a. Edic.. México, 1972.
- 18.- ESPINOSA DEL RIO, José María, VIVIENDAS DE PROTECCION-OFICIAL, Tomos I y II.
Edit. Bosch, Barcelona, 1971.
- 19.- EVERSLEY, David, EL PLANIFICADOR DE LA SOCIEDAD, Volúmen 22.- Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976.
- 20.- FAYA VIESCA, Jacinto, ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
Edit. Porrua, México, 1979.
- 21.- FERNANDEZ ARENA, José Antonio, EL PROCESO ADMINISTRATIVO.
Edit. Diana, México, 1977.
- 22.- FLORES ZAVALA, Ernesto. ELEMENTOS DE FINANZAS PUBLICAS.
Edit. Porrua, 14a. Edic. México, 1972.
- 23.- FLORIS MARGADANT, Guillermo, INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO.
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1a. Edic., México 1971.
- 24.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO.
Edit. Porrua, 19a. Edic. México, 1979.

- 25.- FRIEDMANN, W., EL DERECHO EN UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACION. (Trad. de Florentino Torner). FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1a. Edic. México, 1966.
- 26.- GALBRAITH, J.K., EL NUEVO ESTADO INDUSTRIAL. (Trad. de Manuel Sacristan). Edit. Ariel, 6a. Edic., Barcelona, 1964.
- 27.- GARNER, J.F. et. al DERECHO DE LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN LA EUROPA OCCIDENTAL (Trad. de Joaquín Hernández Orozco). Instituto de Estudios de Administración Local, 1a. Edic. Madrid, 1976.
- 28.- GARCIA, Alfredo; LANDETA, Bernardo, SISTEMA JURIDICO DE LAS VIVIENDAS DE PROTECCION SOCIAL.- Tomo I y II. Ediciones Universidad de Navarra, S.A., Pamplona, 1970.
- 29.- GEDES, Patrick, CIUDADES EN EVOLUCION (trad. E.L.Reval). Edit. Infinito, 1a. Edic. Buenos Aires, 1960.
- 30.- GONZALEZ PEREZ, Jesús.- COMENTARIOS A LA LEY DEL SUELO. Edit. Civitas, 2a. Edic., Madrid, 1976.
- 31.- HAGMAN G., Donald.- URBAN PLANNING AND LAND DEVELOPMENT-CONTROL LAW. Edit. West Publishing Co., 1a. Edic. Saint Paul Minnesota, 1975.
- 32.- HARVEY, David, - URBANISMO Y DESIGUALDAD SOCIAL. Edit. Siglo XXI, 1a. Edic. México 1977.
- 33.- HAURIUO, Andre, - DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS. (Trad. de José A. González). Edit. Ariel, 2a. Edic., Barcelo, 1971.
- 34.- HERZOG FLORES, J., GONZALEZ AVELAR, M., CORTINAS PELAES, L., - ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMOS Y VIVIENDA. Edit. Porrúa, 1977.
- 35.- 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.
- 36.- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.- DISCUSIONES SOBRE PLANIFICACION. Edit. Siglo XXI, 1a. Edic., México, 1973.
- 37.- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.- ENSAYOS SOBRE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO. Edit. Siglo XXI, 1a. Edic., México, 1976.

- 38.- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.- EXPERIENCIAS Y PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA.
Edit. Siglo XXI, 1a. edic., México, 1974.
- 39.- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.- TEORIA, ACCION SOCIAL Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA.-
Edit. Siglo XXI, 1a. Edic. México, 1976.
- 40.- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL.- PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA.- Edit. Siglo XXI, 1a. Edic. México, 1974.
- 41.- JACQUIGNON, Louis, LE DROIT DE L'URBANISME.
Edit. EYROLLES, Paris, 1975.
- 42.- JARDI CASANY, Enrique, EL PLANEAMIENTO URBANISTICO.
Edit. Bosch, 1a. Edic., Barcelo 1966.
- 43.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg, - ADMINISTRACION PUBLICA -- PARA EL DESARROLLO INTEGRAL.
Fondo de Cultura Económica, 2a. Edic. México, 1975.
- 44.- JIMENEZ CASTRO, Wilburg,- INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA.
Fondo de Cultura Económica, 4a. Edic., México, 1974.
- 45.- LANDA, Horacio, TERMINOLOGIA DEL URBANISMO.
Centro Editorial de INDECO, México, 1976.
- 46.- LANZ DURET, Miguel. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Edit. Continental, S.A., México, 1979.
- 47.- LAUCHIN CURRIE, - URBANIZACION Y DESARROLLO: UN DISEÑO para el crecimiento urbano.- Volumen 5.
Edit. GERNIKA, S.A., México 1979.
- 48.- LEMUS GARCIA, Raúl, - DERECHO AGRARIO MEXICANO.
Edit. Limusa, 1a. Edic., México, 1975.
- 49.- LOPEZ VELARDE VEGA, Oscar.- EL FENOMENO DE CONTURBACION EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1a. Edic. - México, 1978.
- 50.- LOPEZ VELARDE VEGA, Oscar, - ESTRUCTURA JURIDICA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA LA PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO.
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Edición mimeografiada, México 1979 y 1980.

Revista Jurídica No. 11 de la Universidad Iberoamericana y Revista No. 2 de la Universidad La Salle.

- 51.- LOPEZ VELARDE VEGA, Oscar.- LEGISLACION BASICA SOBRE ASIENTOS HUMANOS.
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 1a. Edic., México, 1979.
- 52.- MARTIN MATEO, Ramón.- DERECHO AMBIENTAL.
Instituto de Estudios de Administración Local, 1a. -- Edic. Madrid, 1977.
- 53.- MAUSBACH, Hans. _ INTRODUCCION AL URBANISMO. (Trad. - Antonio Munne).
Edit. Gustavo Gili, 2a. Edic., Barcelona, 1973.
- 54.- MAZZAROLLI, I. PLANI REGOLATORIO URBANISTICI NELLA - TEORIA GIURIDICA DELLA PLANIFICAZIONE.
Edit. Cedam, 1a. Edic., Padova, 1962.
- 55.- MENDIETA Y NUNEZ , Lucio.- EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO.- Edit. Porrúa, 12a. Edic., México, 1974.
- 56.- MIJARES PALENCIA, José, EL GOBIERNO MEXICANO SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.
Secretaría de la Presidencia, 1a. Edic., México, 1976.
- 57.- MILLS. S. Edwin.- ECONOMIA URBANA (Trad. José Meza -- Nieto). Edit. Diana, 1a. Edic., México, 1975.
- 58.- MONTANO, Jorge,- LOS POBRES DE LA CIUDAD DE LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS.
Edit. siglo XXI, 1a. Edic., México, 1976.
- 59.- MORSE M. Richard.- LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS (Trad. del Seminario de Historia Urbana del I.N.A.H.).
Secretaría de Educación Pública, 1a. Edic. México, Colección Septentas Nos. 96 y 97.
- 60.- NAVA NEGRETE, Alfonso.- Edit. Al, - DESCONCENTRACION-ADMINISTRATIVA.
Secretaría de la Presidencia, 1a. Edic., México, 1976. Colección Seminarios No. 1.
- 61.- NUÑEZ RUIZ, Miguel Angel.- DERECHO URBANISTICO ESPAÑOL._ Edit. Montecorvo, 1a. Edic., Madrid 1967.
- 62.- OLIVERA, Julio.- DERECHO ECONOMICO.
Edit. Arayu, 1a. Edic., Buenos Aires, 1954.

- 63.- PORTO REY, Enrique. Et. Al., LAS NORMAS SUBSIDIARIAS Y COMPLEMENTARIAS DEL PLANEAMIENTO, COMO INSTRUMENTO DE ORDENACION URBANA. Ministerio de la Vivienda, 1a. Edic., Madrid, 1975.-
- 64.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.- BASES JURIDICAS DE LA-REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL. Centro de Publicaciones de la Coordinación General - de Estudios Administrativos, México, 1977.
- 65.- RICHARDSON, W. Harry.- ECONOMICA DEL URBANISMO.(traduc. de Blanca Paredes). Alianza Editorial, 1a. Edic., Madrid, 1975.
- 66.- ROJINA VILLEGAS, Rafael.- COMPENDIO DE DERECHO CIVIL. BIENES, DERECHOS REALES Y SUCESIONES. Edit. Porrúa, 3a. Edic., México, 1970.
- 67.- SALVIA, Filippo et al, LINEAMENTI DI DIRITTO URBANISTICO.- - - Edit. Cedam. Padova, 1973.
- 68.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- CRONICA Y ANALISIS DEL DEBATE SOBRE LA LEGISLACION ENTORNO A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.- - SAHOP, 1a. Edic.- México, 1978.
- 69.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- DESARROLLO URBANO. SAHOP, 1a. Edic., México, 1979.
- 70.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. SAHOP, 1a. Edic. México, 1978.
- 71.- SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. SAHOP. 1a. Edic. México, 1978.
- 72.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- ASENTAMIENTOS HUMANOS -EN MEXICO. Edit. Mexicano, S.A., México, 1976.
- 73.- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- REUNION NACIONAL DE -- ASENTAMIENTOS HUMANOS. Impreso en la Comisión de Estudios del Territorio Nacional, - México, 1976.
- 74.- SEMINARIO CELEBRADO POR LA ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA DE LA UNAM.- BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA- Y SOCIAL DE MEXICO.- Edit. Siglo XXI.- México, 1965.
- 75.- SERRA ROJAS, Andrés.- DERECHO ADMINISTRATIVO (Doctri-

na, Legislación y Jurisprudencia), Tomos I y II.
Edit. Porrúa, 9a. Edit. México, 1979.

- 76.- SOLIS, Leopoldo.- PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN MEXICO.
Secretaría de Educación Pública, 1a. Edic. México,- 1975.
- 77.- SPANTIGATI, Federico.- MANUAL DE DERECHO URBANISTICO.- Traduc. de Diorki.
Edit. Montecorvo, 1a. Edic., Madrid, 1973.
- 78.- TENA RAMIREZ, Felipe.- LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.- 1808- 1971.
Edit. Porrúa, 4a. Edic., México, 1971.
- 79.- TESTA, DISCIPLINA URBANISTICA.
Edit. Giuffre, 1a. Edic. Milano, 1961.
- 80.- UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON.- LEGISLACION -- URBANISTICA APLICADA EN MEXICO.
Centro de Investigaciones Urbanísticas.
Edit. Alfonso Reyes, S.A., Monterrey, 1976.
- 81.- UNIKEL, Luis.- EL DESARROLLO URBANO DE MEXICO.
Colegio de México, 1a. Edic. México, 1976.
- 82.- UNIKEL, Luis et al. ENSAYOS SOBRE EL DESARROLLO -- URBANO DE MEXICO.
Secretaría de Educación Pública, 1a. Edic., México, 1974.- Colección sep - Setentas No. 143.
- 83.- VILLORO TORANZO, Miguel.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO.
Edit. Porrúa, 1a. Edic., México, 1966.
- 84.- WHITE, Leonard.- INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. (Traduc. Florentino Torner).
- Compañía General de Ediciones, 1a. Edic., México,- 1964.
- 85.- WHITTICK, Arnold et al, ENCICLOPEDIA DE LA PLANEACION URBANA. (Traduc. Joaquín Hernández Orozco).
Instituto de Estudios de Administración Local, 1a. - Edic. Madrid, 1975.