

881309
50
2ej



FUNDADA EN 1960

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

REGULACION JURIDICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA CIUDAD Y VALLE DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :

MARIA TERESA AGUSTINA VELASCO GONZALEZ

Director de la Tesis: Lic. Juan Arturo Galarza
Revisor de la Tesis: Lic. Miguel Angel Acosta Abarca

Naucaipan, Edo. de México

Julio de 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I SEMANTICA E HISTORIA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

1.1	CONCEPTOS BASICOS	2
1.2	ANTECEDENTES HISTORICOS	4
1.2.1	Orígenes	4
1.2.2	La Antigüedad	6
1.2.3	La Edad Media	10
1.2.4	La Edad Moderna	12
1.2.5	El Mundo Contemporáneo	13
1.2.6	Los Pueblos Americanos	14
1.3	EVOLUCION DE LA CIUDAD DE MEXICO	17
1.3.1	México-Tenochtitlán	17
1.3.2	La Colonia	25
1.3.3	De la Independencia a nuestros días	31

CAPITULO II PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA CIUDAD Y VALLE DE MEXICO

2.1	ESTRUCTURA DE LA ZONA METROPOLITANA	36
2.1.1	El fenómeno metropolitano	36
2.1.2	Crecimiento demográfico	39
2.1.3	Los suburbios: Integración de los municipios del Estado de México	45
2.1.4	Zonas marginales	49

2.2	RELACION ENTRE EL PROBLEMA URBANO Y EL PROBLEMA RURAL EN MEXICO	54
2.2.1	Corrientes migratorias	54
2.2.2	Efectos del enfrentamiento rural urbano	57
2.2.3	Importancia del municipio y su situación jurídico-política en México	61
2.3	LA VIVIENDA	65
2.3.1	Programa general de la vivienda en México	65
2.3.2	Acceso al suelo y estratificación social	75
2.3.3	La vivienda en arrendamiento	88
2.3.4	La crisis de 1985	94

CAPITULO III LOS ORGANOS LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS EN LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE LA ZONA METROPOLITANA

3.1	EL DISTRITO FEDERAL, UNA ENTIDAD EN ESTADO DE EXCEPCION	98
3.1.1	El Federalismo en México	98
3.1.2	Organización Constitucional del Distrito Federal	99
3.1.3	La administración del Distrito Federal	108
3.2	LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO	112
3.2.1	La autodeterminación del Estado y su organización Constitucional	112
3.2.2	Descentralización por región	115
3.3	PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS	121

CAPITULO IV LA LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO

4.1	LEGISLACION FEDERAL FORMAL	126
4.1.1	Bases Constitucionales	126
4.1.2	Ley General de Asentamientos Humanos	133
4.1.3	Ley Federal de Vivienda	150

4.2 LA LEGISLACION EN EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MEXICO	153
4.2.1 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	153
4.2.2 El proyecto de Código Urbano para el Distrito Federal	155
4.2.3 Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México y disposiciones complementarias	164
4.3 EFICACIA DE LA LEY EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO	171
CONCLUSIONES	176
BIBLIOGRAFIA	185

INTRODUCCION

La vivienda, ese bien de consumo duradero, constituye una de las aspiraciones más apremiantes de la persona y de la sociedad en su conjunto. Tanto como el sustento y el vestido, es uno de los derechos esenciales que como individuos con necesidades físicas básicas tenemos todos los seres humanos. La libertad y la igualdad, consagrados como derechos fundamentales del hombre, pierden sentido y se convierten en ideales inalcanzables cuando subsisten en el mundo millones de seres hundidos en la pobreza y la hambruna, careciendo de toda esperanza de satisfacer sus exigencias primarias.

El individuo y su familia, como núcleo básico de la sociedad, requiere de un "habitat" adecuado y de las facilidades suficientes para su alojamiento. Para conocer las formas de satisfacer esta necesidad, la cultura moderna ha desarrollado los diversos campos del conocimiento destinados a mejorar la organización de los asentamientos humanos.

Podría afirmarse que pensar en la propia vivienda es un acto material, en tanto que pensar en la vivienda ajena es un acto de solidaridad social. Por tal motivo,

la demanda de este satisfactor no sólo preocupa a los profesionistas encargados de su proyecto y realización: el poder público de todos los países, mediante una regulación jurídica específica, ha mostrado interés creciente por resolver el problema tan antiguo y extenso, agudo y asediante de los asentamientos humanos, tanto más en cuanto se refiere a los grupos de menores ingresos.

Dentro del panorama de prioridades nacionales, la vivienda y los asentamientos humanos constituyen un asunto fundamental para todos los mexicanos. El déficit de vivienda existente en nuestro país, integrado tanto por requerimientos de nueva construcción como por situaciones de hacinamiento o deterioro en parte de la ya existente, ha producido un serio efecto de encarecimiento y marginación, planteando un problema social que puede traducirse en la desestabilización del estado de derecho que hasta ahora hemos vivido.

En la presente tesis se han intentado la exposición, el análisis y la proposición de soluciones respecto al problema de los asentamientos humanos en la capital de la República Mexicana y, por extensión, a su zona conurbada. Considerados actualmente como el conglomerado poblacional más denso del planeta por la Organización de las Naciones Unidas, la Ciudad de México y

sus alrededores presentan un auténtico reto a todo gobernante que se proponga solventar -aunque sea en parte- las cotidianas demandas de vivienda digna, así como proporcionar los servicios públicos y medidas de seguridad suficientes. Día a día esta megalópolis se ha ido convirtiendo en un lugar inhabitable, al que a los problemas de inseguridad, pobreza extrema en cinturones de miseria, suciedad, hacinamiento y crecimiento anárquico, se agrega la amenaza de fin de siglo: la contaminación ambiental.

La evidente preocupación por esta degradación constante e interminable impele a intentar buscar el marco jurídico adecuado para detenerla. Sin pretender agotar todos los aspectos de tan intrincado problema, el presente trabajo intenta contribuir al mejoramiento del lugar en que vivimos y que alguna vez fue motivo de asombro para sus visitantes y de satisfacción para sus pobladores.

CAPITULO I

SEMANTICA E HISTORIA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

1.1 CONCEPTOS BASICOS

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.2.1 Orígenes
- 1.2.2 La Antigüedad
- 1.2.3 La Edad Media
- 1.2.4 La Edad Moderna
- 1.2.5 El Mundo Contemporáneo
- 1.2.6 Los Pueblos Americanos

1.3 EVOLUCION DE LA CIUDAD DE MEXICO

- 1.3.1 México-Tenochtitlán
- 1.3.2 La Colonia
- 1.3.3 De la Independencia a nuestros días

1.1 CONCEPTOS BASICOS

El desarrollo del presente tema obliga a la conceptualización de ciertos términos básicos, a saber, vivienda, "habitat", urbanismo y asentamiento humano.

VIVIENDA.- Del latín VIVIENDA (terminación DUS Y VIVERE-vivir). Significa morada, habitación.(1)

HABITAT.- Es el área apropiada para su ocupación de una especie, grupo o persona. Este término es más concreto en su aplicación que la palabra medio, pues tiene una implicación espacial. El "habitat" puede tener alguna significación asociativa, por cuanto se refiere a un área en la que se realizan todas las actividades esenciales de la vida.(2)

URBANISMO.- Conjunto de conocimientos referentes al estudio de la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades en orden a su mejor adaptación material, para la realización de las necesidades colectivas de la vida humana.(3) En otras palabras, el

(1) DICCIONARIO LEXICO-HISPANO, I. II, W.H. Jackson Inc. Editores, México, 1983, p. 1425.

(2) Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de Sociología, Fondo de Cultura Económica, Cd. de México, 1966. p. 54.

(3) Rivera Marín, Guadalupe. Vivienda y familia, colaboración a la compilación "Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda", Ed. Porrúa, México, D.F., 1977, p. 46.

término urbanismo considera el ambiente necesario para la realización de la actividad humana integrada totalmente a las ciudades.

ASENTAMIENTO HUMANO.- Implica la "acción y efecto de asentar" y en una segunda acepción, "instalación provisional de colonos". Tal término da una idea de establecimiento o radicación de algo; agregándole el elemento humano, se concluye que es "lo que pertenece al hombre o le concierne". (4)

Por su precisión, es imprescindible la definición de la LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, la cual incluye todos los elementos necesarios para su entendimiento (demográfico, físico, social, arquitectónico).

"Artículo 2.- Para efectos de esta ley, se entenderá:

"I.- Por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran..."*

(4) "Asentamiento" Pequeño Larousse Ilustrado. Ed. Larousse, París, 1967.

(*) México (Ley General de Asentamientos Humanos) Asentamientos Humanos, Ed. Trillas, México, 1976, pp. 19 y 20.

1.2 ANTECEDENTES HISTORICOS

1.2.1 ORIGENES

El surgimiento de la ciudad marca uno de los hitos más importantes y significativos de la evolución de la humanidad, hasta el punto de que esta aparición es calificada por algunos autores como "revolución urbana".

El antepasado de la humanidad probablemente era un ser parecido a los monos antropoides actuales. Vivía en las copas de los árboles desarrollando una diferenciación entre manos y pies mayor que la de los simios. Un cambio de clima determinó que la selva donde vivía se espaciara, obligándolo a caminar más por el suelo.

Así, paso a paso, como resultado de su propio trabajo para sobrevivir, un ser del que no se tiene información completa se transforma paulatinamente en HOMO SAPIENS. Entre sus avances significativos, además del lenguaje, debemos contar el sentido de cooperación social organizada y consciente.

En la Edad Paleolítica (de paleos-viejo y litos-piedra) el hombre vive en grupos más o menos organizados y estables porque comprende que su supervivencia y su progreso no pueden darse en individuos

aislados. Hacia fines del Paleolítico aparecen las pinturas rupestres, verdaderas obras de arte realizadas en las paredes de las cavernas, mismas que junto con las chozas rudimentarias en alto de los árboles se consideran las primeras formas de vivienda humana. El hombre de aquella época no conoce la propiedad; todos los bienes materiales son repartidos entre la tribu.

La era NEOLITICA (neos-nuevo) se caracteriza por los instrumentos de piedra pulida y el desarrollo de la alfarería. Las vasijas así producidas son muy importantes para almacenar alimentos y permiten al hombre permanecer en determinados parajes durante lapsos de tiempo mayores.

Tiempo después, la recolección de frutos y vegetales da lugar a la agricultura. Este descubrimiento importantísimo es causante directo de la modificación substancial de la Prehistoria, dado que señala el cambio hacia la vida sedentaria del ser humano, hasta entonces obligado a los peligros e incomodidades del nomadismo. La agricultura y la ganadería se combinan pronto para su mutua superación, ampliando las posibilidades de cultivar terrenos más extensos y aumentar el rendimiento de la tierra. Es muy difícil precisar el lugar en donde surgieron dichas invenciones pero el cultivo de los granos y cereales logra el crecimiento de los asentamientos,

sobre todo en los valles de los ríos, por las facilidades de irrigación y transporte que ofrecen. Las primeras culturas de importancia están asentadas, todas ellas, en los grandes valles de aluvión: Hoang-Ho y Yang-Tse, Kiang, Indus y Ganges, Tigris y Eufrates y, desde luego, el Nilo.

Junto con las innovaciones técnicas se tiene que desarrollar la división del trabajo entre pueblos agricultores, ganaderos y cazadores, así como la creación de una actividad nueva para personas dedicadas profesionalmente al intercambio de mercancías, esto es, el comercio. Se forman las ciudades, centros de población entregados fundamentalmente a las actividades ajenas a la producción directa de alimentos; en ellas se concentran los artesanos, los comerciantes y los gobernantes, además de edificios monumentales y templos dedicados al culto de los diversos dioses. Su aparición marca una transformación profunda en el desarrollo humano, la ya citada "revolución urbana", en la que las ciudades llegan a convertirse en centro de progreso.(5)

1.2.2 LA ANTIGUEDAD

Con el transcurrir de los siglos se desarrolla la

(5) Brom, Juan. Esbozo de Historia Universal, Ed. Grijalbo, México, D.F., 1990, p. 21 y sigs.

escritura en sus diferentes formas y con ésta se inicia la auténtica Historia de la humanidad. Se construyen carreteras y mejoran las comunicaciones por mar mediante la ayuda de embarcaciones cada vez más grandes.

Quedan hoy muchos restos de edificios de aquella época que demuestran un espíritu de monumentalidad. Los templos, los palacios de los gobernantes y las casas de los ríos se construyen con piedra o ladrillos, si bien la gran masa de la población pobre generalmente habita en chozas.

Por razones de carácter temático sólo serán citadas dos de las múltiples culturas euro-asiáticas, aquéllas cuya cultura llegó a nuestro país a través de la conquista española: los romanos y los árabes. Los primeros ejercieron su influencia merced a la ocupación de sus huestes en la península ibérica y los segundos dejaron una honda huella a lo largo de los ocho siglos de dominación que este pueblo musulmán permaneció en España.

En tanto que Grecia aportó al mundo su cultura, su arte y sus avanzadas ideas filosóficas, el Imperio Romano destacó por su legislación y por su arquitectura, sobre todo en la construcción de obras públicas. Son notables todavía y existen vestigios de sus extraordinarias construcciones como las Termas (baños públicos), el

Coliseo, el Capitolio o los Foros Imperiales. La planificación urbanística de Roma se debió principalmente al Emperador Augusto, bajo cuyo reinado la ciudad fue dividida en 14 regiones o barrios, se construyeron acueductos como el de Agua Virgo y se ensanchó el cauce del río Tíber eliminándole los detritos.

Un acontecimiento que condicionó el trazado urbanístico de Roma fue el gran incendio del año 64 d.C., bajo el Emperador Nerón. Este pudo así levantar la DOMUS AUREA (Casa de Oro), imponente residencia que con sus jardines, lagos y bosquecillos ocupó gran parte del centro de la ciudad. Pero por otra parte, la reconstrucción de barrios enteros se hizo siguiendo los criterios racionales de un verdadero plan ordenador, mejorando la funcionalidad y seguridad de los mismos con normas anti-incendios, tanto para los materiales de construcción como por la menor concentración de viviendas.

En toda la región conquistada, desde Bretaña hasta Judea, desde los países bárbaros del Norte hasta Africa, el enorme imperio dejó pruebas de sus edificios, acueductos, caminos, palacios, templos y anfiteatros que demuestran un sentido excepcionalmente organizado de lo que debían ser en aquella época los asentamientos humanos. Por todo ello la Roma antigua, que dominó una extensa

región en la cuenca del Mediterráneo, requería forzosamente de una administración unificada y estable, basada en leyes escritas en forma clara y comprensible. El Derecho Romano se desenvuelve mucho más allá de unas simples reglas particulares al establecer normas jurídicas y definiciones de tipo general, cuyo contenido sirve de fundamento para la legislación de la Europa medieval y moderna. Gran parte de la estructura jurídica de Latinoamérica recibió la influencia romana a través de portugueses y españoles. (6)

Al sur de la Media Luna de las tierras fértiles se encuentra la península arábiga, cuyos pobladores, nómadas, invadieron la Mesopotamia, Palestina y Egipto. Se les conoce con el nombre de "semitas" y forman parte de ese grupo históricamente milenario, los acadios, los caldeos, los judíos, los fenicios y los árabes.

Fue en España donde los árabes realizaron su conquista europea más grande y duradera. En el año 709 una fuerza berebere desembarcó en Algecira y el avance fue tan rápido que en 718 se había ocupado la mayor parte de la península y cruzado los Pirineos. Aún los cronistas españoles aceptan que la invasión árabe fue enriquecedora.

(6) *Ibid.*, pp. 75 y 76. Cfr. Boldrini Fabio, *Toda Roma Antigua*, Ed. Bonechi, Florencia, 1988, pp. 7 y 8.

El mayor beneficio fue la eliminación de la antigua clase gobernante, constituida por la nobleza y la clerecía, y la distribución de sus tierras, creando una nueva clase de pequeños propietarios que fueron en gran parte autores de la prosperidad agrícola de la España musulmana.

El Islam español en el momento de su apogeo constituyó un espectáculo soberbio. Los árabes enriquecieron la vida de la península en múltiples formas. En agricultura introdujeron la irrigación científica y cierto número de nuevos cultivos como el algodón, azúcar de caña y arroz. Los cambios que establecieron el sistema de posesión de la tierra fueron en gran parte la causa del estado próspero de la agricultura española bajo el dominio árabe, el cual permitió lograr los recursos económicos suficientes para la posterior conquista del continente americano.(7)

1.2.3 LA EDAD MEDIA

En los principios de la Edad Media las ciudades tienen muy poca importancia, pero la adquieren en mayor dimensión a partir de los siglos X y XI. Muchas provienen de los municipios romanos, otras se originan en los

(7) Lewis, Bernard. Los árabes en la Historia, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1956, p. 142 y sigs.

campamentos militares de Roma y otras más son fundadas en los pasos de los ríos y lugares estratégicos. Los reyes y los emperadores impulsan el desarrollo de las ciudades para apoyarse en ellas contra los señores feudales; les conceden determinados derechos de soberanía, como el de elegir a sus propios gobernantes, el de la justicia interna, el de construir murallas y otras fortificaciones o el de tener tropas propias, a cambio de tributos destinados a la manutención de ejércitos permanentes y capaces de dar fuerza a los monarcas por encima de los señores feudales.

Las ciudades se encontraban encerradas entre sus propias murallas. Eran pequeñas y no pasaban de 20 ó 30 mil habitantes, con calles estrechas y carentes de drenaje. Todas las personas dedicadas a una profesión se agrupaban en gremios artesanales, en tanto que los comerciantes formaban corporaciones o "guildas". Los gobiernos estaban en manos de consejos municipales o ayuntamientos, generalmente designados por los gremios o las "guildas", aunque también había casos donde se elegían por determinados habitantes de la ciudad.

En Italia algunas ciudades logran obtener su independencia completa, al grado de que la liga Lombarda derrota al propio Emperador del Sacro Imperio

Romano-Germánico. El florecimiento de las urbes independientes alcanza su máximo hacia el siglo XIII; del XIV al XV pierden fuerza -salvo en Inglaterra-, en parte debido a las grandes pestes que diezman a la población europea y reducen el comercio. Mientras unas son sometidas a los reyes, como en Francia y España, otras reducen su influencia a su propia comarca, como en Italia. No dejan, empero, de constituir un elemento importante en la evolución de la sociedad pues son asiento de la burguesía, una clase no feudal con visión más amplia que la de los campesinos o la de los nobles feudales. En ella no solamente se generan el comercio y la artesanía, sino también una mayor comprensión del mundo y un principio de gobierno representativo basado en la función social o en la capacidad, que ya no en el simple nacimiento.

1.2.4 LA EDAD MODERNA

Se caracteriza por el sistema económico de la servidumbre en el campo, al mismo tiempo que por el desarrollo de las ciudades y del comercio, amén de la concentración cada vez mayor del poder en manos del Estado Nacional, vencedor final de la dispersión feudal.

El progreso técnico y comercial lleva a la fundación de nuevos asentamientos y repercute en el campo.

Los antiguos señores feudales, aficionados al lujo, necesitaban disponer de dinero en efectivo, motivo por el cual sustituyen el tributo en especie hasta entonces vigente por la entrega de dinero; esto los lleva a impulsar el desarrollo de las actividades comerciales y artesanales en sus dominios, es decir, a impulsar el progreso de los pueblos, otorgando mayores garantías al comercio y a la producción artesanal de los campesinos. Es así como se fueron fundando en la época moderna muchas urbes importantes europeas, donde además de crearse una forma distinta de vida económica, se gesta en el ciudadano un espíritu más libre en obra y pensamiento.

1.2.5 EL MUNDO CONTEMPORANEO

La etapa contemporánea desarrolla hasta el máximo toda una serie de elementos que se habían apenas vislumbrado durante el período anterior. Se consolidan los Estados nacionales y muchos países que no habían logrado su unidad política, la alcanzan. La producción deja de ser fundamentalmente de consumo local para transformarse básicamente en una economía de amplio intercambio.

En el aspecto político se implantan sistemas parlamentarios, queda abolido el absolutismo monárquico y

logran su independencia la mayor parte de los países sometidos a las potencias europeas. El mundo se integra en una unidad, en que cualquier acontecimiento importante afecta rápidamente a otras naciones. Al mismo tiempo que aumentan las contradicciones y conflictos que desembocan en dos guerras mundiales, los asentamientos humanos en pueblos y ciudades se extienden y generan multitud de conflictos sociales.(8)

1.2.6 LOS PUEBLOS AMERICANOS

La distancia entre el continente americano y las demás masas terrestres y la escasez de animales domesticables, han dado por resultado determinadas características especiales en aquél. No es posible establecer una concordancia exacta de períodos entre el "viejo" y el "nuevo" mundo, pues la evolución y las características de los pueblos es muy desigual dentro de cada hemisferio. Es hasta el descubrimiento de América por los europeos, a fines del siglo XV, cuando se unifica su desarrollo dentro de la Historia Universal.

Muchas teorías se han elaborado para explicar el origen de los indígenas americanos. Pero lo esencial es que los pueblos que entraron al continente americano

(8) Broa, Juan. Op. cit., p. 98 y sigs.

tenían un desarrollo propio de la Edad de Piedra; los más recientes posiblemente pertenecían al Mesolítico o al Neolítico.

Las culturas americanas semejan una gran pirámide cuya cúspide está en las regiones centrales, en el área ocupada por las civilizaciones mexicanas, centroamericanas e inca. En el segundo nivel se desarrollieron pueblos que combinan la pesca, la caza y la recolección con la agricultura primitiva. Por último deben situarse los pueblos nómadas del norte, pescadores y cazadores de organización tribal.(9)

Mesoamérica.- En el área que abarca aproximadamente desde el Perú y el norte de Chile hasta el Trópico de Cáncer se formaron las altas culturas prehispánicas de América, verdaderos pueblos civilizados. Su período es relativamente breve, toda vez que empieza hacia principios de nuestra era y termina violentamente con la conquista europea del siglo XVI. Los tres centros más destacados son el nahua en el altiplano mexicano, el maya en Yucatán y parte de Centroamérica y el inca en Perú.

La base material de la civilización mesoamericana era principalmente la agricultura. Los animales domésticos - la llama, el guajolote y el perro- fueron de

(9) Ibid., p. 34 y sigs.

importancia sumamente limitada, pero había, en cambio, una inmensa variedad de plantas cultivadas que satisfacían diversas necesidades alimenticias y proporcionaban materias primas para las artesanías.

Las grandes obras arquitectónicas, pirámides y templos, logros imperecederos de las civilizaciones prehispánicas, muestran la combinación típica de la técnica mesoamericana: la fuerza bruta para la acumulación de los materiales de las pirámides mediante la cooperación simple de masas de trabajadores, aunada a la técnica muy refinada de especialistas calificados que esculpían la piedra, tallaban la madera y pintaban los murales, sin olvidar el trabajo igualmente calificado necesario para la planeación, tanto en los aspectos técnicos de la arquitectura como en la coordinación de los recursos humanos.

Pero si la arquitectura es espectacular y exclusiva, la planificación de ciudades o de conjuntos monumentales llega a alturas sin rival en América. Ganchas para el juego de pelota se encuentran fuera de Mesoamérica, pero sólo aquí las hay con anillos de piedra y ninguna de las foráneas puede comparárseles en amplitud y esplendor. De varias ciudades se abrían calzadas de piedra que las comunicaban con otras ciudades o pueblos.

Puentes colgantes cruzaban ríos y barrancas.(10)

1.3 EVOLUCION DE LA CIUDAD DE MEXICO

1.3.1 MEXICO-TENOCHTITLAN

El Valle de México es una gran depresión de montaña de unos 70 kilómetros de ancho por 120 de largo, cuyo fondo está situado a más de 2,200 metros sobre el nivel del mar. En la época de los tenochcas o habitantes de Tenochtitlán, el fondo de la cuenca estaba ocupado por grandes extensiones lacustres que formaban tres conjuntos naturales a diferentes alturas: al norte los lagos de Zumpango y Xaltocan, en el centro el lago de México- Texcoco y al sur el lago de Xochimilco-Chalco. El lago de México- Texcoco, el más bajo, constituía el vaso receptor de todo el sistema hidrográfico de la cuenca. La diferencia de alturas de las subcuencas provocaba que todas las aguas sobrantes se deslizaran hacia dicho vaso colector.

México-Tenochtitlán se estableció en un pequeño islote del lago México- Texcoco hacia el año de 1325. Sus

(10) Bernal, Ignacio. *Formación y Desarrollo de Mesoamérica*, tomado de *Historia General de México*, T. I, compilación del Colegio de México, coed. de Harla y el Colegio de México, México, 1987, p. 127 y sigs.

pobladores, los mexicanos, no fueron los creadores originales de la llamada cultura mexicana sino sólo sus últimos y más famosos herederos. Ha sido frecuente realizar la magnitud de la transformación social de los mexicanos presentándole como una evolución de tribu a estado imperial, pero esta interpretación es en lo fundamental falsa. Si se considera toda la región del centro, o incluso únicamente el Valle, el rasgo principal a través de todos los tiempos es la convivencia de grupos étnicos y políticos diferentes que formaban una unidad social, a pesar de sus distinciones culturales y la fragmentación política. En todo tiempo hubo reinos y ciudades así como aldeas campesinas y grupos étnicos sometidos sin linajes reales propios. Los mexicanos aparecen en sus comienzos, según las tradiciones históricas, como un pueblo de poca importancia política aunque con cultura de tipo mesoamericano. No obstante, en la misma época había otros pueblos que dominaban los centros de complejidad social y de mayor integración política.

La ciudad de México no existió como una gran capital de un imperio sino en el último siglo antes de la conquista española. Antes había otras ciudades como Colhuacán y Azcapotzalco que, si bien nunca alcanzaron la

magnitud de México-Tenochtitlán, representaban el mismo tipo de organización. Muchos pueblos colaboraron en la creación de la cultura nahua. Primero las llamadas tribus nahuatlacas (mexicas, tecpanecas, xochimilcas, chichimecas y toltecas) y posteriormente los texcocanos. Después de guerras intestinas, Tenochtitlán y Texcoco derrotaron a los tecpanecas e integraron hacia 1428 la llamada TRIPLE ALIANZA, en la cual fueron partes principales los mexicas y texcocanos. Con el tiempo los mexicas logran un notable dominio en la Alianza y convierten a la ciudad de México-Tenochtitlán en el centro de poder más importante de Mesoamérica y en el asentamiento humano impresionante organizado que encontraron los españoles a su arribo.

El predominio del centro de México en los aspectos políticos y militares se basaba en la mayor concentración de recursos naturales y en su aprovechamiento. Las buenas extensiones llanas de la Mesa Central con tierras de más potencial para el cultivo permanente que los suelos de las tierras bajas del trópico, eran la base natural para el cultivo de riego y chinampa. En la cuenca de México se localizaba la mayor, si no la única, extensión de cultivo de chinampa, el más extensivo de todas las técnicas mesoamericanas. Aquéllas quedaban a suficiente altura

sobre el nivel del agua para permanecer en seco y permitir el cultivo; su fertilidad se mantenía permanentemente con el uso de fertilizantes como el lodo y la vegetación de las acequias, cuya extracción era además necesaria para mantenerlas como vías de navegación y de comunicación por canoa, especialmente importante porque el único otro medio de transporte era el lomo de hombre.

Pero las lagunas también ocasionaban problemas a los grupos que trataban de explotar sus recursos. La cuenca no tenía desagüe al mar; el nivel de los lagos estaba sujeto a fluctuaciones estacionales que en años muy lluviosos provocaban extensas inundaciones, dada la poca profundidad del agua. Al subir el nivel de agua salobre del lago de Texcoco, podía rebosar la zona chinampera de la laguna de México. Todo ello demandaba la construcción de obras de protección contra las inundaciones como calzadas, puentes para permitir el paso de canoas y albarradas que la protegían contra las inundaciones. La obra más importante desde este punto de vista fue el llamado albarradón de Netzahualcóyotl, que desde la orilla norte de la laguna al pie de la sierra de Guadalupe hasta la meridional de Iztapalapa separaba a México con sus ciudades y chinampas del lago de Texcoco.

La ciudad requería de acueductos que trajeran agua

potable desde los manantiales de tierra firme. Surgió entonces la combinación del trabajo experto de los planeadores de obras hidráulicas y la necesidad constante de grandes masas de trabajadores. La magnitud y extensión de las obras suponía una organización central coordinadora del trabajo en todas las regiones afectadas y con poder para reclutar trabajadores. No es casualidad que las construcciones más ambiciosas fueran realizadas como empresas organizadas por el Estado y dirigidas por altos personajes del imperio. También es claro que Tenochtitlán, la ciudad que logró mayor centralización interna y mayor extensión en sus dominios, estaba situada donde se realizaron las obras hidráulicas más avanzadas.

La ciudad-estado, gobernada por un rey (tlatoani), era la unidad política fundamental, bien fuera la capital de un reino o de uno de sus señoríos componentes. Comprendía una zona central con edificios públicos (palacios de gobierno y templos) rodeados de una zona de población de carácter urbano, tanto por la densidad de las construcciones como por la ocupación de los habitantes (gobernantes con sus servidores, artesanos y comerciantes). También incluía zonas rurales de población campesina.

Se ha estimado que la población de México se

acercaba a las 300 mil almas y en gran parte era de tipo urbano, concentrada en la isla donde estaba edificada la ciudad. Y aunque algunos edificios se encontraban fuera del centro ceremonial, era característico de Tenochtitlán que los palacios y templos principales de los distintos grupos que componían la ciudad estuvieran aglutinados en un recinto central.

La base de la organización social y territorial era el "calpulli" o calpul. Los textos náhuatl usan la palabra "calpulli" como sinónimo de "altepetl" (pueblo) para designar las que se han llamado en castellano tribus nahuatlacas; también la utilizaban para señalar las cuatro partes en que se dividía la ciudad de Tenochtitlán y las subdivisiones menores, incluidos barrios o aldeas integradas por un pequeño número de familias.

El calpul era en realidad, una subdivisión socio-territorial que coincidía con una zona residencial o de barrio y controlaba ciertas tierras para el uso común o individual de sus miembros. Funcionaba como una unidad corporativa en distintas esferas de la organización social. No sólo poseía la tierra desde el punto de vista económico, también aparecía como la unidad responsable colectivamente por el pago de tributos y servicios profesionales.

Como puede deducirse de lo aquí expuesto, la tierra era el medio de producción fundamental en el antiguo México, por tratarse de una civilización agrícola. Todos los informes sobre la tenencia de la misma indican que existían distintos tipos de propiedades asignadas para el uso de los varios estamentos sociales. La misma terminología náhuatl, rica en formas descriptivas, define la situación: TLATOCAMILLI o tierras reales; TECALLI o casas señoriales; TEOPANTLALLI o tierras de palacio; PILLALLI o tierras de los nobles; ALTEPETLALLI o tierras del pueblo de los maceguales; y CALPULLALLI o tierras de los barrios. Otras se conocían según el uso a que eran destinadas, como las MILOHIMALLI o tierras para la guerra y TEOPANTLALLI o tierras de los templos.

Algunos autores distinguen entre tierras del dominio público y del dominio privado. Sin embargo, ésta es una distinción del Derecho Romano que no puede aplicarse estrictamente a la situación mesoamericana. Las tierras señaladas como de propiedad privada, las de los nobles y de los maceguales suponen el desempeño de una función pública; mientras que los maceguales habían de dar tributos y trabajo o mano de obra, los nobles debían prestar servicios a su señor o al rey en la guerra y en la administración, que para ello precisamente se les dotaba

de propiedades.

Las obras públicas representaban otro ramo importante de la producción, organizado por los mayordomos del señor o noble mediante el trabajo y tributo de los maceguales. De este modo se construían palacios y templos en los centros urbanos y las calzadas, albarradones, canales y acueductos.

El mercado de Tlatelolco en la Ciudad de México asombró a los españoles por el sinnúmero de concurrentes y la inmensa variedad de mercancías para la compra y venta. Todo señorío tenía su mercado, algunos de gran tamaño como el de Oholula y otros de menor monta. Estos mercados son considerados como el antecedente de los modernos centros de abasto, parte inseparable de la urbanización mexicana.

La anterior es una exposición somera de lo que fue México-Tenochtitlán con respecto a asentamientos, propiedad de tierras y obras públicas de enorme envergadura. La cultura y la sociedad del centro de nuestro país es típica de Mesoamérica en general: es la mejor conocida de todas y era la que había logrado abarcar en grados variables de dominio la mayor parte del territorio de la actual República Mexicana. La conquista española se efectuó con la captura de los centros claves del imperio mexica y la Colonia comenzó mediante la

integración al imperio español de pueblos que ya estaban organizados bajo formas de dominio y tributación, posteriormente utilizados por los nuevos conquistadores.

En desdoro de la celebración del "Encuentro" de dos mundos, la irrupción de los españoles y su política de conversión al cristianismo motivó la destrucción completa de una cultura y de un concepto urbanístico extraordinarios. Fueron arrasados templos, casas, edificios gubernamentales, acueductos y calzadas, para dar lugar a otras edificaciones. Con la destrucción de la ciudad de México y de la estructura del poder político de los tenochcas, se inicia un largo período de dominación colonial definido a partir de la acción concreta de un pequeño grupo de sátrapas aventureros que fueron a la vez, los conquistadores y los primeros pobladores del México mestizo.(11)

1.3.2 LA COLONIA

Con la conquista española termina propiamente la historia de Mesoamérica y por tanto, de México-Tenochtitlán. La dominación produjo el aislamiento de numerosas comunidades indígenas sobrevivientes no sólo

(11) Carrasco, Pedro. *La sociedad mexicana antes de la Conquista*, Tomado de *Historia General... Op. cit.*, pp. 168 y sigs.

durante la Colonia, sino hasta la época actual. Al desmoronarse la organización de los antiguos estados, las poblaciones revierten a una situación tribal de multitud de corpúsculos prácticamente independientes y con poca cohesión real de los unos con los otros. Lo que queda hoy de vida indígena refleja la cultura rural antigua más o menos diluida, pero los rasgos de cultura superior murieron al advenimiento de la nueva civilización llegada de España. Esta era, a su vez, muy compleja. La España renacentista de la reina Católica, a diferencia de otras naciones europeas, acarrea, además de los viejos pueblos aborígenes, la herencia romana, un catolicismo exacerbado y fuertes dosis de cultura islámica. Y estas diferentes herencias habían de marcar a la Nueva España y al México que la sigue.

Los conquistadores aprovechan la mano de obra de los aborígenes, capaces de construir las iglesias platerescas o de sembrar la tierra según las nuevas técnicas, sufren el trabajo de explotación y a mediados del siglo XVI mueren en epidemias causadas por enfermedades hasta entonces desconocidas. Lentamente se forman áreas españolas y mestizas, mientras los indígenas, cada vez más alejados de ellas, se encierran en asentamientos fuera de las rutas comerciales. Este es el

origen de los grupos indígenas aún sobrevivientes, asentados en zonas marginadas a donde escasamente penetra la evolución del país.(12)

Población del país en la Nueva España.- La Nueva España era poco poblada. Según el censo ordenado en 1793 por el Virrey Don Juan Vicente de Güemes Pacheco de Padilla, había cuatro millones y medio de habitantes de los cuales -dice el Barón Alejandro Humbolt ya en el año de 1804- se contaban dieciseis blancos por cada cien habitantes.

Don Lucas Alamán, señala en seis millones la población total de la Nueva España en 1808, de los cuales 1.200,000 eran de raza española, 2.400,000 indios y otros tantos de castas.

Breve noticia geográfica del país.- En el siglo XVI las Colonias Españolas de América se denominaban "Indias occidentales" y comprendían todo lo que es Perú y Nueva España.

Al principiarse el siglo XIX, el Virreinato de la Nueva España era la porción más importante de los dominios que los Reyes poseían en el continente americano.

Extensión y Límites.- La Nueva España se extendía por la costa del Pacífico desde el grado 16 de latitud norte en

(12) Moreno Toscano, Alejandra. El Siglo de la Conquista, colaboración a *Historia General...* Op. cit., p. 168 y sigs.

los confines de la capitania de Guatemala, hasta más allá del Cabo Mendocino, a los 42 grados de latitud septentrional. Por el Golfo comenzaba en Yucatán y seguían sus costas hasta la Luisiana. Comprendían a más del actual territorio de la República Mexicana, la provincia de Texas por el oriente, Nuevo México con Santa Fe por capital en el centro y la Nueva o Alta California al occidente. Esta vasta superficie puede calcularse en 3,950,000 kms. cuadrados aproximadamente.

Reconstrucción de la Ciudad de México.- En el año de 1521, la estrategia adoptada por Cortés en la toma de México-Tenochtitlán fue arrasar sistemáticamente a su paso los edificios, cortar el agua potable a los mexicanos y cegar las acequias para que pudieran pasar las tropas españolas. De manera que la ciudad quedó materialmente devastada.

Una vez obtenida la victoria, los conquistadores emprendieron la tarea de limpiar y reedificar la urbe para asiento de los nuevos poderes y eligieron, por decisión de Cortés, el mismo sitio de la capital del imperio mexicana para apropiarse de su prestigio político. Se restauraron las calzadas, se escombraron las calles, se reparó el acueducto de Chapultepec, se limpiaron las acequias y se restablecieron los servicios añadiendo otros

indispensables. Delinearon la traza del área que sería habitada por los españoles en forma cuadrangular y dentro de ella se repartieron los solares. Fuera de esta área fue segregada la población indígena, conformando dentro del mismo México otra ciudad.

Años después, la transformación física de lo que fuera Tenochtitlán era evidente. La desecación de la laguna era notoria, quedando prácticamente reducida a tierras cenagosas. Hubo una deforestación de la cuenca para obtener madera y pronto se hicieron sentir los efectos de una alteración ecológica que modificó el régimen de lluvias y generó la paulatina desecación, proceso que con los años y el progreso industrial no planificado ha empeorado hasta nuestros días.

En la evolución de la ciudad durante la Colonia se observan cambios significativos. La cultura del siglo XVI en la Nueva España había tenido un tono fundamentalmente rural y los conquistadores intentaron, a remedo del viejo señorío europeo, establecer su poder a base de las posesiones de las tierras. El modo de expresión era rural y su manifestación lógica fue la institución económica más importante del siglo XVI: la encomienda. Por el contrario, la cultura del barroco siglo XVII tendrá un marcado tono citadino, que en vez de conventos-fortaleza

producirá catedrales, parroquias, palacios urbanos, colegios, academias y Universidad. La ciudad, en consecuencia, se reorganiza. El cabildo define sus funciones y su relación con Virrey e Iglesia. Se estaba gestando toda una cultura citadina, quizá iniciada desde los tiempos de Cervantes de Salazar y acentuada con la fundación de la Universidad -fenómeno urbano- a mediados del siglo XVI, pero en la siguiente centuria tomaría realmente forma.

En el último siglo de la Colonia se observa una característica notable en todas las zonas de poblamiento del país, esto es, su débil comunicación entre sí y su dependencia del centro. La gran beneficiaria de este aislamiento regional resultó ser la Ciudad de México, que al convertirse en el centro receptor de todas las importaciones y disponer del capital líquido para especular, acaparó también todas las producciones del interior destinadas a la exportación. Así, el comercio y las transacciones internas quedaron en manos de los "almaceneros" de la ciudad de México a través de una cadena de intermediarios y agentes diseminados en los reales de minas, ciudades, haciendas, pueblos y ferias provisionales. Paradoja del sistema: mientras más distante se encontraba una región de su centro principal

de abastecimiento (la ciudad de México), tanto más dependiente de él se tornaba y más caro pagaba su servidumbre.

Los problemas de la ciudad se multiplicaron a medida que ésta fue creciendo. Las continuas inundaciones sólo representaban una parte de todo lo que debía solucionarse. Ya desde finales del siglo XVIII el rey Carlos III hizo un gran esfuerzo para modificar la estructura económica de la capital y cambiar el uso del suelo, la propiedad y la renta de la tierra urbana. Quería una ciudad ordenada, funcional, bella y salubre, es decir, una ciudad como lo había sido México-Tenochtitlán, sólo que sus coterráneos se habían encargado centurias atrás de terminar con ella. (13)

1.3.3 DE LA INDEPENDENCIA A NUESTROS DIAS

Muchos años después de terminada la guerra de Independencia, la fisonomía de la capital no había cambiado mucho. Al desaparecer las intendencias coloniales se integró como una urbe pequeña formada por lo que hoy son las zonas postales uno y tres, encerrada por las calles de Magnolia, Bucareli, Arcos de Belén y Canal

(13) Cfr. Florescano, Enrique. La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico con Manrique, Alberto Del Barroco a la Ilustración en Historia General... Op. cit., pp. 520 y sigs.

de la viga. Tenía 250,000 habitantes en 1875 y la extensión del conjunto urbano conservaba el aspecto de la ciudad colonial.

Sin embargo, hacia finales del siglo XIX el cambio exterior y de las costumbres fue notable. El ya Distrito Federal se había embellecido y hecho más cosmopolita aunque, como todo el país, demostraba su secular vocación de contrastes. Suntuosos palacios y almacenes con artículos de lujo extranjeros, se encontraban junto a calles cuyo empedrado apenas permitía rodar a los carruajes y colmadas de inmundicias. En los arrabales -antecedentes de las actuales "ciudades perdidas"- se hacinaba la mayor parte del pueblo pobre, sometido a la insalubridad, las enfermedades, la promiscuidad y el bandillaje.

Hacia 1910 la ciudad era el escaparate del crecimiento económico "modernizado" vivido por el país bajo el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz. La traza se extendió sobre el Valle rebasando en mucho el viejo espacio urbano colonial. Nuevas colonias como la Roma, Condesa, San Rafael y otras ensancharon el territorio, siendo las nuevas fronteras la calzada de la Verónica al poniente, el río de la Piedad por el sur, Balbuena al oriente y Nonoalco y Peralvillo en la parte norte.

La ecología del Valle de México sufrió importantes alteraciones, vgr., el incremento en la extracción de agua por medio de pozos artesianos. La acelerada tala de los bosques y el sistema de desagüe influyeron en el paulatino desecamiento del lago, incipiente durante la Colonia, pero que en el año de 1900 incluía a las arcillas lacustres sobre las que se hallaba la ciudad (las tolveneras y polvaredas fueron una novedad climática a principios del siglo XX). Los desechos de medio millón de habitantes contaminaban los ríos, y antiguos sitios de recreo como el Canal de la Viga, se habían convertido en basureros.

Obviamente los servicios empezaron a ser insuficientes y el agua fue uno de ellos. Los requerimientos sobrepasaron la capacidad de las fuentes cercanas, de modo que debió traerse el líquido desde los manantiales de Xochimilco. Para expulsar las aguas lacustres y los desechos líquidos, se proyectó en 1900 un túnel que uniera el Canal de Nochistongo por el río de Tequisquiác y permitiera drenar las aguas insalubres hacia el río Tula. Estas obras de desagüe inician la definitiva desecación de los lagos, características y emblemas de México-Tenochtitlán.

Una vez terminada la guerra revolucionaria, la Ciudad de México siguió creciendo. Para 1930 alcanzaba el

millón de habitantes y sesenta años después se calcula que el área metropolitana de la Ciudad de México, incluidos el Distrito Federal y los municipios conurbados del estado de México, tenía una población de 18 millones de habitantes, con la expectativa de alcanzar la cifra de 25 millones en el año 2000, presentando múltiples problemas de creciente gravedad en lo que se refiere a asentamientos humanos.

(14) *Crónica de una ciudad despreocupada*, bajo la coordinación editorial de Beatriz Martí, *Almanaque de México*, México, D. F., 1985, pp. 19, 20 y 21.

CAPITULO II

PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA CIUDAD Y VALLE DE MEXICO

2.1 ESTRUCTURA DE LA ZONA METROPOLITANA

2.1.1 El fenómeno metropolitano

2.1.2 Crecimiento demográfico

2.1.3 Los suburbios: Integración de los
municipios del Estado de México

2.1.4 Zonas marginales

2.2 RELACION ENTRE EL PROBLEMA URBANO Y EL PROBLEMA RURAL EN MEXICO

2.2.1 Corrientes migratorias

2.2.2 Efectos del enfrentamiento

2.2.3 Importancia del municipio y su situación
jurídico-política en México.

2.3 LA VIVIENDA

2.3.1 Panorama general de la vivienda
en México

2.3.2 Acceso al suelo y estratificación social

2.3.3 La vivienda en arrendamiento

2.3.4 La crisis de 1985

2.1 ESTRUCTURA DE LA ZONA METROPOLITANA

2.1.1 EL FENOMENO METROPOLITANO

Sobre la palabra "metrópoli" (de METER-madre y POLIS-ciudad) gravita una cierta confusión semántica. Se utilizan indistintamente los términos "metrópoli", "área metropolitana", "conurbación", "megalópolis", "región metropolitana", "zona metropolitana".

El concepto "zona metropolitana" se refiere finalmente a una aglomeración compleja que abarca distintas unidades administrativas relacionadas e independientes de una zona densamente urbanizada, con una población diversificada en cuanto a sus actividades, pero cuyas ocupaciones tienen fundamentalmente un sello no agrícola; es decir, de una ciudad principal y una serie de núcleos conexos a aquélla y sobre los que extiende su influencia. El fenómeno metropolitano supone un proceso de interrelacionarse entre el núcleo central y los centros secundarios que produce una nueva realidad, muy diferente a la del espacio urbano colonial y tradicional de la ciudad cerrada. El nuevo espacio abierto de convivencia humana, con el intercambio de residencia, trabajo y ocio, requiere de respuestas organizativas concretas adaptadas a

cada situación. (15)

Paralelamente al cambio en las condiciones de vida y al proceso de industrialización, aparece la transformación en la estructura física de la Ciudad de México. Ya no es la urbe como tal un archivo de historia, con calles y plazuelas en las que se distribuían por oficios y estratos los diversos escalones de la sociedad. Desde el porfiriato la Ciudad de México ha sido el centro financiero, comercial y de toma de decisiones más importante. La naturaleza del actual sistema político con base en contactos personales y negociadores de "trastienda", ha significado que pocas decisiones de importancia se tomen fuera de la capital. La tendencia a la centralización a través del siglo XX ha dado pruebas de ser excepcionalmente difícil de revertir.

Anteriormente a 1950, la mayoría de la población vivía en las cuatro delegaciones centrales (Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Benito Juárez y parte de Venustiano Carranza), que constituían el 70% del área urbana. Luego la ciudad experimentó una rápida suburbanización en las demás delegaciones (1950-1960) y en adelante se extendió hacia el adyacente Estado de México y zonas más lejanas

(15) Moderne, Franck. La organización administrativa de las zonas metropolitanas, colaboración a Desarrollo urbano y Derecho, bajo la dirección de Serrano Migallón, Fernando, Ed. Plaza Janés, México, D.F., 1988, pp. 43 y 44.

del Distrito Federal. (16)

Actualmente la zona metropolitana comprende el DISTRITO FEDERAL (delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Ocoyocacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Ixtacalco, Iztapalapa, Tlalpan, M. Contreras, Milpa Alta, Alvaro Obregón, Tláhuac y Xochimilco) y los MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO (Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Netzahualcóyotl, Nicolás Romero, Los Reyes-La Paz, Tultepec, Tultitlán y Cuautitlán-Izcalli). (17) Dentro de esta delimitación territorial se encuentran un centro histórico, barrios o colonias residenciales de clases media y alta relativamente ordenados, zonas habitacionales populares de financiamiento estatal, asentamientos de bajos ingresos de origen tanto legal como ilegal ("colonias populares") y una serie de suburbios en los que reina el crecimiento desordenado y el abandono, además de las zonas marginales que reproducen y multiplican lo más

(16) Gilbert, Alan y Ward, Peter M., *Asentamientos populares vs. poder del Estado*, Ed. G. Gili, México, 1987, pp. 58, 59 y 60.

(17) Fuente: INEGI; resultados preliminares del XI Censo Nacional de Población y Vivienda.

sórdido de nuestra sociedad.

2.1.2 CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

La zona metropolitana ocupa un territorio aproximado de 7,860 kilómetros cuadrados, espacio en donde se asientan, según ya se estableció, 16 delegaciones del Distrito Federal y 27 Municipios del Estado de México.

La concentración poblacional en espacio tan reducido es de las más grandes y problemáticas del mundo, no puede equipararse siquiera a otras ciudades como Nueva York, Tokio, Londres, Madrid, París, Roma, Singapur o Hong-Kong. Para establecer un punto de comparación, baste decir que de 1960 a 1970 el crecimiento intercensal nacional llega a su punto más elevado con un 3.4% en tanto que el área metropolitana alcanzó un incremento anual de 5.5%, logrando desde entonces la dudosa distinción de ser una de las metrópolis de mayor tasa en el mundo.

El primer lugar como la urbe más poblada del planeta se determina a principios de la década de los ochenta, no obstante los esfuerzos del Gobierno Federal, que en el año de 1974 crea el Consejo Nacional de Población como órgano responsable de la planeación demográfica. En 1977 establece el Plan Nacional de Planificación Familiar (sic), a partir del cual se intenta

fijar metas demográficas adecuadas al proceso socio-económico del país. El resultado de ello fue alcanzar en el segundo semestre de 1980 un descenso en el ritmo de crecimiento de la población hasta una tasa de 2.9%.

A principios del año de 1990 se calcula un 2.3% en el crecimiento del país pero, en contraste, 4.0% en las zonas conurbadas del Estado de México. El Distrito Federal arrojó sólo una tasa anual de entre 0.1 y 0.2 %. En cifras totales, el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 estima en 81.140,922 habitantes a la población general del país, de la cual 14.987,051 pertenecían a la zona conurbada de la Ciudad de México (D.F. 8.236,960 y Municipios conurbados 6.750,091).

A través de discutibles datos proporcionados por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) se deduce un fenómeno surgido a partir de 1985: los sismos ocurridos durante ese año causaron la emigración de muchos habitantes de las delegaciones centrales del D.F. hacia los Municipios conurbados del Estado de México. De esta manera, mientras en la capital de la República hubo una disminución poblacional, en el vecino Estado se detectó un aumento considerable (9.8 millones en total, 6.7 de ellos ubicados en la zona

metropolitana).

Con los resultados del XI Censo General de Población y Vivienda también se confirma el área metropolitana de la Ciudad de México como la más grande del mundo, pues a los 17 Municipios conurbados se agregaron otros 10, duplicando su extensión territorial y aumentando el crecimiento demográfico. (18)

Dicho proceso de metropolización de los municipios mexiquenses no equivale a una auténtica descentralización urbana. Trasladar la población del Distrito Federal a la zona limítrofe del Estado de México conlleva problemas de nuevos asentamientos, legales e ilegales, en una entidad que si actualmente carece de la infraestructura suficiente para dotar de vivienda y servicios públicos a sus propios habitantes, menor capacidad presentará para satisfacer a nuevos pobladores. Finalmente, éstos seguirán formando parte de las estadísticas poblaciones de la zona metropolitana.

(18) La vivienda, una necesidad básica de la sociedad, pub. de la Cámara Nacional de Comercio de la Cd. de México, bajo la coordinación de Ordóñez Ruiz, José, México, 1982, p. 3. Cfr. resultados proporcionados por la S.P.P. y CONAPO en 1980, con los de INEGI en 1990. Estos últimos han causado desconfianza en la opinión pública, la cual atribuye el "saquillaje" gubernamental al afán de reducir el padrón electoral y ocultar el fracaso en las políticas poblacionales. Otra opinión es que el censo de 1980 no se llevó a cabo con el rigor científico de 1990 (Excélsior 7-8-1990). Por otra parte, el director del organismo, Carlos M. Jarque, atribuyó la disparidad "... a la sobreestimación de la población base, a los efectos de los sismos de 1985 y a las políticas aplicadas de descentralización..." (Excélsior 11-8-1990).

**ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CRECIMIENTO INTERCENSAL
1900 - 1990**

AÑO	X
1900	1.5
1910	1.1
1920	0.5
1930	1.6
1940	1.7
1950	2.7
1960	3.1
1970	3.4
1980	2.9
1990*	2.3

**POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL
1900 - 1990**

AÑO	HABITANTES
1900	541,516
1910	720,753
1920	906,063
1930	1,229,576
1940	1,757,530
1950	3,050,442
1960	4,870,876
1970	6,874,165
1980	8,373,353
1990	8,236,960

**POBLACION DEL AREA METROPOLITANA
DE LA CIUDAD DE MEXICO (1960-1990)
Y MUNICIPIOS CONURBADOS**

AÑO	HABITANTES
1960	5,230,000
1970	8,230,000
1980	13,445,000
1990*	14,987,051

**POBLACION COMPARATIVA D.F.
Y MUNICIPIOS CONURBADOS
1980-1990***

	1980	1990*
D.F.	8,373,353	8,236,960
MUNICIPIOS	5,071,647	6,750,091

FUENTES: Secretaría de Programación y Presupuesto estimaciones de CONAPO en 1981. Fuente 1990: INEGI.

* Sobre disparidad de datos de 1990 en relación con cifras de 1980, vid, supra, n.20.

POBLACION EN EL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

MUNICIPIO	POBLACION
DISTRITO FEDERAL	8,236,960

ACOLMAN	43,333
ATENCO	21,141
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	315,413
COACALCO	152,470
CUAUTITLAN	48,899
CHALCO	283,076
CHIAUTLA	14,786
CHICOLOAPAN	56,967
CHICONCUAC	14,044
CHIMALHUACAN	241,552
ECATEPEC	1,219,238
HUIXQUILUCAN	132,045
IXTAPALUCA	137,507
MELCHOR OCAMPO	26,169
NAUCALPAN DE JUAREZ	786,013
NETZAHUALCOYOTL	1,259,543
NICOLAS ROMERO	184,340
PAZ, LA	133,423
TECAMAC	123,281
TEOLOYUCAN	41,997
TEPOTZOTLAN	39,795
TEXCOCO	140,330
TEZOYUCA	12,411
TLALNEPANTLA DE BAZ	703,162
TULTEPEC	47,369
TULTITLAN	245,145
CUAUTITLAN-IZCALLI	326,646
TOTAL MUNICIPIOS CONURBADOS	6,750,091

FUENTE: INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), resultados preliminares del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990.

Los cuadros comparativos previos permiten concluir que la tasa de crecimiento en la zona metropolitana no es, de manera alguna, satisfactoria. A diferencia del resto de la República se requieren medidas jurídicas y políticas drásticas tanto para evitar la inmigración rural como para fomentar la emigración de quienes ya habitan la metrópoli en condiciones infrahumanas, si se desea evitar el previsible colapso urbano.

Las cifras condenan el secular centralismo y la pésima planeación, causantes directos del problema demográfico. La zona metropolitana en cuestión concentra el 18.8% de la población total del país; produce cerca del 42% del producto interno bruto nacional, de carácter no agrícola; absorbe el 48.8% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación, el 52.6% en la rama de servicios, el 45.8% en la comercial y el 60% en el sector transportes; concentra el 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga el 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales; en ella se realizan el 62% de las inversiones en valores y bonos. Además, es el centro cultural universitario más importante del país, con más de 60 instituciones de educación superior; contiene los mejores servicios públicos, médicos, hospitalarios; concentra las mejores instalaciones de cultura, recreación

y deporte. Se antoja incomprensible que en un país cuyo territorio tiene 2 millones de kms.², todo lo descrito se encuentre en 7,860 kms.². La explosión demográfica es factor agravante de los problemas de asentamientos humanos irregulares y cinturones de miseria, inseguridad en la tenencia de la tierra; falta de vivienda, de creación de empleos, espacios de recreación; aumento de la contaminación ambiental, insuficiencia en el servicio de agua, drenaje, transporte y electricidad, e incapacidad para garantizar salud, educación y seguridad pública. (19)

2.1.3 LOS SUBURBIOS: INTEGRACION DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO

El arrabal, zona marginal de siglos pasados en que se agrupaban las personas en tránsito, los delincuentes o aquéllos a quienes los muros de la ciudad no daban cobijo, ha sido substituido en la etapa de la industrialización por los "suburbios", lugares periféricos en donde se encuentran generalmente las industrias y sus trabajadores. En principio pequeños, los suburbios comienzan con rapidez a integrar parte cuantitativamente significativas de la ciudad y a contener complejos habitacionales "de interés

(19) Pérez García, Ramón. Bases constitucionales del desarrollo urbano metropolitano, colaboración a Desarrollo urbano y..., Op. cit. pp. 173 y 174.

social" y asentamientos ilegales.

El suburbio no es una zona de exclusivo asentamiento de la población pobre. Inicialmente fue así y las pavorosas condiciones sociales de los primeros tiempos de la industrialización hicieron de los suburbios auténticos centros de miseria, más que de pobreza; tal es el caso de Ciudad Netzahualcóyotl. Sin embargo, con el tiempo, individuos provenientes de las clases medias fueron instalándose en sitios de la periferia. En algunos casos fue consecuencia de un proceso de proletarianización creciente, pero en otros puede atribuirse únicamente a la saturación de otras zonas, con el consecuente encarecimiento de los terrenos debido a la especulación propia del sistema económico. Incluso se llegó a convertir en una especie de refugio para quienes se encontraban agobiados por la densidad del centro urbano.

Ultimamente existe una tendencia por parte de las clases alta y media alta a trasladarse a los suburbios y convertirlos en sitios agradables, desprovistos de todos los inconvenientes de la urbanización: encuentran escaso tráfico vehicular, vivienda unifamiliar, zonas verdes, amplitud de espacios, etc. (20) Fraccionamientos

(20) Biblioteca Salvat de grandes temas, La pobreza en las grandes ciudades, bajo la dir. editorial de Marco, Joaquín, Salvat Editores, Barcelona, 1974, pp. 37 a 40.

exclusivos en Municipios como Naucalpan, Huixquilucan y Atizapán de Zaragoza, reúnen tales características. Ello, empero, no obsta para señalar al suburbio como asiento de la población empobrecida.

Una de las causas del crecimiento anárquico en los alrededores del Distrito Federal ha sido el proceso de industrialización iniciado a partir de 1950. Imposibilitada la ciudad para albergar fábricas e industrias de índole diversa, éstas fueron ubicadas en la periferia, a cuyo alrededor se crearon múltiples asentamientos humanos. La atracción de la capital para los inversionistas comenzó a preocupar a las autoridades desde 1955. Entonces se abolieron las ventajas fiscales a disposición de las nuevas industrias que se localizaban en el D. F., en tanto que nuevas empresas comenzaron a ubicarse en áreas adyacentes del Estado de México, donde dichas ventajas aún se aplicaban. La continua expansión industrial aceleró la demanda de fuerza de trabajo, lo que combinado con las oportunidades decrecientes y las carencias de tierras en las áreas rurales, animó a muchos migrantes a trasladarse a la zona metropolitana.(21)

Durante la década de los cincuenta y sesenta el regente Uruchurtu parece haber estado en exceso preocupado

(21) Gilbert y Ward. Op. cit. p. 58.

en evitar el hundimiento del D. F. bajo el peso de los asentamientos marginales, y más específicamente por el enorme costo que hubiese significado para el erario público incurrir en el aprovisionamiento de servicios a dichas áreas. Con su política de "antiasentamientos" surgió paralelamente una válvula de escape que ha ofrecido la expansión de los asentamientos de bajos ingresos en el Estado de México, así como la oportunidad de ocupar los ejidos.

Los actuales cambios en las políticas del Estado de México, de un apoyo estatal implícito y una corrupta complicidad con los fraccionadores, a una que ha controlado hasta cierto punto la expansión y en ocasiones expropiado tierras, pueden ser explicados por el tamaño de los poblamientos y en el potencial malestar político que representan. El número de personas involucradas, los recursos necesarios para darles servicios y el intenso descontento social, han convertido los conjuntos habitacionales creados por empresas fraccionadoras (con la competencia estatal) y los asentamientos irregulares en una verdadera amenaza a la paz social.(22)

Por otro lado, la "cohabitación" entre ambas entidades federativas obliga a la aplicación de leyes,

(22) Ibid., pp. 94 y 95.

reglamentos y medidas administrativas o políticas comunes en lo que se refiere a servicios públicos, transporte, drenaje, agua potable, vivienda y seguridad pública, con el peligro creciente de violación a las soberanías entre dos entidades de la República, una de ellas todavía hasta hace algunas décadas considerada de carácter eminentemente rural y que a la luz de los nuevos datos censales encierra un problema mayor que el del D. F. (ver "crecimiento demográfico") (23)

2.1.4 ZONAS MARGINALES

Las zonas de degradación urbana no se limitan a los suburbios producto del proceso de industrialización. Existe otra faceta aún más amarga y que frecuentemente se mantiene oculta: los conjuntos de infraviviendas en zonas marginales, en donde a unas condiciones de vida miserables se une el desarrollo y el total abandono de sus habitantes, en su mayoría integrantes de la categoría social definida como "marginados". Las chabolas, barracas y cuevas de los países mediterráneos; las "bidonvilles" francesas, las "favelas" brasileñas, las barcazas y sampanes de Hong-Kong, los vagones de ferrocarril. Todo

(23) Para una aplicación del tema, vid. *infra* Relación entre el problema urbano y el problema rural en México, mismo cap., núm. 2.

ello suele ser el lugar de asentamiento y caldo de cultivo propio para desarraigados sociales y para todo ese conjunto de personas a las que suele calificarse como "lumpenproletariado". (24)

Nuestra área metropolitana coopera con las "ciudades perdidas", las cuevas de barrancos y las misérrimas viviendas surgidas en los bordos de los ríos o junto a los tiraderos de basura para aumentar la degradación humana mundial. Todas las taras e inconvenientes que se pueden señalar en la pobreza ciudadana encuentran en estos lugares su máxima expresión. A ellas se une una falta de conciencia colectiva respecto a un grupo de intereses y de problemas afines que vaya más allá de las simples relaciones familiares e incluso éstas se encuentran frecuentemente muy deterioradas, causando lo que se ha denominado "patología social": vicio, delincuencia, prostitución, alcoholismo, drogadicción, proxenetismo, promiscuidad, incesto, etc. Súmese a lo anterior desnutrición, insalubridad, ausencia casi total de servicios públicos y médicos, escolaridad de bajísimo nivel y se obtendrá una imagen del estado crítico en que

(24) Lumpen-proletariado: designación que se aplica a algunos sectores de la población de condición social baja extrema y carentes de conciencia de clase; sus escasos ingresos provienen de actividades consideradas marginales. La pobreza en las...". Op. cit. p. 43.

vivan millones de compatriotas, ante la indiferencia de las autoridades y del resto de la población.

Es verdaderamente difícil que la realidad de los asentamientos marginales sea captada en su totalidad, debido a las dimensiones adquiridas por la zona metropolitana. Pero la realidad de esta urbe es la que crea desarrollos desiguales, a saber, San Angel-Caracoles, Lomas de Chapultepec-Valle de Chalco, vecindades de San Martín Carrera-departamentos de Polanco, tiradero de Atizapán de Zaragoza-Ciudad Satélite. A la creencia de que Calcuta o Addis Abbeba se encuentran demasiado lejos, se opone la magistral y crudísima descripción que de la miseria capitalina ha hecho el escritor Ricardo Garibay:

"No hay problema mayor en la ciudad de México... no lo hay mayor en el campo mexicano... La noche de los animales de Nueva York será recordada como un gracioso recreo de Hermanas de Caridad cuando aquí estalle la miseria que con tan minucioso y poderoso egoísmo hemos venido fabricando...

"De la calzada Zaragoza a los bordos del Lago de Texcoco, de Ecatepec a Santa Clara, de Tacubaya a Santa Fe, de Ciudad Satélite a las Lomas -por detrás de Tecamachalco y en los barrancones del lado oriente de la salida a Toluca-, hay seis millones de hombres llegados de

toda la República, llamados paracaidistas, comuneros o colonos, en situación que los técnicos señalan 'precaria' y que en la realidad desnuda es estrictamente de hambre, empleados en tareas antisociales como son la ladronería de oficio, la venta de chicles o de kleenex o de banderolas o... de servicios que son hacer mandados o limpiar parabrisas o golpear a alguien... subempleados en tareas serviles... han venido del campo, no 'alucinados por la metrópoli'... han venido huyendo de sus pueblos o rancherías de origen, donde se morían literalmente, físicamente de hambre... Cada padre de familia tiene de cinco a doce hijos y cada madre de familia ha tenido entre diez y veinte partos... Son borrachos ellos y ellas y casi todos son jóvenes. La violencia dentro y fuera de las casas es inaudita. Sus colonias y tiraderos surten de prostitutas las zonas proletarias del Distrito Federal. La mortalidad infantil es enorme, pero es mayor la natalidad y los grupos que forman estas poblaciones... en pocos años se hacen innumerables y gigantescos. Como apenas comen, son débiles mentales en grandísima proporción poblacional... Tienen formas de convivencia traídas de costumbres campesinas, por eso la escasa política gubernamental que tiende a mejorarlos resulta inoperante: se les alinean las calles -por ejemplo-, se les pone

alumbrado de lujo, se les pavimentan las arterias principales de sus barrios y se les vende muy barata una especie de tabicón gris... para que ellos mismos construyan sus casas. Pero dentro de las casuchas... siguen viviendo revueltos padres e hijos y sobrinos y tías y... (toda la fauna imaginable)... son seis millones de vecinos tuyos y rodean completamente el área metropolitana..."(25)

Un intento social, jurídico y político serio para resolver el problema de los asentamientos humanos en la zona metropolitana, no puede dejar a un lado la realidad lacerante de las áreas marginales. Su ocultamiento a través de los lastimosos esfuerzos publicitarios de "Solidaridad" no implica su desaparición, antes bien provoca que las condiciones de quienes viven en ellas empeoren cotidianamente, empujándolos a la comisión de conductas delictivas.

(25) Garibay, Ricardo. Distrito Federal, ensayo incluido en *De Lujo y Hambre*, Ed. Nueva Imagen, México, D.F., 1981, pp. 115 y sigs.

2.2 RELACION ENTRE EL PROBLEMA URBANO Y EL PROBLEMA RURAL EN MEXICO

2.2.1 CORRIENTES MIGRATORIAS

El desarrollo espectacular que han tenido las ciudades deriva de la atracción que la industria, el comercio y en general toda la actividad productiva allí localizada ha ejercido sobre los pobladores de otros lugares. Quienes vivían en los alrededores de la ciudad de México han sido los primeros en asentarse en la urbe y, posteriormente, la población rural de lugares más lejanos a la cual subyugaba el espejismo de la gran ciudad.(26) En el origen de estas migraciones aparecen diversos factores: voluntad de poner punto final a una situación de extrema pobreza que ya es endémica en el agro mexicano o huir de persecuciones religiosas, sociales y políticas.(27) La falta de una estructura económica, social y cultural armónica en el territorio nacional propicia el desplazamiento de importantes núcleos de población en busca de satisfactores que no existen o que no son

(26) La pobreza en... Op. Cit. pp. 47 y 48.

(27) Recuérdese en ese sentido la acción depredadora de los caciques, el despojo de tierras a comunidades enteras, la liquidación sistemática por abandono o agresión de los 9 millones de indígenas sobrevivientes en el país, etc.

suficientes en sus lugares de origen.

En la década de 1950 a 1960, la migración a la zona metropolitana se incrementó de 739 mil personas a millón y medio; diez años después alcanzó la cifra de dos millones y medio; en el censo nacional de 1980 se observó un ligero descenso (1.903,890).(28) Fuentes extraoficiales calculan que para 1990 la inmigración total fue de 1.700,000 personas.(29)

Este movimiento migratorio ha producido un efecto de "concentración-dispersión" de la población de la República, coexistiendo áreas densamente pobladas con su capacidad de servicios públicos saturada y con graves problemas de deterioro en la calidad de vida de sus habitantes, con pequeñas localidades en donde la relación costo-beneficio de las obras impide dotarlas de servicios básicos.(30)

Desafortunadamente, no hay duda que en muchos aspectos los habitantes urbanos de bajos ingresos gozan de considerables ventajas en comparación con sus contrapartes de las áreas rurales. Consecuencias de la centralización. Pero aún así, si las condiciones son mejores que en el resto de México, el rápido crecimiento económico ha

(28) Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto.

(29) Nota periodística, Excélsior, Sección metropolitana, 10-8-1990.

(30) Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, La vivienda..., Op. cit. p. 9.

fracasado substancialmente en mejorar el sistema de vida en la metrópoli.(31)

Puesto que el crecimiento monstruoso del área metropolitana está directamente relacionado con el fracaso de las diversas políticas sexenales en el ámbito rural, debe aquilatarse la situación de éste. Como en otros Estados de América Latina, en México existen grandes extensiones de tierra dedicadas no a producir alimentos para su gente sino al cultivo de productos de exportación. Los monocultivos (maíz, frijol, café) constituyen un porcentaje elevado de las tierras laboradas. El ejido, institución que en la actualidad tiende a desaparecer, mostró la contradicción del campesino con tierras pero carente de tecnología y avíos agrícolas. El área total irrigable de México representa 5 millones de hectáreas, pero la magnitud de esta cifra se reduce cuando se piensa que en el año 2000 habrá que alimentar a 100 millones de habitantes.

En cada siglo transcurrido desde la Conquista ha desaparecido una cuarta parte de los bosques. La generación actual destruye lo que queda, bosques de segunda y matorral. Se hacen esfuerzos desesperados por modificar esta situación, pero hasta ahora con poco éxito

(31) Alan y Ward, *Op. cit.*, p. 60.

porque no impunemente los suelos han estado sometidos a 400 años de devastación. Su reforestación será muy difícil, mientras un número creciente de habitantes clame por alimentos. El empobrecimiento de los suelos resulta de la interacción entre la destrucción de la cobertura forestal protectora y la pérdida del equilibrio hídrico.(32)

El panorama desolador del campo mexicano inhibe cualquier campaña gubernamental para desalentar la emigración de la población rural a las ciudades, principalmente a la zona metropolitana de la Ciudad de México.

2.2.2 EFECTOS DEL ENFRENTAMIENTO RURAL URBANO

La emigración de individuos provenientes de la sociedad rural a la ciudad es fuente de efectos negativos. El fin buscado es el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo propias del campo que consideran pueden ser superadas por la ciudad. Y aunque no todos logran colmar sus aspiraciones en las ya descritas zonas marginales, queda el recurso -degradante, pero recurso a final de cuentas- de la mendicidad y la delincuencia urbanas. Sin

(32) Borgstrom, Georg. El planeta hambriento, Ed. Ieapa, S.R.L., Buenos Aires 1972, p. 262 y sigs.

embargo, el cambio supone un doloroso proceso de transformación que afecta desigualmente a unos y otros miembros de la familia.

La sociedad rural es de pequeñas dimensiones, en buena medida autosuficiente, culturalmente homogénea y dominada por la tradición; la familia ocupa en ella una posición central, estando estructurada de un modo rígidamente jerárquico. La sociedad urbana es de dimensiones gigantescas, estrechamente interdependiente, social y culturalmente heterogénea, sometida a continuos procesos de cambio. En consecuencia, en el cambio campo-ciudad es la estructura familiar la que sufre mayor impacto. La familia rural se caracteriza por un autoritarismo (patriarcal) en la cumbre con bases muy igualitarias, estructura no susceptible de ser trasladada a la ciudad donde predominan los valores económicos y la jerarquía se establece en función de los ingresos de cada individuo. (33)

La infancia, y con más virulencia la adolescencia, sufre parte del costo social del tránsito rural-urbano. El niño y el joven de los medios rurales están acostumbrados a que su proceso de socialización y aprendizaje se realice dentro de un espacio físico limitado, con un ritmo de

(33) La pobreza en... Op. cit. pp. 157 y 158.

eventualidades imprevistas, muy apegado a su familia y circunscrito a lo que los sociólogos llaman "grupos primarios", aquéllos en los que predomina el vínculo afectivo sobre todos los otros.

La perspectiva sociológica cambia en la ciudad. El universo de acción se amplía enormemente y la proyección de la familia se diluye por necesidades de distancias. Como los "grupos primarios" no tienen la intensidad de las zonas rurales, el niño y el adolescente buscan entonces la solidaridad perdida en un grupo que comparta su proyecto común. De este modo la pandilla o banda cobrará una importancia fundamental, aunque ello empuje a la violencia, el vicio, la delincuencia o bien a enfrentarse con la sociedad.(34)

Ese tipo de grupos sociales crecen sin control y crean cada vez más nuevos problemas que, sumados a los ya existentes, impiden el desarrollo urbano integral de la ciudad. La centralización política y económica de las autoridades federales en la zona metropolitana ha roto lo que podría denominarse el orden rural-urbano. El aumento de la población, el descuido y marginación del campo, la desigual distribución de los habitantes entre zonas rurales y urbanas y la intensa fluidez migratoria hacia

(34) Ibid., pp. 65 y 66.

las ciudades son causantes directos de la explotación irracional de recursos naturales renovables y no renovables, el atraso de la población rural y su incapacidad social para adaptarse a la vida urbana. No en vano la urbanización se considera como un proceso de organización y desarrollo, partiendo de la relación entre las fuerzas productivas, clases sociales y formas culturales. (35)

Por cuanto hace a la diferencia entre desarrollo rural-urbano, conviene establecer que el asentamiento urbano no es viable por sí mismo, carece de autonomía alimentaria y sólo sobrevive en la medida en que pueda extraer del campo los recursos necesarios para su propio desarrollo. El polo rural, como producto de un proceso histórico, funciona como una colonia respecto a las ciudades o zonas desarrolladas donde la élite urbana está ocupada en el control del poder.

La dependencia de ciudades que no son autosuficientes respecto del producto del esfuerzo de una sociedad rural atrasada, tradicional y arcaica, requiere su encauzamiento mediante estrategias que planteen objetivos económicos y sociales recíprocos, más justos y tendientes a un desarrollo integral compartido en

(35) Pérez García, Ramón. Op. cit., pp. 157 y 158.

beneficio de todo el espacio federal nacional, estatal y municipal, tanto urbano como rural.(36)

2.2.3 IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO Y SU SITUACION JURICO-POLITICA EN MEXICO

El sistema político mexicano, que tiene como marco de referencia la Constitución de 1917, presenta las características que lo determinan como un sistema republicano, democrático, representativo y federal.(37)

El Estado mexicano ejerce sus actos de gobierno a través de tres niveles, evidentemente todos con rango constitucional. En el caso del Estado Federal, por medio de los poderes de la Unión; en el de los Estados, a través de los poderes locales; y en el de los municipios, por medio de los ayuntamientos.

En nuestro país ha sido por todos reconocido que no es posible ni conveniente prescindir del municipio por tratarse de la institución político-social más íntimamente conectada con la vida del ser humano.(38)

(36) González Avelar, Miguel y Cortiñaz Paláez, León. Asentamientos humanos, urbanismo y vivienda: cosetidos del poder público en la segunda mitad del siglo XX^a, colaboración a Asentamientos humanos, urbanismo y..., Op. cit., pp. 377 y 378.

(37) MEXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Olguín, México, 1991, artículo 40.

(38) Suárez Muñoz, Manuel. El Municipio: factor de desarrollo, ponencia inserta en la memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (UMAM), bajo la coordinación de Carrizo, Jorge, Dir. Gral. de Publicaciones, México, D. F., 1982, p. 688.

El artículo 115 de la Constitución Federal expresa: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre..." (39)

Un ejemplo estatal es lo dispuesto por la Constitución Política del Estado de México en su artículo 79: "... el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre..."(40)

Para consolidar este rango, la propia Carta Magna del Estado en su artículo 15 establece que el Municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, de acuerdo con la fracción 115 de la Constitución Federal.(41)

Ahora bien, si en los debates del Constituyente de Querétaro se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad y fortalecimiento municipales, ¿cuál es el estado actual del Municipio en

(39) Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(40) MEXICO, Constitución Política del Estado de México, pub. de la Comisión Estatal Electoral, Toluca, 1991, art. 79

(41) Ibid., art. 15.

México? Un rápido esquema de los problemas fundamentales que afrontan los municipios del país es el siguiente:

a) Graves limitaciones de recursos económicos frente a las necesidades crecientes de la población, que demanda servicios y obras de beneficio colectivo.

b) Imposibilidad de obtener o negociar financiamientos directos sobre bases objetivas diferentes, teniendo que depender invariablemente del aval de sus gobiernos estatales, a menudo manejados con criterio político y no económico.

c) Gran imprecisión de los alcances de la autoridad municipal.

d) Ausencia casi general de organización interna de la institución.

e) Absoluta falta de relación entre las necesidades municipales y los recursos humanos, financieros y materiales para atenderlos.

f) Concentración de población rural en centros urbanos que agrava la situación económica y administrativa de casi la totalidad de los municipios, cuyas necesidades crecen más rápidamente que sus recursos.

Recorrer la República es suficiente para constatar que exceptuando las cabeceras de los Estados y algunas localidades, la generalidad de los municipios carecen o

cuentan parcialmente de servicios públicos. Las fuentes de trabajo escasean y los problemas gravísimos de tenencia de la tierra, con todo lo relacionado con ésta, casi nunca se resuelven en el lugar de procedencia. El refugio de quienes viven esta serie de situaciones invariablemente son las grandes ciudades.(42)

Gran parte del crecimiento desproporcionado de la zona metropolitana está vinculado a la anarquía patente en los municipios del Estado de México que colindan con el Distrito Federal, geográficamente más cercanos a la capital de la República que a Toluca. Fortalecer a los municipios menos poblados de dicha entidad, revirtiendo la corriente del "impulso desarrollista del centro a la periferia", erradicaría, entre otras situaciones negativas, la dependencia nociva de asentamientos periféricos a servicios de transporte, drenaje, agua potable, pavimentación, etc., proporcionados por el Departamento del Distrito Federal.(43)

(42) Suárez Muñoz, Manuel. Op. cit. pp. 691 a 694.

(43) El gobierno del Estado de México y el Departamento del Distrito Federal acordaron recientemente que la colonia Srn Felipe de Jesús formara parte del territorio de la capital, a cambio de 200 hectáreas de reservas territoriales. Esto se realizó, naturalmente, sin consultar a los habitantes de ambas entidades, una de las cuales pierde reservas ecológicas de Cuajimalpa a cambio de recibir un asentamiento problemático más, al que el gobierno mexiquense no fue capaz de dotar de servicios mínimos.

2.3 LA VIVIENDA

2.3.1 PANORAMA GENERAL DE LA VIVIENDA EN MEXICO

La vivienda es un satisfactor de necesidades primarias definidas como abrigo y protección, que engendra conciencia de propiedad y es germen de cohesión familiar y privacidad. De una época a otra la idealización de una vivienda óptima ha cambiado, pero es posible definir la estructura substancial de ella, aún dentro de la variada conceptualización existente entre los grupos sociales, toda vez que va universalizándose.

La vivienda es un factor y una meta intermedia de bienestar social que se convierte en indicador del desarrollo económico de un país. Es la parte más importante de los asentamientos humanos; de ahí que, de las características que presenta la vivienda popular, se infieran los contextos económicos de un pueblo. Representa una especie de parámetro de mensuración del nivel de vida. (44)

En la teoría es un derecho constitucional el que el pueblo mexicano posee de lograr dicho satisfactor:

(44) Alvarez-Ponce de León, Griselda. La vivienda en la política de bienestar social, tomo de Asentamientos humanos, urbanismo y...", Op. cit., p. 40.

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo..."(45)

Aunque pueden detectarse algunos avances en la materia, el problema de falta de vivienda parece no tener solución: actualmente el déficit nacional es de 6 millones, de los cuales 1.300,000 corresponden al Distrito Federal. Sexenio tras sexenio las autoridades gubernamentales crean nuevos organismos, elaboran programas, ofrecen estímulos, otorgan facilidades a los inversionistas inmobiliarios y anuncian grandes logros, pero en la práctica la situación continúa sin resolverse.(46) Baste recordar que a principios del gobierno anterior, el entonces titular de la ahora extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Marcelo Javelly Girad, informó que se construirían mil viviendas al día.

Resulta oportuno citar lo que en el año de 1977

(45) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 40, fracc. cuarta.

(46) Si la creación de organismos burocráticos fuera directamente proporcional a la construcción de viviendas, el país ya habría solucionado el problema habitacional. Son ejemplos: INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores), FOVI (Fondo de Operaciones y Descuento Bancario de la Vivienda), FOVISSSTE (Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), FONHAPD (Fondo Nacional para la Habitación Popular), FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda), ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para la Familia), FIVIDESU (Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Urbano), BANOBRAS (Banco Nacional de Obras Públicas).

escribía el futuro titular del Ejecutivo, Miguel de la Madrid Hurtado: "... La participación de los diferentes organismos vinculados en forma total o parcial al problema de la vivienda y en materia de desarrollo urbano o rural, deberá estar supeditada a las prioridades que resulten de un plan general de asentamientos humanos en el que se delimiten adecuadamente las competencias orgánicas...

"... los alcances óptimos de una política nacional de vivienda deberán propiciarse mediante una programación que abarque cinco cuestiones que desarrollaremos seguidamente: viabilidad financiera y física, instrumentación normativa, administración y mantenimiento de las unidades habitacionales, así como sus consecuencias económico-sociales para el país.

"a) Primer aspecto: la viabilidad financiera.- La canalización de los recursos en una forma ágil y efectiva... implica una seria responsabilidad en cuanto a su asignación, la cual deberá recibir una atención preferente... la deficiente recuperación observada en conjuntos habitacionales construidos en el pasado, ha traído aumentos indeseables en la cartera de algunas instituciones de crédito. En virtud de los elevados costos financieros que esta situación genera, es indispensable investigar a fondo el problema y aplicar

medidas idóneas.

"b) Segundo aspecto: la viabilidad física.- Se refiere principalmente a las disponibilidades de reservas territoriales, de materiales de construcción y de la mano de obra necesaria...

"c) Tercer aspecto: el problema jurídico.- Debe explorarse la posibilidad de conformar los instrumentos jurídicos existentes para la adquisición de inmuebles, a las necesidades crecientes de la población en esta materia. Se debe adaptar la legislación a la necesidad de: agilizar la regulación de la tenencia de tierras; constituir reservas territoriales mediante la fijación de valores de adquisición y la regularización de zonas urbanas y rurales propicias; descentralizar la industria permitiendo el asentamiento de poblaciones en nuevas áreas; aplicar medidas fiscales de estímulo; perfeccionar las leyes de la propiedad en condominio; agilizar los trámites notariales; conformar las muy diversas reglamentaciones de construcción y liberación de trámites; utilizar contratos de fideicomiso adecuados específicamente a las necesidades de los programas de vivienda; y en general, atender todas aquellas medidas de carácter legal que se traduzcan en una justa y ágil solución de los problemas.

"d) Cuarto aspecto: la administración y el mantenimiento de unidades habitacionales.- La construcción de conjuntos habitacionales en gran escala ha complicado los problemas relativos a la administración y mantenimiento de las unidades habitacionales, e incluso hecho peligrar la viabilidad financiera de los programas... La solución puede estar en que un ente especializado, distinto a los organismos realizadores del proyecto, se encargue directamente de la responsabilidad de administrar y mantener en buen estado a los conjuntos habitacionales, previendo tanto la recuperación antes mencionada como la descapitalización por deterioro de los inmuebles.

"e) Quinto aspecto: los efectos económico-sociales para el país.- La construcción masiva de viviendas redonda notablemente en la actividad económica del país y puede propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de un gran sector de la población...

"... Las consideraciones anteriores... han impuesto la necesidad inaplazable de que se observe una programación idónea en la actividad de vivienda del sector público..."(47)

(47) De la Madrid Hurtado, Miguel. Programación de la vivienda, colaboración a Asentamientos Humanos, urbanismo y...", Op. cit. pp. 193 a 198.

Por lo que puede observarse, lo que el entonces catedrático universitario proponía no pudo ser aplicado por el Presidente de la República, en parte por los efectos devastadores de los sismos de 1985 y en parte por la falta de voluntad política. El propio gobierno actual ofreció un balance del anterior al dar a conocer el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, con el que espera abatir el déficit o, al menos, evitar que crezca. Los factores que inciden directamente en dicho programa son:

- El incremento demográfico y los movimientos migratorios internos, tanto del campo a la ciudad como de las ciudades pequeñas y medianas hacia las grandes metrópolis, han generado tasas muy elevadas en los polos de desarrollo y en las zonas periféricas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey.

- La insuficiente oferta de tierra barata ha dado lugar al nacimiento de asentamientos irregulares en terrenos ejidales que rodean a las ciudades y como contrapartida, la subutilización de extensas superficies dotadas con infraestructura urbana.

- La limitada capacidad de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal ha impedido dotar a las ciudades, al ritmo de su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el

equipamiento urbano indispensables.

- La amplia brecha entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda ha limitado el acceso de la población a este satisfactor básico.

- Existe escasa disponibilidad de recursos para los programas de financiamiento, en especial a los grupos de población con menores ingresos.

- El insuficiente apoyo al proceso de autogestión habitacional que lleva a cabo el sector social, ha impedido que este tipo de solución desarrolle toda su potencialidad.

- La restringida oportunidad de participación de los particulares afecta a la vivienda en arrendamiento.

- El desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes de la construcción no ha ofrecido opciones suficientes y adecuadas para competir con los sistemas de construcción tradicionales, que son más costosos.

- El complejo conjunto de trámites requerido en el proceso habitacional eleva los costos y alarga los tiempos de construcción.

- La limitada oferta de vivienda para arrendamiento comprende el 20.93% de las viviendas de todo el país, mientras que en el D.F., la proporción

asciende al 41.73%) en relación con la magnitud de la demanda, ha propiciado la celebración de contratos o situaciones de hecho, al margen de las disposiciones establecidas en los códigos civiles de las distintas entidades federativas. Aunada a ello, la pérdida de la capacidad adquisitiva de la población en los últimos años ha incrementado las tensiones en la relación arrendador-arrendatario.

- La no contratación de la construcción de nuevas viviendas para renta obedece a la obsolescencia de algunas disposiciones jurídicas aplicables, contenidas en los códigos vigentes en la mayoría de las entidades federativas; a la complejidad que implican los juicios inquilinarios y al desarrollo de posibilidades de inversión en el mercado de dinero, que ofrecen a sus tenedores alta liquidez y mayor rentabilidad que la usual en el arrendamiento de vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 pretende cambiar el panorama en el país, basando su estrategia en varios puntos: mejorar la acción institucional, consolidando el Sistema Nacional de Vivienda y avanzando en la descentralización; perfeccionar los esquemas financieros, con fórmulas que atraigan recursos del mercado de dinero, promuevan el

financiamiento compartido y apoyen en sistemas de ahorro previo; fijar criterios de densificación más rigurosos, con el fin de evitar la expansión horizontal y desordenada de las ciudades y aprovechar de mejor manera la infraestructura y el equipamiento existentes; rehabilitar, reconstruir y mejorar viejos edificios habitados en puntos centrales de las ciudades.

también se buscará alentar y apoyar los programas de autoconstrucción con líneas de crédito específicas a través del Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad); diversificar los estímulos para fomentar la oferta de vivienda de alquiler; aplicar una política integral en materia de suelo; promover la construcción de vivienda rural; reducir costos mediante el abaratamiento de insumos; hacer más transparentes, ordenados y fluidos los procedimientos de promoción, financiamiento, construcción, acceso y escrituración de las viviendas.(48)

Además de impulsar la desconcentración urbana, las autoridades federales procurarán avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa. Para

(48) Presentación ante los medios del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 a cargo del titular de la Sra. de Desarrollo Urbano y Ecología, Patricio Chirinos Calero (24-7-1990). Vid. Diario Oficial de la Federación 5-7-1990). Este programa se encuentra ahora a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

ello, se intentará dar facilidades que permitan la edificación de nuevas viviendas y abatir el rezago acumulado de 6 millones.

La carencia de la tierra apta para la vivienda representa el principal obstáculo para la solución del problema habitacional del país. Sin hacer a un lado la necesidad de intensificar la regularización de la tenencia de la tierra, el gobierno federal tiene actualmente el objetivo de impulsar la constitución de reservas territoriales y de establecer nuevos mecanismos para en su caso, cubrir a los ejidatarios las indemnizaciones por los conceptos de expropiaciones que se lleven a cabo.

La limitada disponibilidad de tierra propicia obstáculos para la generación de viviendas, lo cual, aunado al acelerado proceso de urbanización vivido en el país durante las últimas décadas, ha incrementado considerablemente la demanda por territorios transformándola en un bien escaso y objeto de especulación comercial, que restringe su acceso entre los grupos de menores ingresos y desencadena asentamientos humanos irregulares. En ese sentido, el Plan Anual de Vivienda apoyará la constitución o ampliación de reservas territoriales en las principales ciudades del país, la regularización de tenencia de la tierra ocupada por

asentamientos espontáneos, así como la verificación de usos del suelo.(49)

Hasta aquí el diagnóstico y proposición de soluciones del Gobierno Federal actual. Al finalizar su administración podrá aquilatarse la dudosa viabilidad del Programa Nacional de Vivienda.

2.3.2 ACCESO AL SUELO Y ESTRATIFICACION SOCIAL

La estructura social de México presenta grandes desigualdades, situación típica de cualquier país subdesarrollado.(50) Todos los indicadores de estratificación social, entre ellos la vivienda, señalan la existencia de un México que participa en los beneficios del desarrollo y de un México marginalizado.

Ahora bien, aparte de esta división dicotómica que se da en la sociedad, con la presencia o ausencia de los atributos más elementales del desarrollo, existe la posibilidad -insuficientemente investigada- de estratificar a la población en grupos bajos, medios y altos. Independientemente de las subdivisiones que deban señalarse en esos niveles básicos, lo definitivo es que

(49) Presentación del Programa Anual de Vivienda por parte del exsubsecretario de Vivienda de la Sedue, Humberto Chávez Martínez (31-7-1990).

(50) Condición "sine qua non" para alcanzar el desarrollo como nación es lograr el bienestar socio-económico para la mayor parte de la población.

las clases media y alta ocupan una proporción muy pequeña del total de la población. (51)

En sociedades con grandes desigualdades de bienes e ingreso como lo es México, el nivel de segregación residencial y de los usos del suelo resulta muy grande. Esta segregación no es sólo reflejo de las características inherentes al suelo, esto es, la altura, la composición de la tierra, etc., sino también de sus características adquiridas, ubicación relativa a otras actividades, carácter social.

La segregación espacial de los asentamientos en la zona metropolitana es muy difícil de describir dada la complejidad y tamaño de la misma, pero "grosso modo" los pobres viven en el este, norte y noreste, mientras los ricos ocupan el oeste y sudoeste. Los grupos de ingresos medios evitan las zonas más pobres y viven tan cerca como les es posible de la anhelada clase acomodada, ya sea en subdivisiones bien planeadas (barrios o colonias de clase media) o en casas recién desocupadas por los ricos. Sin embargo, hay grandes barrios de viviendas de bajos ingresos junto a las áreas privilegiadas debido parcialmente a la ocupación de tierra ejidal.

(51) González Casanova, Pablo. Las clases sociales en México, Ed. Nuestro tiempo, México, 1978, pp. 174 y 175.

Con las importantes excepciones antes mencionadas, los pobres ocupan dos grandes zonas poco solicitadas por grupos más acomodados. La primera es el área al Norte y Este del Zócalo, donde la vivienda en alquiler presenta un gran nivel de hacinamiento, amén de un deterioro en los servicios y alto grado de contaminación. La segunda área es el vaso disecado del Lago de Texcoco, donde el suelo es estéril y el agua se empantana en invierno para después secarse en verano, produciendo las temibles y contaminantes tolvaneras.

El marco de la segregación espacial se ha complicado con el tiempo, el crecimiento de la ciudad y la absorción de las zonas periféricas del Estado de México. Mientras tanto, los grupos de altos ingresos han establecido nuevas áreas de preferencia tanto en el Distrito Federal como en zonas campestres de los municipios de Atizapán de Zaragoza y Huixquilucan.

Los procesos determinantes del uso del suelo en la zona metropolitana son muy complejos como resultado de su enorme tamaño, del hecho de tener varias formas -legales e ilegales- de adquisición de tierras y de que la autoridad ejecutiva esté dividida entre el Distrito Federal y el Estado de México. Durante el desarrollo de la expansión del área urbana la tierra agrícola se ha destinado a usos

residenciales, comerciales, industriales, institucionales o de esparcimiento. Su destino específico depende de su localización con respecto a los usos existentes, las decisiones de inversión por parte de las instituciones públicas y privadas pero, sobre todo, de las determinaciones en materia de planificación que tomen las autoridades. A través del tiempo estos usos iniciales del suelo cambian, zonas residenciales de bajos ingresos son mejoradas, las de altos ingresos pierden su categoría social y las residenciales cercanas a centros comerciales e industriales pueden sufrir procesos de renovación urbana.

Como en toda gran urbe, en la ciudad de México y sus alrededores los habitantes de bajos ingresos se localizan en tierras de bajo valor, tanto las obtenidas ilegalmente como las ocupadas para proyectos estatales de vivienda. Estos generalmente se encuentran en las áreas menos accesibles, en principio carentes de servicios, y es definitivo que el mercado determina efectivamente los usos del suelo, ya sea en terrenos públicos o privados y en los casos de transacciones legales o ilegales. En el proceso, cada interesado afecta los precios del suelo elevando los de los terrenos más deseables o disminuyendo los de poco interés. Por supuesto que tal evolución no es infinita,

tomando en consideración que algunas áreas de altos ingresos decaen y otras de bajos ingresos mejoran, pero en términos generales la segregación social se mantiene. Además, la planeación de los usos del suelo en México favorece generalmente a los usuarios pudientes ignorando las zonas menos favorecidas, como no sea para asegurar que éstas sean sistemáticamente excluidas de las áreas residenciales de alta categoría. (52)

Métodos de adquisición de terrenos.- Uno de los problemas clave que determinan la factibilidad de la consolidación de la vivienda es la disponibilidad de tierra. De acuerdo a lo observado en la zona metropolitana hay dos mercados efectivos de terrenos, uno legal y guiado por los procesos normales de oferta y demanda, sujeto a las normas planificadoras gubernamentales, y otro ilegal, dirigido por consideraciones políticas.

La forma lícita jurídicamente de adquisición de bienes inmuebles y que reviste diversas modalidades (compra-venta, donación, cesión de derechos, usucapión, sucesión testamentaria y legítima, garantía hipotecaria) no entraña problemas importantes y por tanto no será tratada en este capítulo. Es la situación del asentamiento ilegal y la tierra "residual" lo que a

(52) Gilbert y Ward, Op. cit. pp. 64 a 76.

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

continuación se analiza.

La tolerancia generalizada con respecto a la ilegalidad de la vivienda de bajos ingresos no es accidental en la sobrevivencia del Estado mexicano. A pesar de sus condiciones de pobreza, los asentamientos ilegales actúan como una válvula de escape de las tensiones sociales. A través de las invasiones y subdivisiones al margen de la Ley, algunos individuos menesterosos reciben terrenos en los cuales pueden consolidar sus hogares. Los políticos nacionales se benefician directamente con una base electoral acrecentada y por mayores oportunidades de clientelismo. No sorprende demasiado el hecho de que las campañas de regularización de la tenencia de la tierra y la entrega masiva de escrituras, tengan lugar en fechas cercanas a elecciones federales, estatales o municipales.

Son tres las formas ilegales de adquisición de tierras, a saber: la subdivisión-ilegal (fraccionamientos clandestinos), transferencia y venta de terrenos ejidales y las invasiones.

La subdivisión ilegal.- A través de todo México la subdivisión y la venta de lotes por los terratenientes representan la forma más importante de enajenación. Los fraccionamientos ilegales de la Z.M., generalmente

ubicados en salinas o en tierras pantanosas del disecado Lago de Texcoco, quedan fuera de los límites del Distrito Federal. Originalmente esta tierra de propiedad nacional fue vendida en los años veinte para ser mejorada agrícolamente, pero durante los años cuarenta grandes áreas fueron compradas por un puñado de empresas privadas y convertidas gradualmente al uso urbano, específicamente vivienda de bajos ingresos. El asentamiento irregular de mayor escala en ese sentido es Netzahualcóyotl, posteriormente convertida en municipalidad y subdividida en 160,000 lotes unifamiliares de 120 metros cuadrados. El hacinamiento actual se antoja impresionante. En cada predio es común que habiten tres, cuatro o hasta cinco familias con un promedio de 18 personas.

Muchos netzahualcoyenses debieron emigrar a municipios vecinos por el hacinamiento que alcanza niveles de escándalo social, iniciando el éxodo hacia Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz y Chalco. El bordo de Xochiaca, limítrofe con Ciudad Netzahualcóyotl y con la reserva ecológica de Texcoco, era tierra comunal estéril hasta hace unos años, pero la salida de habitantes de Neza se convirtió en excelente oportunidad para que los comuneros especularan con tierras. En el caso específico de Chimalhuacán, fraccionadoras clandestinas venden y

revenden hasta en tres ocasiones los lotes irregulares.

Existen varios factores determinantes en la aparición de este tipo de asentamientos. Primero, el rápido crecimiento poblacional del período de la postguerra, impulsado por la expansión industrial, desencadenó una forma de vivienda en donde los trabajadores pudieran ser ubicados a bajo costo, las llamadas "ciudades-dormitorio". Segundo y más importante, la existencia de una gran área de tierra inutilizable para cualquier otro propósito, hizo de las subdivisiones ilegales en gran escala una atractiva propuesta: los bajísimos precios de compra de la tierra más la falta de inversiones en la infraestructura urbana básica generaron excelentes ganancias para ciertas empresas, como sucedió con el municipio de Ecatepec. Tercero, la escala de las operaciones de bienes raíces involucradas en subdivisiones está directamente unida a la forma en que las autoridades de ambas entidades han funcionado. Líneas atrás se asentó que dentro del D.F. fueron impuestos controles por el regente Uruchurtu para limitar la expansión urbana de bajos ingresos, acción que empujó los desarrollos ilegales más allá del límite territorial hacia el Estado de México.

Se está reproduciendo la nociva experiencia de Netzahualcóyotl en todo el oriente de la metrópoli.

Actualmente hay varios cinturones de miseria que son como lo fue dicho municipio en sus inicios. No existe al respecto planeación alguna por parte de las autoridades; irresponsablemente permiten crecer la mancha urbana horizontalmente en lugar de crear unidades habitacionales, en el supuesto de que carezcan de estrategias para frenar la migración hacia la ciudad. Lo único previsible es que la población continuará ubicándose donde encuentre mejores oportunidades. (53)

Transferencia y venta de terrenos ejidales.- La expansión de la zona metropolitana se desplaza sobre los ejidos, teniendo como consecuencia un cambio de uso del suelo, ya sea a través de la carencia de "status" legal o más usualmente, por medio de una variedad de prácticas ilegales. Los asentamientos en terrenos ejidales se han suscitado en la zona sur, sudoeste y noroeste de la ciudad. Han ocupado tierras agrícolas marginales que fueron destinadas para convertirse en ejidos, al margen de determinar si podían proporcionar medios de subsistencia a sus "beneficiarios". De cualquier manera, incluso las mejores tierras agrícolas no pueden competir con las ganancias derivadas de los usos comerciales y urbanos.

La legislación mexicana ha sido extensa y compleja

(53) *Ibid.*, pp. 85 a 87.

en relación con los ejidos. (54)

A pesar de la amplia reglamentación los abusos se extendieron. Se autorizó por decreto permutas de ejidos en el sur y noroeste de la metrópoli, una parte sustancial de los cuales se transformaron en viviendas de lujo en Jardines del Pedregal de San Angel y de ingresos medios en Ciudad Satélite (Naucalpan).

Los asentamientos de bajos ingresos en áreas agrícolas han sido el fruto de la convivencia entre comunidades ejidales y funcionarios de la inefable -por inútil- Secretaría de la Reforma Agraria. La forma de resolver los conflictos derivados de la ocupación ilegal ha consistido en expropiar la tierra, regularizar los títulos de propiedad, cobrar a los residentes por segunda ocasión e indemnizar a los ejidatarios. (55)

La vivienda desarrollada en terrenos ejidales puede atribuirse al alto nivel de demanda de lotes de autoconstrucción; a la existencia de grandes áreas de terrenos ejidales en localizaciones deseables para desarrollos urbanos y no aptas para fines agrícolas; a que la regularización en la tenencia de la tierra desde 1973

(54) Con las modificaciones al art. 27 constitucional, actualmente es posible trasladar legalmente la propiedad ejidal.

(55) Tal situación contravenía los arts. 50, 93, 117, 112, 121 y 123 de la Ley de la Reforma Agraria, previos a las recientes modificaciones.

ha alentado posteriores asentamientos; y, finalmente, al patrocinio político de que han gozado los comisariados ejidales en combinación con las corruptas autoridades de la Sría. de la Reforma Agraria. (56)

Las invasiones.- Los asentamientos irregulares también se establecen tanto a través de una ocupación gradual de los lotes en terrenos de dudosa propiedad o en litigio, como por invasiones rápidas donde el objetivo es presentar a las autoridades o propietarios un hecho consumado. Los invasores están especialmente organizados: sus líderes trazan las calles con anterioridad, las familias participantes son enlistadas y provistas de una identificación y se distribuye propaganda simpatizante.

Tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, las invasiones configuran el delito de despojo al tenor del artículo 395 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para la República en materia de fuero federal, comete el delito de despojo el "... que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente o empleando amenazas o engaños ocupe un inmueble ajeno... La pena será aplicable aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudoso o

(56) Gilbert y Ward. Op. cit., pp. 88 a 90.

esté en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo se aplicarán a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión..."(57)

A su vez, el Código Penal del Estado de México, considera como robo por despojo "... Al que de propia autoridad sin derecho, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él... Se impondrán de seis a doce años de prisión... a los autores intelectuales, a quienes dirijan la invasión y a quienes instiguen a la ocupación de la cosa, cuando el despojo se realice por dos o más personas..."(58)

Ninguna tierra, a pesar de los preceptos anteriores, es inmune a la invasión. Los líderes con experiencia evitan los terrenos privados sabiendo que los terratenientes presionarán a las autoridades para la remoción por medio de la fuerza pública de los recién asentados. El terreno sólo es amenazado cuando existen muchas dudas con respecto a la propiedad o cuando el propietario es políticamente vulnerable.

Siendo un problema político, más que jurídico, la

(57) Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Código Penal anotado, Ed. Porrúa, México, D.F., 1990, p. 731.

(58) MEXICO, Código Penal para el Estado Libre y Soberano de México en Código Penal y de Procedimientos Penales para el Estado de México, Ed. Teocalli, Toluca, 1989, art. 320.

actitud de las autoridades frente a los invasores ha variado de un sexenio a otro. En la actualidad éstos tienen mayor acceso en el Estado de México que en el Distrito Federal, donde cualquier forma de desarrollo debe ser autorizada y donde se ha desalojado violentamente a los llamados "paracaidistas" casi de inmediato.(59)

Cualquiera que sea su origen, lo cierto es que los asentamientos irregulares son causantes principales del crecimiento y expansión de la zona metropolitana del Valle de México. Han surgido en zonas aledañas en donde previamente se habían instalado otros servicios más organizados para conjuntos habitacionales de la población de medios y elevados ingresos. Al parecer, continúan los ritmos acelerados de expansión respecto a la ocupación ilegal y edificación de vivienda similar en las cinco direcciones que siguieron de 1970 a 1989; es decir, hacia el norte siguiendo las vialidades de Tizayuca y la zona de las Pirámides, obras con las cuales se incorporaron posteriormente a la ilegalidad regiones de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Acolman, Atenco, Tezoyuca, San Juan Teotihuacán y San Martín de las Pirámides. A los lados de las vialidades que conducen a Tlalnepantla, Naucalpan, Querétaro y Zumpango, se incorporaron Cuautitlán-Izcalli,

(59) Gilbert y Ward, *Op. cit.*, pp. 90 a 93.

Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango y Tepetzotlán; surgen poblamientos también hacia Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero, incluyendo parte del Municipio de Naucalpan. Hacia el sur el fenómeno se observa por las vialidades a Guernavaca, tanto por el Ajusco como la autopista federal.

Con estas últimas vialidades se urbanizan irregularmente parte de las delegaciones Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco. No obstante, el ritmo más significativo de crecimiento de ocupación ilegal y edificación de vivienda popular por su magnitud es hacia Chalco y Amecameca, que comprende casi la totalidad del área municipal de Ohimalhuacán, los Reyes, Ixtapaluca, Chicoloapan y Tlalmanalco.

Ya inmersos en la "modernidad", se calcula que para el año 2000 serán 38 los municipios conurbados a la Ciudad de México. (60)

2.3.3 LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

No constituiría tema de discusión la vivienda en arrendamiento, por ser objeto de un contrato civil cuya regulación jurídica se encuentra perfectamente establecida en los Códigos Civiles de las dos entidades federativas en

(60) Datos proporcionados por Legorreta, Jorge, investigador del Centro de Ecodesarrollo (Excélsior, 1-8-1990).

estudio. Sin embargo, en el Distrito Federal y en otros Estados de la República existe una serie de disposiciones legislativas especiales que han sido factor importante en la generación del problema habitacional, particularmente en el área de la vivienda transitoria.

Un ejemplo de legislación extraordinaria lo constituyen los llamados "Decreto de Congelación" emitidos en el período de 1942 a 1945 con el objeto de evitar la especulación en el arrendamiento habitacional durante el lapso crítico de la Segunda Guerra Mundial.

Esas disposiciones, que en otras naciones beligerantes fueron derogadas al término de la contienda, en México fueron injustificadamente prorrogadas en la etapa de 1946 a 1948, ampliando su beneficio también a locales comerciales e industriales. Tal actitud tornó una medida que en su momento fue saludable y oportuna de innegable beneficio social, en el punto de partida de un conflicto que aún afrontan los Estados de Aguascalientes, Campeche, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Guanajuato, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. Otra razón más para explicarse el éxodo hacia los municipios colindantes del Estado de México.

El sostener durante medio siglo esta situación de privilegio ha representado un alto costo social, económico

y urbano para el resto de la población. A 50 años de existencia de la congelación de rentas, todavía sobreviven y están acogidas a dichos decretos poco más de 90,000 familias que habitan 14,000 inmuebles diseminados en 302 colonias de la Ciudad de México. El tema ha sido preocupación y motivo de análisis por parte de los miembros de la Asamblea de Representantes, puesto que ha originado una serie de fenómenos adversos: desalentar la inversión acentuando con ello la escasez de oferta, disminuir radicalmente el ingreso de los propietarios impidiendo que se generen recursos para el mantenimiento de los inmuebles, ocasionar con el paso del tiempo el deterioro de los mismos y limitar la captación del erario público en las zonas congeladas, no obstante que sus requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos han ido en aumento.

Es obvio que esos 14,000 inmuebles se encuentran en condiciones deplorables y muchos de ellos en riesgo inminente de desplomarse con las lluvias o los movimientos telúricos. Tan desafortunada realidad produce un solo beneficio histórico, consistente en demostrar que cualquier ley inquilinaria que pretenda imponer soluciones rígidas y unilaterales, desconociendo la dinámica de la sociedad, está condenada al fracaso.

El problema afecta ominosamente al Centro Histórico de la Ciudad de México. Verdaderos testimonios de la vida urbana decimonónica se están perdiendo al deteriorarse enormes construcciones de la época virreinal. Medio siglo después de la congelación, muchos inmuebles de alto valor histórico y arquitectónico dentro del llamado Primer Cuadro están a punto de perderse, irremisiblemente.

El Código Civil es el cuerpo legal que en cada entidad federativa rige el arrendamiento de la vivienda. Las disposiciones jurídicas que integran los decretos de excepción varían de normas de derecho privado a normas de orden público, teniendo como común denominador una concepción social del derecho privado, la cual se traduce en un trato desigual a las partes contratantes, en favor de aquéllos que el legislador considera deben ser objeto de una tutela especial por parte del Estado. (61)

Expresa Nawiasky: "La delimitación (entre el Derecho Privado y el Público) parece la cosa más sencilla si se atiende a la inserción de materias en el cuadro general: cuando se trata de relaciones jurídicas en las que intervienen directamente sólo personas individuales, se está ante el Derecho Privado, mientras cuando se trata de relaciones en las que participan el Estado y los

(61) La vivienda, una necesidad..., Op. cit. p. 22.

individuos se tiene el Derecho Público. Naturalmente, todo esto se refiere a las normas primarias, pues en las secundarias o normas de coacción aparece siempre el Estado como titular de la coacción jurídica".(62)

Pero lo que en estricta equidad debe aplicarse al Derecho Penal y del Trabajo, no es posible en Derecho civil. Si bien es cierto que la evolución de social obliga a una permanente adecuación jurídica, desterrando viejos planteamientos fruto del liberalismo individualista a ultranza, también lo es que disposiciones y prácticas fuera de un contexto general perjudican a la colectividad al crear un ambiente de inseguridad e injusticia.

El siguiente cuadro resume los decretos en cuestión.

PRESIDENCIALES

10 de julio de 1942.- Congeló únicamente las rentas, no prorrogó los contratos. Aplicables a casas o locales destinados a habitación.

24 de septiembre de 1943.- Mantiene la congelación y prorroga los contratos de arrendamiento de casas o locales destinados a la habitación, por el lapso de duración de la guerra.

(62) Naviasky, Hans. Teoría General del Derecho, Editora Nacional, México, 1980, p. 371.

5 de enero de 1945.- Adicionó los arrendamientos de locales destinados a giros comerciales de artículos de primera necesidad.

DEL CONGRESO DE LA UNION

8 de febrero de 1946.- Prorrogó los contratos y congeló las rentas de locales para habitación, para talleres familiares y ocupados por trabajadores a domicilio. Declaró de orden público e irrenunciables sus disposiciones.

30 de diciembre de 1947.- Restringió la aplicación del decreto anterior a los arrendamientos con rentas no mayores a \$300.00.

24 de diciembre de 1948.- Amplió la prórroga de arrendamiento a toda clase de comercios e industrias, sin límite en el monto de la renta. Declaró nulos de pleno derecho los convenios que modificaran el contrato de arrendamiento. Reglamentó las causas de rescisión de los contratos.

Ley de 30 de noviembre de 1951.- Excluyó de la congelación los locales destinados a cantinas, pulquerías, cabarets, centros de vicio, explotación de juegos, teatros, cinematógrafos y circos.

Los resultados de este desatinado enfoque de los decretos, ampliándolos en la post-guerra, no tardaron en

dejarse sentir a través de una fuerte contracción de la oferta de vivienda transitoria, la cual constituye la única posibilidad habitacional para la mayoría de la población.(63)

2.3.4 LA CRISIS DE 1985

La ubicación y características geográficas de la Ciudad de México la hacen vulnerable a diferentes fenómenos naturales que pueden afectar su desarrollo normal, pero fueron los sismos de septiembre de 1985 los que han dejado una profunda huella en el ámbito urbano. Independientemente de la terrible tragedia humana cuantificable en número de muertos, heridos, mutilados y damnificados, cuyas cifras jamás serán conocidas dado el manejo cínicamente mentiroso que en su momento dio a la catástrofe un gobierno que "...pudo cambiar su lenguaje, hacerse creer... iniciar un cambio profundo en el país..."(64) pero que no quiso aprovechar, los terremotos desquiciaron este gigantesco asentamiento que es el área metropolitana. Destruídos y semi-destruídos quedaron servicios públicos, centros de trabajo, escuelas, hospitales, dotación de agua potable, etc. La vivienda

(63) *La vivienda, una necesidad...*, Op. cit., pp. 23 y 24.

(64) Scherer García, Julio. *Los presidentes*, Ed. Grijalbo, México, 1986, p. 252.

naturalmente sufrió serios daños: sólo en la unidad Nonoalco-Tlatelolco y en el multifamiliar Benito Juárez se destruyeron 3,600 viviendas.

Con lo anterior se desprende el grado de vulnerabilidad a que está expuesta la metrópoli, no sólo en lo que se refiere a terremotos, sino también a otros desastres. La diversificación de los tipos de peligro a los cuales está propensa la comunidad, así como el incremento de la intensidad de sus manifestaciones, son consecuencias del surgimiento de nuevos fenómenos destructivos de origen tecnológico típicos de los asentamientos humanos con alta concentración de industrias y transporte. Téngase presente la tragedia de Guadalajara en 1992. Los enormes daños derivan de la alta densidad y del crecimiento de la población expuesta al peligro, así como de la complejidad de los servicios urbanos y de los sistemas de subsistencia que las componen. Por esta razón es evidente que cualquier desastre natural o humano repercute en un elevado número de pérdidas físicas y daños materiales.

Un balance de las acciones jurídicas mediatas e inmediatas más importantes que para prevenir la repetición de un fenómeno semejante han sido desarrolladas por las autoridades, es el siguiente: la reforma al Reglamento de

Construcciones, el Decreto expropiatorio de octubre de 1985 y el Código de Protección Civil. (65)

(65) Vid. arts. 174, 206 y 219 del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal

CAPITULO III

LOS ORGANOS LEGISLATIVOS Y ADMINISTRATIVOS EN LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS DE LA ZONA METROPOLITANA

3.1 EL DISTRITO FEDERAL, UNA ENTIDAD EN ESTADO DE EXCEPCION

3.1.1 El federalismo en México

3.1.2 Organización Constitucional del
Distrito Federal

3.1.3 La administración del Distrito Federal

3.2 LOS MUNICIPIOS CONURBANOS DEL ESTADO DE MEXICO

3.2.1 La autodeterminación del Estado y
su organización Constitucional

3.2.2 Descentralización por región

3.3 PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

3.1 EL DISTRITO FEDERAL, UNA ENTIDAD EN ESTADO DE EXCEPCION

3.1.1 EL FEDERALISMO EN MEXICO

La mayoría de los estados modernos democráticos están basados en el principio del federalismo, es decir de un poder supremo que aglutina, coordina y une a los demás existentes en una nación. El régimen federal es una forma de gobierno de descentralización política en beneficio de los Estados-miembros, en donde coexisten dos gobiernos, el federal y el de cada entidad federativa. Esta goza de autonomía constitucional y participa en la formación de la voluntad federal, directamente con la intervención necesaria dentro del procedimiento de las reformas a la Constitución Federal, e indirectamente cuando envía sus representantes al Senado o a la Cámara de Diputados. (66)

Para Kelsen, el orden jurídico de un Estado Federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para las partes de este territorio, los territorios de los Estados-miembros. Las normas centrales generales o "leyes federales" son creadas por un órgano legislativo central,

(66) Serna Elizondo, Enrique. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 307.

la legislatura de la Federación, mientras que las generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado Federal el ámbito material de validez del orden jurídico, encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias locales.(67)

Lejos está el ideal del federalismo emanado de la doctrina jurídica y del Constituyente de Querétaro, de la realidad mexicana. Dentro de la categoría de estados modernos fincados en el federalismo, no se conoce ninguno que haya creado un problema de macrocefalia como el que se observa en la zona metropolitana de la Ciudad de México, hoy por hoy la más grande del mundo, pese a los resultados censales de CONAPO e INEGI. La centralización ha tenido consecuencias atroces sobre la misma urbe y las regiones conurbadas que, sin encontrarse dentro del Distrito Federal, padecen sus mismos problemas y aún acrecentados por la carencia de recursos.

3.1.2 ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL

Se ha dicho ya, pero es oportuno reiterarlo en este inciso: característica de un Estado-miembro de la

(67) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, Textos universitarios (UNAM), México, 1983, pp. 376 y 377.

Federación es la facultad de autodeterminación en todo aquello que no está reservado a los Poderes Federales, que no está prohibido por la Constitución a los Estados o que no se les impone positivamente por la misma.

Restringida por el pacto federal, pero capaz de expresarse en una Constitución local, la autodeterminación de los Estados se llama autonomía.

Pues bien, el Distrito Federal carece de autonomía porque no puede darse a sí mismo una Constitución y en ello se distingue fundamentalmente de las demás entidades federativas. Para acentuar su estado de excepción jurídico-político, amén de que la organización de los poderes le es impuesta, el Distrito Federal no designa a los titulares de dichos poderes. El poder legislativo del Distrito reside en el Congreso de la Unión y el ejecutivo en el Presidente de la República, autoridades elegidas por todo el pueblo mexicano. El poder judicial reside en el Tribunal Superior, formado por Magistrados que nombra el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados y, como mero trámite burocrático, de la Asamblea de Representantes.

Así pues, el Distrito Federal no se gobierna por sí mismo. La ausencia de autonomía, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no pueda darse a sí misma su

Constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendra la diferencia substancial en relación con los Estados de la Federación.(68)

LEGISLATURA DEL DISTRITO FEDERAL.- La fracción VI del art. 73, según el texto actual, otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sobre seis bases expresadas en dicha fracción.

La legislatura del Distrito tiene en sus funciones de constituyente restricciones que carecen las de los Estados. Mientras que éstas crean y organizan a los poderes locales, aquélla los halló ya creados y en parte organizados por la Constitución Federal, a la cual no puede tocar, por lo que sólo le resta darles sus facultades sin alterar su organización.

Cuando el Congreso de la Unión actúa como legislatura del Distrito se equipara en sus atribuciones a las legislaturas de los Estados pues como ellas tiene, aunque disminuida, la función constituyente, y como ellas posee completa la función legislativa ordinaria.(69)

ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.- Sin entrar en una discusión profunda sobre la forma de gobierno para la capital de una Federación como es la mexicana, se presenta como una

(68) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1990, pp. 76 y 77.

(69) *Ibid.*, pp. 309 y 311.

instancia novedosa la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esta configura un sistema institucional completamente nuevo, muestra de un intento por alcanzar la descentralización de la función legislativa en sentido material.(70)

Esta descentralización legislativa material, ya con rango constitucional y plasmada en la Asamblea, tiene como fundamentación normativa el artículo 73, fracción VI, 3ª y 4ª bases, en donde se crea como un órgano de representación ciudadana una Asamblea integrada por 66 miembros electos en votación directa cada 3 años. Entre sus facultades, reproducidas en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la propia Asamblea, se especifica dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia priorizados en 29 renglones, entre los que se destacan sólo aquéllos relacionados con el tema del presente trabajo.

IX.- Protección civil.

XI.- Uso del suelo.

XII.- Regularización de la tenencia de la tierra,
establecimiento de reservas territoriales y
vivienda

(70) Serrano Migallón, Fernando, introducción a Desarrollo urbano y..., Op. cit. p. 35.

XIII.- Preservación del medio ambiente y protección ecológica.

XV.- Construcciones y edificaciones.

XVI.- Agua y drenaje.

XVII.- Recolección, disposición y tratamiento de basura.

XXI.- Transporte urbano.

XXII.- Alumbrado público.

XXVI.- Desarrollo agropecuario. (71)

La creación de la Asamblea de Representantes no es resultado de una graciosa dádiva o concesión de las autoridades federales, sino que corresponde a una exigencia generalizada de la población capitalina de una mayor participación en los asuntos del Distrito y de la apertura a la democracia en su gobierno y administración. Con esta solución institucional se amplía la participación de los habitantes de la capital y se descentraliza, aunque tímidamente, la función que monopolizaba el Congreso de la Unión para el Distrito Federal. El convencimiento de que un legislador de Yucatán o Sonora no podía conocer en su complejidad las necesidades urbanas del Distrito Federal, el descontento social y la inoperancia de las Juntas de

(71) Cfr. art. 73, fracc. VI, 38 y 42 bases de la Constitución, con los arts. 3, 4 y 7 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, D. O. 2-2-1988.

Vecinos y los Consejos Consultivos de la Ciudad de México, llevaron al Estado mexicano a crear la Asamblea de Representantes en un acercamiento mayor a las intenciones y deseos de la ciudadanía capitalina.

Pero este intento de democratización debe ser calificado como lo que es, un ensayo primigenio de la verdadera descentralización legislativa a la que aspira la entidad que encabeza el país. Una de las principales limitaciones de la Asamblea radica precisamente en que su capacidad normativa se restringe a la emisión de reglamentos, bandos y ordenanzas. Se entiende por reglamento al "...conjunto de normas dictadas por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con carácter general y obligatorio que tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la aplicación y observancia de las leyes relativas al Distrito Federal...". Bando es la "...resolución de la Asamblea, mediante la cual se hace saber a los habitantes del Distrito Federal una orden de carácter temporal o referida a un suceso determinado que deberán cumplir". Por lo que concierne a la ordenanza, se describe como la "...resolución de la Asamblea que contiene el conjunto de normas obligatorias que regulan las condiciones de

prestación de un servicio público. (72)

Otra limitación consiste en que la Asamblea no ha logrado incidir en la política aplicada por el Departamento del Distrito Federal, cuyas autoridades actúan en la práctica como si dicho órgano no existiera, a la tradicional manera antidemocrática del sistema político. No se observa corresponsabilidad efectiva en el manejo de los asentamientos y desarrollo urbano de la ciudad entre el Departamento del Distrito y la Asamblea, a la cual considera como un órgano deliberativo o como tribuna política, mientras que las decisiones importantes son adoptadas de manera unilateral.

En la Asamblea la influencia del regente es notoria, en el sentido de que muchas de las propuestas legislativas tienen su origen en el Departamento. Peor aún, algunos reglamentos propuestos por Representantes son redactados en oficinas del gobierno de la ciudad. En las discusiones o resoluciones en torno a los problemas de uso de suelo, que son la base para definir los proyectos de la urbe, el Departamento no ha consultado a nadie. La elaboración o modificaciones de los planes comerciales delegacionales se han hecho al margen de la población y de

(72) Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes del D. F., art. 4, D.O. 18-7-1989; Ley Orgánica, art. 7.

la Asamblea; la ausencia de ésta ha sido evidente en la elaboración y aplicación de los Planes de Desarrollo de Xochimilco, Santa Fe, Alameda Central, Centro Histórico de la Ciudad de México, Sierra de Guadalupe y Ajusco, así como en el diseño de políticas sectoriales de seguridad pública, vivienda y contaminación.

Mientras el Distrito Federal presenta problemas graves de tenencia de la tierra, asentamientos irregulares, infracciones sistemáticas de las normas de uso de suelo, servicios públicos deficientes, edificaciones en ruinas y niveles de contaminación alarmantes, la Asamblea de Representantes se aboca, por carecer de fuerza legislativa y de luz propia ante el gobierno de la ciudad, a aprobar reglamentos como el de Defensa a los No Fumadores, ordenamientos que tienen escasa importancia, que nadie comprende o conoce, y que sirven simplemente para que los ciudadanos sean extorsionados por las autoridades y cuerpos policiacos. (73)

PODER EJECUTIVO DEL DISTRITO FEDERAL.— En los términos del artículo 73, fracción VI, base 1ª de la Constitución, el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente

(73) Espinoza Carrillo, Gerardo y Meza García, Hilda. El Proyecto de Código Urbano para el Distrito Federal, en *Desarrollo urbano...*, Op. cit., pp. 192 y 194.

de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.

Esa es la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual establece en su artículo 1º que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento, nombrado y removible libremente por el propio titular del Ejecutivo Federal. (74)

Es pues, el Departamento del Distrito Federal, uno de los Departamentos administrativos que a la par de las Secretarías de Estado, auxilian al Poder Ejecutivo. Empero el Departamento del Distrito Federal es una excepción a la regla expuesta, ya que a diferencia de los demás Departamentos no tiene a su cargo asuntos generales del país, sino locales del Distrito Federal. Si se hubiera querido observar escrupulosamente el esquema constitucional relativo a los auxiliares inmediatos del Presidente, el gobierno capitalino se habría encomendado a un órgano distinto de las Secretarías y de los Departamentos administrativos, puesto que a distinta función debe corresponder lógicamente un órgano diferente. (75)

(74) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, D. O. 29-12-1978, art. primero.

(75) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., pp. 312 y 313.

La organización interna y las atribuciones del Departamento del Distrito no pertenecen al Derecho Constitucional sino al Administrativo, como podrá observarse en páginas subsecuentes.

3.1.3 LA ADMINISTRACION DEL DISTRITO FEDERAL

Dentro de la organización administrativa centralizada queda comprendido el Departamento del D.F., el cual ha sido administrado en diversas formas sucesivas. La que existió hasta el año de 1928 consistió en encargar la atención de los intereses locales a un gobernador dependiente directo del Presidente de la República y a una organización municipal de elección popular.

Sin embargo, la coexistencia de la autoridad federal, el gobierno local y de la organización municipal fue causa de frecuentes dificultades dado el cariz especialísimo que desde esa época comenzó a adquirir el sistema político mexicano. Así, de la misma manera como se procedió cuando esas dificultades eran con los poderes de los Estados, se reformó la Constitución al suprimir el gobierno del Distrito y el régimen municipal, estableciéndose el sistema que implantaron sucesivamente las leyes de 31 de diciembre de 1928, de 31 de diciembre de 1941, de 29 de diciembre de 1970 y la actualmente en

vigor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

La vigente Ley Orgánica ha tenido como finalidad, según lo expresa la iniciativa correspondiente, atender las necesidades creadas por el crecimiento demográfico y el incremento del peso específico social y de las relaciones de toda índole experimentados en el Distrito Federal. Para tal efecto se ideó un sistema normativo que permitiera al Reglamento Interior el señalamiento y atribuciones de los órganos a quienes se encomienda el desempeño de la función gubernativa del Departamento del D.F.

Siguiendo esas ideas, la organización administrativa del Distrito Federal está constituida por unidades administrativas centralizadas (Secretarías Generales, Oficialía Mayor, Contraloría, Direcciones Generales) y órganos administrativos desconcentrados que son las 16 Delegaciones en sus respectivas circunscripciones geográficas.(76)

En materia de asentamientos y desarrollo urbano, el Departamento del Distrito Federal, a través de las Delegaciones y ciertas unidades administrativas (Coordinación General de Transporte, Dirección General de

(76) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1989, p. 190 y sigs.

Regularización Territorial, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, Dirección General de Servicios Urbanos, Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y Comisión Coordinadora del Desarrollo Rural) está facultado para: integrar el Plan Director para el Desarrollo Urbano; determinar los destinos, usos y reservas de tierras y sus construcciones; aplicar las modalidades a la propiedad que impongan las leyes; ejecutar obras para el desarrollo urbano; dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación excesiva de terrenos; participar con los gobiernos estatales vecinos y los ayuntamientos de los mismos en la planeación y regulación de las zonas conurbadas.

El Plan Director para el Desarrollo Urbano es el conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones relativas con vistas a ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados. Tanto su formulación como la del Plan General de Desarrollo están a cargo de la Dirección General de Planificación, por delegación del Jefe del Departamento.

Los planes parciales de desarrollo podrán ser

propuestos por los Delegados, las diversas dependencias del Departamento, la Comisión de Planeación Urbana, las Secretarías de Estado y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Ninguna fusión, subdivisión, relotificación o fraccionamiento se podrá llevar a cabo sin autorización del Departamento; éste determinará las zonas en que se permita la construcción de viviendas, la clase de éstas, así como las normas a que deben sujetarse. La preservación del patrimonio cultural de la ciudad y los anteproyectos para la instalación, construcción o modificación de la infraestructura y equipamiento urbano dependen del criterio de las autoridades del propio Departamento.(77)

En esas disposiciones se vislumbra la facultad discrecional del Presidente de la República para determinar, en la persona de un colaborador incondicional como lo es el Jefe del Departamento, la vida urbana y la política de asentamientos humanos a seguir durante su período constitucional. Como ninguna otra entidad, el Distrito Federal se ha visto sometido a los caprichos sexenales del "estilo personal de gobernar", cuyas

(77) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, arts. 6, 13, 14, 22, 24, 63, 74, 84, 87 y 88; Reglamento Interior del Departamento del D.F., art. 2.

nefastas consecuencias se hallan a la vista de toda la población.

La existencia de la crisis en el desarrollo urbano del Distrito, además de ser resultado de la concentración de todos los tipos de relaciones que pueda tener sociedad alguna y de la centralización de las decisiones de los órganos de gobierno, es el desenlace emanado de la participación ciudadana organizada desde arriba, desde la cumbre del poder político. Esta inmensa Ciudad de México, sede de los poderes federales, la urbe más grande del mundo y cabeza de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene derecho a elegir alcalde ni a darse una Constitución. Se da por hecho que la presencia en la capital del Presidente de la República excluye forzosamente la existencia de un gobernante local elegido por los habitantes.(78)

3.2 LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO

3.2.1 LA AUTODETERMINACION DEL ESTADO Y SU ORGANIZACION CONSTITUCIONAL

En la Federación, los Estados miembros pierden su

(78) Una gran ciudad en la que conviven un Presidente Constitucional y un alcalde de partidos políticos opuestos es París, capital de la República Francesa.

soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central. La Constitución Mexicana se colocó en el supuesto de que la Federación nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes. Por eso su artículo 124 adoptó el sistema norteamericano en los términos siguientes: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

El Estado federal es un fenómeno de descentralización. El Municipio libre también lo es, pero aunque se gobierna por sí mismo, la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia no es la ley que se dan a sí mismos los habitantes del municipio, sino que la expide para todos los municipios la legislatura del Estado. Carece pues, el municipio, de autodeterminación legislativa.(79)

En cumplimiento de esas disposiciones generales, se ha creado la Constitución local y organizado los poderes del Estado de México, mismos que ejercen las

(79) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., p. 113 y sigs.

funciones conducentes para la regulación de los asentamientos humanos.

PODER LEGISLATIVO.- En los términos del artículo 37 de la Constitución del Estado de México, el ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea integrada por diputados electos en su totalidad por sufragio popular directo.

El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a los Diputados, al Gobernador del Estado, al Tribunal Superior de Justicia (en lo que se refiere a cuestiones de su competencia), a los ayuntamientos y a los ciudadanos del Estado.

En materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, corresponde a la legislatura local arreglar y fijar los límites de los municipios de que deberá componerse el Estado; crear y suprimir municipios según el caso (vgr., Ciudad Netzahualcóyotl y San Felipe de Jesús); dictar todas las leyes necesarias para el mejor funcionamiento de los municipios (Ley de Desarrollo Urbano del Estado, Ley de Asentamientos Humanos del Estado, Ley Orgánica Municipal); y decretar el establecimiento y fundación de nuevos centros de población en el territorio estatal.(80)

(80) Constitución del Estado de México, arts. 37, 59 y 70.

PODER EJECUTIVO.- El poder ejecutivo se deposita en el Gobernador del Estado de México. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República. Entre otras se mencionan: decretar la expropiación por causa de utilidad pública; fijar la extensión de terreno que pueden poseer, adquirir o administrar las sociedades comerciales para los establecimientos o servicios que sean objeto de su institución; ordenar la modificación de los planos, tablas o cuadros de valores para la tierra o para la construcción; elaborar, ejecutar y revisar periódicamente los planes y programas de desarrollo del Estado, así como los parciales y especiales derivados de aquéllos.

Expresamente, el Gobernador del Estado de México carece de facultades para ocupar la propiedad particular, fuera de los casos previstos por las leyes para disponer en ningún caso ni bajo pretexto alguno, de las rentas ni de los bienes considerados como propios de los municipios.(81)

3.2.2 DESCENTRALIZACION POR REGION

La descentralización por región estriba en el establecimiento de una organización administrativa

(81) Ibid., arts. 88, 89 y 90.

destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. La organización municipal es la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región.

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución. El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Es punto de trascendental importancia jurídica y política el que consigna la Constitución al establecer la libertad del municipio. Esta libertad debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización del Estado. La injerencia despótica que las autoridades centrales llegaron a tener en la administración municipal por medio de los prefectos políticos, determinó un movimiento de reivindicación en favor de dicha libertad, cristalizado en las disposiciones del artículo 115 constitucional, en cuyos términos se previene que no habrá intermediarios entre el municipio y el gobierno del Estado.

De acuerdo con la legislación mexicana, los

órganos de representación del municipio están constituidos por el ayuntamiento, órgano colegiado formado por el presidente municipal, síndicos y regidores, teniendo el primero la función ejecutiva. Así lo estipula el artículo 135 de la Constitución del Estado de México.

Las facultades de los municipios mexiquenses, como los de toda la República, se pueden agrupar en 3 categorías:

- 1.- Facultades para la administración de los intereses locales del municipio.
- 2.- Facultades para el manejo de la hacienda municipal.
- 3.- Facultades del Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.(82)

Dentro de la primera categoría, la Ley General de Asentamientos Humanos ha venido a señalar, de acuerdo con la adición a las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional, importantes atribuciones a los municipios al determinar su concurrencia con los Estados y la Federación para la ordenación y regulación de tales asentamientos en el territorio nacional.

Dicha concurrencia se lleva a cabo a través de los programas estatales de desarrollo urbano, los planes y

(82) Fraga, Gabino. Op. cit., pp. 218 y sigs.

programas municipales que tengan por objeto el desarrollo de los centros de población y los programas de ordenación de zonas conurbadas previstos en la fracción VI del artículo 115 constitucional. Las autoridades de los municipios promoverán la participación en la elaboración de los planes y programas, de los distintos grupos sociales que integran la comunidad. También tienen facultades para dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, aguas y bosques sean utilizados adecuadamente; para regular el mercado de los terrenos y de inmuebles destinados a vivienda popular; e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.(83)

La mencionada Ley señala como atribuciones exclusivas de los ayuntamientos:

- Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano.
- Enviar dichos planes o programas, para su publicación, al gobernador de la entidad.
- Administrar la zonificación urbana y aprobar las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Prever lo referente a inversiones y acciones que

(83) Ley General de Asentamientos Humanos, D. O. 26-5-1976 y Decreto que reforma y adiciona dicha ley, D. O. 7-2-1984, arts. 1, 4, 5, 6 y 9.

tiendan a la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

- Proponer a los poderes del Estado la fundación de nuevos centros de población.
- Participar en la planeación y regulación de los procesos de conurbación.
- Celebrar con la Federación, las entidades federativas o con otros municipios, los convenios que autorice la legislación local que apoyen los planes o programas de desarrollo.
- Coordinarse con otros municipios de la misma entidad federativa para la mejor prestación de los servicios públicos.
- Promover el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.
- Otorgar o negar autorizaciones y licencias de construcción de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales. (84)

(84) Ibid., art. 17.

En las normas relativas al municipio que emanan de la Ley General de Asentamientos Humanos pueden señalarse dos tendencias claramente definidas: una que conduce a la municipalización de los servicios -lo cual atrae ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, puesto que representa una fuente de ingresos- y otra que sostiene que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales. (85)

En los municipios del Estado de México, los planes sobre asentamientos humanos han servido para el exhibicionismo de funcionarios y políticos y para obtener prebendas del poder central, en detrimento de los ayuntamientos. Se han sacrificado los principios fundamentales del urbanismo, se han conculcado los fundamentos del Estado de Derecho y se ha permitido a los particulares la infracción constante de los planes municipales.

El Estado de México, con la mayor conurbación del país y el ritmo de crecimiento de asentamientos irregulares más alto, presenta en la actualidad problemas atribuibles a los órganos administrativos públicos, como

(85) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 224.

son el desorden urbanístico, especulación del suelo, falta de control superficiario, fiscal y registral y, como corolario, inseguridad en la tenencia de la tierra.

3.3 PARTICIPACION DEL EJECUTIVO EN LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública, reformada por Decreto que publica el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (en sustitución de la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología) el despacho de diversos asuntos contenidos en los artículos 32, 35, 36 y 43, entre los cuales destacan aquéllos relacionados con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

ARTICULO 32

- I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología.
- II.- Proyectar y coordinar con los gobiernos estatales y municipales la planeación regional.

- III.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.
- IV.- Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal.
- V.- Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de los estados y municipios, en los términos de las fracciones anteriores.
- IX.- Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, en coordinación con las dependencias federales, los ejecutivos estatales y los sectores social y privado.
- X.- Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda.
- XI.- Elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales.
- XII.- Promover y concertar programas de vivienda y de desarrollo urbano.
- XIII.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de

construcción.

- XIV.- Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda y la protección del ambiente.
- XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano.
- XVI.- Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal.
- XXIII.- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y los sectores privado y social.
- XXXII.- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano, y ecología.

Para lograr tales propósitos, la Secretaría de Desarrollo Social trabajará coordinadamente con las Secretarías de la Reforma Agraria, de Agricultura, y Recursos Hidráulicos, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Pesca, de Salud y de Hacienda y Crédito Público (fraccs. IV, X, XIII, XXIV, y

XXVIII del propio art. 32).

A partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma (26 de mayo de 1992), todas las atribuciones de la SEDUE fueron transferidas a la Secretaría de Desarrollo Social, confiriendo además a ésta múltiples facultades y tal fuerza en la Administración Pública, que no en vano diversos círculos políticos la han denominado "supersecretaría". Creada implícitamente como trampolín de ascenso al poder, difícilmente podrá esta dependencia gubernamental abocarse a la resolución de los graves problemas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano aquejan no sólo a la zona metropolitana de la Ciudad de México, sino a todo el territorio nacional.

CAPITULO IV

LA LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO

4.1 LEGISLACION FEDERAL FORMAL

4.1.1 Bases Constitucionales

4.1.2 Ley General de Asentamientos Humanos

4.1.3 Ley Federal de Vivienda

4.2 LA LEGISLACION EN EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MEXICO

4.2.1 Ley de Desarrollo Urbano
del Distrito Federal

4.2.2 El Proyecto de Código Urbano
para el Distrito Federal

4.2.3 Ley de Asentamientos Humanos
del Estado de México y disposiciones
complementarias.

4.3 EFICACIA DE LA LEY EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO

4.1 LEGISLACION FEDERAL FORMAL

4.1.1 BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos, norma fundamental suprema del desarrollo nacional, es el instrumento jurídico que utiliza el Estado para sentar las bases en general del desarrollo urbano metropolitano y los asentamientos humanos, a efecto de que las autoridades gubernamentales correspondientes ejerzan sus funciones respectivas dentro del marco jurídico del Estado de Derecho, en el gobierno y en la administración de la cosa pública.

La Constitución, como encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos, norma la vida urbana de la ciudad y sus alrededores en sus aspectos administrativos, económicos, sociales, culturales, urbanos, etc., y en ella se apoyan las acciones de gobierno. Toda política tiende a concentrarse en leyes e instituciones, aun cuando no se agota en ellas sino que permanece como una fuerza directriz independiente que puede identificarse con las normas que ha creado o darles nueva interpretación o anularlas, de acuerdo con las circunstancias y demandas sociales, dando prioridad a las mismas los detentadores

del poder.

Sin Constitución no hay orden en el Estado, gobierno, administración y sociedad; el gobierno, siendo reflejo de la sociedad es el formulador del orden macrojurídico de la nación, da vida al estado en que gobierna. Sin derecho no puede haber vida social, un gobierno que no expide en tiempo y forma el marco constitucional general de su infraestructura y supraestructura, provoca el desorden y el caos social; degenerando en despotismo y en la anarquía. (86)

Nuestra Constitución regula las bases del desarrollo urbano metropolitano en los siguientes artículos: 49, 11, 14, 16, 25, 27, 28, 42, 43, 44, 48, 73, 89, 90, 115, 121, 123, 133.

Artículo 49.- Consagra el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Artículo 11.- Señala el libre tránsito de las personas a lo largo y ancho del territorio nacional y su emigración e inmigración.

Artículo 14.- Precisa la garantía de audiencia en el sentido de que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante

(86) Pérez García, Raóón. Bases Constitucionales del Derecho urbano metropolitano, en Derecho urbano y..., Op. cit., pp. 160 y 161.

los tribunales competentes.

Artículo 16.- Establece la garantía de legalidad, señalando que nadie puede ser molestado en su domicilio o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 25.- Reconoce al Estado como el rector del desarrollo nacional integral, fortaleciendo la soberanía de la Nación; participarán en el desarrollo económico nacional con responsabilidad compartida, los sectores público, social y privado.

Artículo 27.- Señala las bases para el uso, aprovechamiento y explotación de las tierras, aguas, mares, espacio aéreo y recursos naturales respectivos, dando a la propiedad una eminente misión social en sus variantes de rural a urbana, atendiendo a la propiedad pública, social y privada. Tiene la Nación en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos y elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y

el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. Para ello se dictarán las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas, bosques; deberán ejecutarse obras públicas para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Corresponde de manera exclusiva a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales, siendo inalienable e imprescriptible la explotación, uso y aprovechamiento de los mismos. Garantiza, además, la tenencia de la tierra mediante seguridad jurídica, promoviendo las condiciones para el desarrollo rural.

Artículo 28.- Sienta las bases del régimen de economía mixta de nuestro país, prohibiendo los monopolios, precisando las áreas estratégicas de competencia exclusiva del sector público, participando los sectores social y privado en las áreas prioritarias por exclusión. El Estado puede concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Artículo 42.- Precisa en su conjunto las partes de tierra, mar y espacio aéreo que integran el territorio nacional.

Artículo 43.- Enumera las partes integrantes de la Federación, 31 Estados y el Distrito Federal.

Artículo 44.- Señala al Distrito Federal como asiento de los poderes federales, previendo el cambio de residencia de los mismos y la creación del Estado del Valle de México.

Artículo 48.- Menciona que el espacio situado sobre el territorio nacional depende directamente del gobierno de la Federación.

Artículo 73.- Establece las facultades del Congreso de la Unión, entre otras, admitir nuevos Estados de la Federación, formar nuevos Estados dentro del territorio de los existentes; cambiar la residencia de los poderes federales; legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, tomando en cuenta las bases que se refieren a la Asamblea de Representantes del D.F.; también en materia de energía eléctrica, nacionalidad, colonización, emigración e inmigración, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; para establecer la concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos, de protección ambiental y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 89.- Señala las facultades del Presidente de la República, en donde se desprende la potestad reglamentaria

y la de nombrar y remover libremente al titular del órgano por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal.

Artículo 90.- Establece las bases de organización de la administración pública federal, que será centralizada y paraestatal.

Artículo 115.- Regula la estructura, organización y funcionamiento del Municipio, investido de personalidad jurídica y de patrimonio propio. Tendrá a su cargo, con el concurso de los Estados y en coordinación con otros municipios, la prestación de servicios públicos tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito, además de otros servicios públicos que la Legislatura local determina atendiendo sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. También se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para controlar y vigilar la utilización de su suelo; para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; para otorgar licencias y permisos de construcción; para crear y administrar sus zonas de

reservas ecológicas, previniendo la continuidad demográfica (conurbación) de dos o más centros urbanos en territorios municipales, con el propósito de planear y regular de manera conjunta y coordinada su desarrollo.

Artículo 121.- Indica que en cada Estado de la República Federal se dará fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros (sic); que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, no pudiendo ser obligatorias fuera de él; que los bienes inmuebles se registrarán por la Ley de su ubicación y que las sentencias de los Tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Artículo 123.- Entre otras bases establece que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales en el orden material, social y cultural. Obliga a todas las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, creándose para tal efecto el Fondo Nacional de Vivienda; además, dichas empresas, cuando se encuentran situadas fuera de poblaciones, quedan obligadas a introducir los servicios necesarios a la comunidad,

reservando un espacio de terreno para establecer mercados públicos e instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Por otro lado se considera de utilidad pública a la Ley del Seguro Social y de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores al servicio del Estado. Se consagran derechos tales como la seguridad y la vivienda.

Artículo 133.- Establece la supremacía de la Constitución, base de la jerarquía del orden jurídico nacional, quedando por encima de cualquier otra Ley.

4.1.2 LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

Sin agotar las leyes y planes o programas que complementan el marco constitucional, se hará referencia a los cuerpos legislativos más relacionados con los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tanto en el ámbito federal como en el local de las entidades involucradas.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, tiene sus bases constitucionales en el Decreto de 6 de febrero de 1976, el cual reforma el párrafo tercero del

artículo 27 y adiciona el artículo 73 con la fracción XXIX-0 y el artículo 115 con las fracciones IV y V.

Reformada y adicionada por Decreto de 7 de febrero de 1984, dicha Ley fue presentada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión debido a la creciente problemática de los asentamientos humanos en el país, cuya desatención ponía en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico. En la exposición de motivos respectiva se detalla que a partir de la década de los cincuenta se inicia una desmedida concentración de habitantes en los centros urbanos, con lo cual resultaba imprescindible sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el territorio nacional. La comunidad nacional reclamaba una acción de suficiente solidez que terminara con los asentamientos humanos no controlados; que considerara previsiones adecuadas para determinar el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; que redujera el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrigiera los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgara suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra y que contribuyera a la transformación urbana, para

armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo.

Se establece en dicha exposición de motivos que México debe evolucionar hacia un sistema de centros urbanos de dimensiones medias, para que no se vuelva a repetir el fenómeno de la macrocefalia urbana. Por ello, hay que reducir el índice de crecimiento de las grandes urbes y propiciar una política realista que permite obtener mejores rendimientos de las inversiones que se realizan en los centros urbanos, para construir las obras públicas requeridas por la población y satisfacer en forma suficiente las necesidades de servicios públicos.

Los elementos y acciones que inciden en los centros urbanos de población por parte del sector público corresponden a los tres niveles de gobierno previstos en el sistema constitucional mexicano, lo que implica que para la ordenación de los centros urbanos, las acciones de los ayuntamientos, gobiernos estatales y del propio gobierno federal deberán darse de acuerdo con las competencias que la Constitución General de la República les ha conferido, respondiendo a objetivos comunes en el marco de una visión de conjunto de la problemática urbana.

En este orden de ideas, la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto

establecer la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios y de la Federación en dicha materia; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de centros urbanos de población; y definir los principios conforme los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

Estatuye la iniciativa que la familia mexicana, en su deseo de encontrar un lugar adecuado para su asentamiento, reclama de la Nación las posibilidades de acceso hacia (sic) la tenencia de un pedazo de tierra y de una habitación digna. Para ello, el Estado deberá regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles destinados a la habitación popular, al tomar las medidas necesarias para evitar la especulación de dichos bienes.

Las finalidades de la iniciativa y los propósitos que la definen determinan el que sus disposiciones sean de orden público e interés social.

La adopción sobre bases comunes de políticas a nivel nacional, local y municipal orientadas a promover una participación creciente de las comunidades y los individuos en la elaboración y ejecución de programas para

el mejoramiento de su asentamiento. En este orden de ideas, en el proyecto se establece que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de su jurisdicción, deberán hacer que las tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya destinado, así como elaborar y aplicar los planes de desarrollo. (87)

Inicialmente conformada por 47 artículos y 4 capítulos (Disposiciones Generales, de la Concurrencia y de la Coordinación de Autoridades, de las Conurbaciones, de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población), con las reformas de 1984 se adicionaron a la Ley 12 artículos y un nuevo capítulo bajo la denominación "De la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda".

Una vez presentada la iniciativa del Ejecutivo, las Comisiones Unidas de Planeación del Desarrollo Económico y Social, Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Gobernación del Consejo de la Unión, emitieron dictámenes cuyo contenido merece ser citado, aun cuando sumariamente.

Se emitió en el Congreso la opinión de que este novedoso y necesario ordenamiento legal (la Ley de

(87) Exposición de motivos de la ley General de Asentamientos Humanos en Asentamientos Humanos, Op. cit., p. 79 y sigs.

Asentamientos) es el instrumento que se entrega a la comunidad nacional a efecto de que, con firme base jurídica, se realicen acciones que terminen con los asentamientos humanos no controlados; que consideren provisiones adecuadas para determinar el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población; que reduzcan el déficit de la vivienda, fundamentalmente de la popular; que corrijan los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorguen suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra; y que contribuyan a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad en beneficio colectivo.

La Ley General de Asentamientos Humanos -opinaban las Comisiones Unidas- que articula y establece el grado de concurrencia de los ayuntamientos, de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal, contiene normas que dan vigencia al federalismo. La esencia de los sistemas federales es la distribución de las competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales.

Esta ley, insistían los congresistas, no trata de repartir las casas de los particulares, ni de alojar

extraños en las viviendas. Lo que se propone es impedir el despojo de los predios rurales invadidos por las ciudades, regular el crecimiento urbano para evitar el incremento artificial en el precio del suelo y para evitar la especulación indebida con el valor de la tierra. Se tiene la decisión de suprimir la degradación ecológica provocada por fraccionadores sin escrúpulos, además de establecer un orden racional, generador de justicia para todos.

En los términos usuales de la parafernalia política mexicana, se afirmaba que el Presidente de México, el Lic. Luis Echeverría Álvarez, entregaba al pueblo un instrumento normativo para resolver, entre otros, el problema de la vivienda popular y para suprimir la generación de plusvalía en beneficio del pueblo.(88)

Sorprende que, a 16 años de distancia de la presentación de la iniciativa de Ley y los dictámenes de las Comisiones Unidas del Congreso de la Unión, subsistan amplificados los problemas de asentamientos entonces planteados. El autor de la iniciativa, quien "se ilustra en las más claras aspiraciones del Constituyente Mexicano", heredó un instrumento legal que ni él ni sus tres sucesores han podido adecuar a la realidad del país.

(88) *Ibid.*, p. 101 y sigs.

De cualquier manera, es el cuerpo legislativo de carácter federal más importante en materia de asentamientos humanos.

CAPITULO.- DISPOSICIONES GENERALES.- Comprende los artículos 1º al 7 y contiene disposiciones de carácter general, amén de definiciones básicas como **ASENTAMIENTOS HUMANOS** (radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran). **CENTROS DE POBLACION** (áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos) y **ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL** (dependencia y entidades federales). (89)

En el artículo 3º se establecen los propósitos y medios específicos a que deberá tender la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, como son el aprovechamiento de los elementos naturales; el desarrollo

(89) Vid. *supra*. cap. I, núm. 1.

equilibrado del país; la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional; la adecuada interrelación socioeconómica de ciudades; la más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; el fenómeno de ciudades de dimensiones medias; la descongestión de las grandes urbes; el mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad; la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas sobre asentamientos; la regulación del mercado de terrenos e inmuebles dedicados a la vivienda popular; y la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

La consecución de tales objetivos se prevén en el artículo 42 mediante el PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO, los PROGRAMAS ESTATALES DE DESARROLLO URBANO, los PROGRAMAS DE ORDENACION DE ZONAS CONURBADAS y los PLANES y PROGRAMAS MUNICIPALES.

CAPITULO II.- DE LA CONCUERENCIA Y DE LA COORDINACION DE LAS AUTORIDADES.- Se definen las facultades concurrentes que en materia de asentamientos humanos deben ejercer los municipios, las entidades federativas y la Federación, así como las exclusivas de cada nivel de gobierno.

FACULTADES CONCURRENTES.- Los municipios, los Estados y la Federación deberán dictar las disposiciones pertinentes

a fin de que las tierras, aguas y bosques sean utilizados conforme a los planes o programas respectivos; elaborar y llevar a ejecución los planes o programas de desarrollo urbano; realizar las obras y servicios públicos necesarios; regular el mercado de terrenos y los inmuebles destinados a vivienda popular e intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejercerán sus atribuciones de manera conjunta con las autoridades locales y municipales y podrán celebrar acuerdos de coordinación con éstas (arts. 9, 12 y 13).

FACULTADES DE LA FEDERACION.- La Secretaría de Desarrollo Social realizará las acciones e inversiones de desarrollo urbano. Debe coordinar la elaboración y revisión del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, además de ejecutarlo; someter a la consideración del Presidente de la República los decretos relativos a las declaratorias de conurbación; recabar amplia información sobre desarrollo urbano, a fin de ser eficiente órgano de consulta para los gobiernos y los Estados y municipios; asesorar a estos últimos en la elaboración de sus respectivos planes o programas; proponerles los acuerdos de coordinación y la fundación de centros de población; realizar visitas de inspección a los trabajos relacionados con el desarrollo

urbano; finalmente, evaluar el cumplimiento del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano (arts. 13, 14 y 15).

FAULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.- Expedirán la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente; deberán dictar los decretos sobre fundación de centros de población y determinar sus límites; establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los ayuntamientos; establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación; señalar o instituir los tribunales o autoridades administrativas competentes para ventilar inconformidades por la expedición de decretos y resoluciones; configurar los delitos y las infracciones administrativas en que pueden incurrir los transgresores de leyes, reglamentos y planes o programas; y establecer mecanismos para evitar los procesos de ocupación irregular (art. 16, inciso A).

FAULTADES DE LOS EJECUTIVOS LOCALES.- Deberán tomar la participación que les asignen las leyes del Estado y promover la intervención de los grupos sociales; coordinar el programa estatal con el federal; participar en la planeación y regulación de los centros de población de su entidad y de otra vecina, que constituyen un fenómeno de conurbación; iniciar ante la legislatura local la fundación de centros de población; celebrar convenios con

los gobiernos en los municipios, las entidades federativas o la Federación; apoyar y asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de planes o programas respectivos; publicar los planes o programas de desarrollo urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios (art. 16, inciso B).

FAULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS.- Contenidas en el artículo 17, muestran la tendencia a lograr mayor participación municipal en la solución de la problemática sobre asentamientos humanos.(90)

CAPITULO II.- DE LAS CONURBACIONES.- Sucede el fenómeno de CONURBACION cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad geográfica. Debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria expedida por el Ejecutivo local cuando el fenómeno se presenta dentro de los límites de un Estado y por el Presidente de la República cuando involucra a otra u otras entidades (arts. 18 y 19).

Es zona de conurbación el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondiente. Los gobiernos de

(90) Vid. supra. cap. III, núm. 2, inciso B.

los municipios, de las entidades y de la Federación podrán pactar que se considere zona de conurbación cuando sólo uno de los centros de población crezca sobre la zona; cuando dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera del área circular señalada, pero por sus características geográficas, sociales y económicas sea conveniente la resolución conjunta de su desarrollo; y cuando se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas (arts. 21 y 22).

Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes, a fin de constituir una comisión permanente que elabore el programa de ordenación y regulación de la zona conurbada, presidida por el Secretario de Desarrollo Social (arts. 24 y 25).

CAPITULO IV.- DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION.- Al tenor del artículo 28 de la Ley, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en los centros de población se sujetarán a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano correspondiente y, en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones

y destinos.

Se entiende por PROVISIONES las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población; por USOS, los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población; por RESERVAS, las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento; y por DESTINOS, los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población (art. 37).

La fundación de los centros de población requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad respectiva, con la declaratoria sobre provisión de tierras y determinación de usos, reservas y destinos (arts. 29 y 30).

La conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales de desarrollo urbano y el de los edificios, monumentos, plazas públicas y parques (art. 31).

El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, física o funcionalmente de un centro de población (art. 33).

Para el crecimiento de los centros de población

las leyes locales deberán determinar las áreas de expansión futura en los planes o programas de desarrollo urbano, tomando en consideración las áreas de reserva (art. 34).

Las declaratorias de usos, reservas y destinos deberán derivarse de los planes o programas municipales de desarrollo urbano; además, deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron y en caso de ser necesario, la autoridad competente promoverá la expropiación por causa de utilidad pública (arts. 36, 42, 43 y 44).

Las declaratorias de usos establecerán las normas de aprovechamiento de los predios, indicando los usos permitidos, prohibidos o condicionados; las normas aplicables a los usos condicionados; la compatibilidad entre los usos permitidos; el número de intensidad de construcciones; y las demás normas locales aplicables (art. 38).

Las declaratorias de destinos contendrán la delimitación precisa de las zonas o predios de que se trate, así como la descripción del fin o aprovechamiento público a que éstos prevean dedicarse (art. 39)

Las declaratorias de reservas contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro

de población, que comprenderán preferentemente terrenos que no sean de propiedad comunal (art. 40).

Se estatuye que todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con predios, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas conforme a las declaratorias correspondientes. Los Notarios y cualesquiera otros fedatarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla la notificación a los gobiernos municipales y estatales a fin de que éstos ejerzan su derecho de preferencia, y que no contravengan lo establecido en las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos (arts. 46, 41 y 45).

CAPITULO V.- DE LA TIERRA PARA EL DESARROLLO URBANO Y LA VIVIENDA.- Se adicionó este capítulo a la Ley de Asentamientos por decreto de 7 de febrero de 1984, en donde se declara la utilidad pública la adquisición de tierra 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 (art. 49)

El Gobierno Federal realizará acuerdos de coordinación con los Estados y los municipios para la

operación administrativa del sistema nacional de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. Con ese fin, la Sría. de Desarrollo Social realizará los estudios necesarios para determinar, a nivel nacional, los requerimientos de suelo y reservas territoriales (arts. 50, 51, 52, 53 y 55).

La Sría. de Desarrollo Social promoverá la transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal, la expropiación de tierras comunales y el establecimiento de instrumentos y mecanismos financieros adecuados, a fin de transmitir a los gobiernos estatales y municipales los bienes inmuebles necesarios para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (arts. 54 y 56).

Por lo que respecta a las entidades privadas dedicadas a la construcción de viviendas de interés social, deberán enajenar los predios y lotes a los solicitantes con plena observancia a las normas de la Ley de Asentamientos (art. 58).

LA REGULACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA procederá sólo conforme al plan o programa de desarrollo o mejoramiento urbano aplicable. Sólo serán beneficiarios quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble, teniendo preferencia los poseedores de buena fe,

de acuerdo a la antigüedad de la posesión. Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote (art. 59)

4.1.3 LEY FEDERAL DE VIVIENDA

Instrumento jurídico de singular importancia es la Ley Federal de Vivienda (D. O. de 29 de diciembre de 1983).

Esta ley, reglamentaria del artículo 49, párrafo quinto de la Constitución General de la República, tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa (art. 19).

En cuanto a los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, la propia ley enumera:

- I.- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda.
- II.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para la vivienda de interés social.
- III.- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda.
- IV.- La articulación y congruencia de las

- acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado.
- V.- La promoción de la participación activa y responsable de los sectores social y privado.
- VI.- El mejoramiento del inventario nacional habitacional.
- VII.- El mejoramiento de los procesos de producción de vivienda.
- VIII.- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo.
- IX.- El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda.
- X.- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda.
- XI.- La integración de la vivienda en su entorno ecológico.
- XII.- La promoción de actitudes solidarias de la

población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción.

XIII.- La información y difusión de los programas habitacionales (art. 2).

Antigua función de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponde ahora a la Secretaría de Desarrollo Social formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, coordinar el sistema nacional con los gobiernos de los Estados y los municipios y, en general, intervenir en la regulación de todo lo relacionado con la vivienda (art. 6)

El artículo 7 señala como acciones públicas federales de vivienda el Programa Sectorial de Vivienda, los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal y los programas operativos anuales de la SEDESOL, que regirán la ejecución de las acciones habitacionales específicas (art. 7).

La citada ley contiene normas relativas al suelo destinado a la vivienda, a la producción y distribución de materiales de construcción, a los créditos y asignación de vivienda así como a la coordinación con los Estados, municipios y sectores social y privado. Aunque repite preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos, de Desarrollo Urbano del D. F. y de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, tiene el mérito indiscutible de asignar a la vivienda su función como factor principal de ordenación de los asentamientos humanos.

4.2 LA LEGISLACION EN EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE MEXICO

4.2.1 LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

Publicada en el D. O. el 7 de enero de 1976, dicha ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio y establecer las normas para determinar usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, siendo la autoridad competente de dichas materias el titular del Departamento del Distrito Federal (arts. 1º y 5).

El derecho de propiedad, posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de predios serán ejercidos con las limitaciones y modalidades establecidas en la ley, debiendo contener los contratos y convenios respectivos, cláusulas relativas a la utilización de tales predios. Los notarios sólo podrán dar fe y extender escrituras públicas previa comprobación de que las cláusulas coincidan con los

destinos, usos y reservas inscritos en el Registro del Plan Director y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio (arts. 7, 9, 10 y 11).

La planeación del Desarrollo urbano estará a cargo del Jefe del Departamento del D.F., el cual deberá desarrollar el PLAN DIRECTOR PARA EL DESARROLLO URBANO, conjunto de reglamentos, normas técnicas o disposiciones para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del D.F. Dicho Plan estará dividido en un PLAN GENERAL (en el que se determinen los objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazos, que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del D.F.) y PLANES PARCIALES (su fin es la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan Director). La formulación del PLAN GENERAL estará a cargo de la Dirección General de Planificación y los PLANES PARCIALES podrán ser propuestos por los delegados del Departamento del Distrito Federal, las diversas dependencias del Departamento del Distrito Federal, la Comisión de Planeación Urbana, las Secretarías de Estado y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (arts. 13, 14, 15, 18, 21 y 24).

El Territorio del Distrito Federal se clasifica en:

ESPACIOS URBANIZADOS.- Pueden ser dedicados a habitación, recreación, comercio, industria y servicios.

ESPACIOS DEDICADOS A LA CONSERVACION.- Los que sean condicionantes para el equilibrio ecológico, los adecuados para actividades agropacuarias, los elementos naturales del territorio de la ciudad, los aéreos cuyo uso pueda afectar el paisaje urbano y las zonas cuyo subsuelo se haya afectado por fenómenos naturales y representen peligros permanentes para los asentamientos humanos. En estos espacios la urbanización estará restringida.

ESPACIOS DEDICADOS AL MEJORAMIENTO.- Zonas dedicadas a renovar o reordenar centros de población.

RESERVAS TERRITORIALES.- Espacios destinados al futuro crecimiento urbano, conforme a las normas del Plan Director (arts. 48, 49, 50, 51, 52 y 53).

En materia de vivienda, la ley faculta al Departamento del Distrito Federal para autorizar todo lo relacionado con su construcción, bien se trate de habitaciones unifamiliares y bifamiliares, plurifamiliares o conjuntos habitacionales (arts. 73, 74, 76).

4.2.2 EL PROYECTO DE CODIGO URBANO PARA EL DISTRITO FEDERAL

Existen grandes dudas sobre la vigencia de los

reglamentos destinados a regular la vida y las actividades básicas de la Ciudad de México, así como su desarrollo urbano. Los ordenamientos que rigen en el Distrito Federal son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12 leyes, 33 reglamentos, 20 decretos y 53 acuerdos y 4 bandos. Entre las leyes más importantes -ya tratadas a lo largo de este trabajo-, debe citarse la Ley General de Asentamientos Humanos, de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Orgánica del D.D.F., Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F., Ley de Condominios y Ley Federal de Vivienda.

Al Distrito Federal no le faltan reglamentos:

- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes del D.F.
- Reglamento de la inspección local de trabajo en el D.F.
 - de trabajadores no asalariados.
 - de la ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno.
 - de la policía preventiva del D.F.
 - de espectáculos y establecimientos mercantiles.

- del Registro Civil.
- del Registro Público de la Propiedad.
- de la ley de la defensoría de oficio del fuero común.
- de planeación para el desarrollo del D.F.
- de planes parciales para el desarrollo urbano.
- de la Comisión de Operación del Plan Director para el desarrollo urbano.
- de zonificación.
- de construcciones.
- de anuncios.
- interno de la Comisión de límites del D.F.
- de uso y preservación del Parque de las Águilas
- de uso del bosque de San Juan de Aragón.
- del Desierto de los Leones.
- de tránsito del D.F.
- de transporte de carga.
- de servicios públicos de transporte de pasajeros.
- de establecimiento de vehículos.
- de limpia.
- de mercados.
- del Teatro de la Ciudad.

- de la atención a minusválidos.
- de cementerios del D.F.
- en defensa de los no fumadores.

Esta prolija mención de los reglamentos vigentes en el Distrito Federal no constituye una tarea ociosa, sino un intento por demostrar el problema de dispersión jurídica que envuelven. Ante la presunta inoperancia de los reglamentos y su multiplicidad, se requiere sensibilidad por parte del Congreso de la Unión y de la Asamblea de Representantes para unificar las normas jurídicas en materia urbana. Si se acepta que una sociedad se gobierna mejor cuando menor número de reglamentos rigen su vida cotidiana, debe entonces iniciarse la "desregulación" jurídica para culminar en la creación de un Código Urbano coherente, que aglutine todas las disposiciones legales referentes a desarrollo urbano y asentamientos humanos.

De hecho, existe un proyecto de Código Urbano para el Distrito Federal (91), que es uno de los intentos normativos más serios y de mayor jerarquía en la búsqueda de un solo ordenamiento, las numerosas y dispersas disposiciones destinadas a regular el desarrollo urbano de la Ciudad de México. En efecto, en su texto se

(91) Espinoza Carrillo, Gerardo y coautor. Op. cit., pp. 182 y 183.

incorporan, previa revisión, depuración y adecuación a las condiciones de la realidad actual, las diferentes normas sobre esta materia tales como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la de Construcción de cercas en predios no edificados, las bases generales sobre tránsito y transporte, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Bienes Nacionales, la de Equilibrio y Ordenamiento Ecológico, la Federal de Vivienda, la de Condominios y los múltiples reglamentos vigentes.

El proyecto consta de diez títulos que versan respectivamente sobre Disposiciones Generales, Desarrollo Urbano, Régimen y Ordenación del Territorio, Fraccionamientos, Relotificaciones, Fusiones y Subdivisiones del Terreno, las Normas relativas a la autorización, urbanización y prestación de servicios en materia del régimen de propiedad en condominio, de la Vivienda, de la Tierra para el Desarrollo Urbano y la Vivienda de la Estructura Vial y del Sistema de Tránsito y Transporte, de las Concesiones, de las Medidas de Seguridad y de las Sanciones.

En primer término, se fusiona en un solo cuerpo legal numerosos ordenamientos no siempre sistemáticos, para hacer posible el cumplimiento del principio de la juridicidad en las actuaciones de la Administración y como

garantía de los administrados y de la propia administración pública.

En segundo lugar, el proyecto enlaza los aspectos del desarrollo urbano de la ciudad con los problemas del saneamiento ambiental, permitiendo un tratamiento simultáneo de ambas materias, absolutamente inseparables en un plano operativo. La iniciativa también busca dotar a la planeación de la ciudad de instrumentos efectivos para organizar el desarrollo del medio urbano en sus aspectos físicos, económicos y sociales. Conforme a los lineamientos y directrices generales del Plan Nacional del Desarrollo, se establece un sistema que tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano y la vivienda. Este sistema está conformado por tres tipos de programas con disposiciones de carácter técnico: un Programa Director Urbano integrado por un Programa General y Programas Parciales (similares a los contenidos en la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.), de los cuales derivarán los proyectos operativos que regirán la actuación pública en materia de equipamiento, infraestructura, vialidad, transporte, vivienda, protección ecológica, patrimonio cultural y natural, protección civil, suelo y reservas territoriales.

El artículo 60 del proyecto establece que las

declaratorias pueden ser de destino, usos y reservas, pero además señala la existencia de otras que se expidan para el desarrollo urbano y la protección ecológica, derivados de los programas parciales. Con esto último se crea el fundamento para declaratorias, como la que determina la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los poblados del D.F. Tal disposición constituye un mejoramiento notable del texto actual de la Ley de Desarrollo Urbano, que no contempla una norma de esta naturaleza.

El proyecto hace énfasis en el deterioro ecológico y de la vivienda, no dando por entendido que el concepto de desarrollo urbano engloba a los otros elementos. En efecto, la magnitud de la problemática en estos dos aspectos obliga a su regulación y control en forma preeminente.

Por otro lado, al referirse a la administración del patrimonio cultural, la redacción del proyecto aparece sensiblemente mejorada, toda vez que a los términos "conservación y acrecentamiento" agrega los de "protección, mejoramiento y restauración". No incluye sin embargo, disposiciones que se refieran a la coordinación

que debe existir entre el Departamento del Distrito Federal y los Institutos Nacionales de Bellas Artes y Nacional de Antropología e Historia.

Siendo un problema básico de ordenamiento urbano, la iniciativa dedica tres títulos a la regulación del régimen de propiedad del suelo urbano. Establece restricciones tales como no afectar áreas de preservación ecológica, zonas de valores naturales, zonas de monumentos artísticos, históricos y arqueológicos. También contempla una clasificación de fraccionamientos en el Distrito Federal: los destinados a las habitaciones urbanas (residenciales, medios, populares y de interés social) y los fraccionamientos espaciales (industriales, comerciales, de servicios y cementerios).

Existen en el proyecto restricciones para los fraccionamientos industriales. No deben ocasionar problemas de contaminación, consumo excesivo de agua, congestión del tránsito vehicular o influir negativamente en la descentralización de la actividad industrial.

Cabe destacar las normas relativas a la autorización, urbanización y prestación de servicios en materia de régimen de propiedad en condominio, obligando a los promoventes a coordinarse y cooperar con el Departamento del D.F.

Las disposiciones referentes a la vivienda contienen normas de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley Federal de Vivienda. Facultan al Departamento para administrar las reservas territoriales en el Distrito Federal. En cuanto a los apoyos e instrumentos que el Departamento establezca en materia de suelo para la vivienda, se encuentran orientados a la promoción de obras para que los habitantes del Distrito Federal obtengan vivienda; a la regulación del mercado de terrenos y de inmuebles dedicados a la vivienda, a fin de evitar su especulación; a asegurar la disponibilidad de suelo para la ejecución de acciones habitacionales; y agilizar los trámites para la expropiación de terrenos ejidales y comunales, destinados a satisfacer las necesidades de la vivienda.

El título octavo, denominado de la Estructura Vial y del Sistema de Tránsito y Transporte, fue elaborado considerando la multiplicidad de factores que concurren en la cuestión del transporte urbano. En ello existe una evidente mayoría, pues la Ley de Desarrollo Urbano sólo consagra tres preceptos.

Finalmente, puede afirmarse que el articulado del proyecto revela un mejor tratamiento de los aspectos relativos al desarrollo urbano en el Distrito Federal que

los textos legales actualmente en vigencia, permitiendo así la aplicación de sus disposiciones en forma más sencilla y expedita.(92)

4.2.3 LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DEL ESTADO DE MEXICO Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México fue publicada en la Gaceta de Gobierno el 16 de diciembre de 1983 y sus normas tienen como base la Constitución Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos y la propia Constitución del Estado de México, la cual estipula en su artículo 70 que corresponde a la legislatura local dictar las leyes para la administración del gobierno interior del Estado, aprobar los convenios que celebre el Ejecutivo en relación con los límites del Estado y decretar el establecimiento y fundación de nuevos centros de población en su territorio.

Elaborada a semejanza de la ley federal, este cuerpo legal de carácter local agrega definiciones como CENTROS DE POBLACION ESTRATEGICOS (centros de población que desempeñan una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado, ya sea por estar integrados en sistemas urbanos intermunicipales o porque

(92) *Ibid.*, pp. 184 y sigs.

cumplen funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población) y ZONIFICACION (división del territorio en áreas delimitadas que tienen o está previsto que tengan determinadas características en términos del aprovechamiento del suelo, de su densidad de construcción o para los cuales se prevea la aplicación de políticas y programas específicos de ordenamiento territorial o regulación urbana).

Establece la ley que toda acción que signifique una operación de construcción, la realización de cualquier cambio material en edificios existentes y en su uso, el cambio de uso de suelo y de su densidad de construcción requerirá de la autorización expresa de las autoridades estatales y municipales (art. 10).

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de PLANES (conjunto de disposiciones para alcanzar los objetivos previstos sobre ordenamiento del territorio y de crecimiento, conservación, mejoramiento o fundación de los centros de población) y PROGRAMAS (instrumentos de ejecución de los Planes para el logro de sus objetivos y metas; en ellos se precisan las acciones a realizar, se determinan los responsables y se establecen plazos para su cumplimiento).

En el caso específico del Estado de México, los planes que lo rigen son:

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO URBANO.- Atenderá el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los sistemas urbanos intermunicipales en la Entidad.

PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO URBANO.- Atenderán el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio del municipio correspondiente.

PLANES DE CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICOS Y DE CENTROS DE POBLACION MUNICIPALES.- Atenderán el ordenamiento y regulación de sus áreas urbanas, de las de reserva territorial y de preservación ecológica (arts. 21, 22, 23, 24, y 25).

Los programas podrán ser generales o referirse a una parte del territorio y versar sobre materias como: reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, industria, turismo, preservación ecológica y conservación del patrimonio inmobiliario, histórico y cultural, vialidad, ejecución y operación de servicios públicos. Contendrán la referencia del plan del que se desprenden sus metas y objetivos, las autoridades responsables de su ejecución, descripción y ubicación de las acciones, amén de las etapas y tiempos para su cumplimiento (arts. 36 y 37).

Se zonifica el territorio estatal de la manera siguiente:

AREAS DE ORDENAMIENTO Y REGULACION DEL TERRITORIO.- Son aquéllas en las que se desalentará o impulsará su desarrollo urbano para lograr una adecuada distribución de la población.

AREAS URBANAS.- Zonas edificadas total o parcialmente y en donde existen servicios mínimos esenciales.

AREAS NO URBANIZABLES.- Son aquéllas que por disposición de la Ley o de la autoridad no serán dotadas de servicios, incluyendo las de alto rendimiento agrícola, las que tengan posibilidades de explotación de recursos naturales, las de valor histórico, artístico y cultural, las de belleza natural y las que mantienen el equilibrio ecológico.

AREAS DE PROVISIONES, RESERVAS, USOS Y DESTINOS.- Arts. 38, 39, 40, 41, 42 y 43).

Existe en la Ley un capítulo llamado "Del Fraccionamiento Social Progresivo" que parece responder a las necesidades especiales del Estado de México. El artículo 100 prevé que para permitir a las familias de clases económicas más desvalidas el acceso al suelo y posibilidad de una vivienda digna y decorosa, se realizarán los mencionados fraccionamientos, los cuales

podrán ser promovidos por autoridades del Estado o a través de sus organismos descentralizados. Los requisitos para acordar su creación se fincan en la opinión del ayuntamiento correspondiente, la disponibilidad de terrenos, constancia judicial de deslinde o constancia de apeo, proyecto general de obras de urbanización y vialidades, programa de las etapas de realización de las obras y estudio económico que contemple la factibilidad de la realización de obras y sistemas de nomenclatura (arts. 100, 101, 102 y 103).

El Ejecutivo del Estado pugnará porque la vivienda en el Fraccionamiento Social Progresivo se realice por el sistema de autoconstrucción, proporcionando a los adquirentes asesoría técnica (arts. 104 y 105). En buen romance, ésta es la regulación jurídica estatal de los tantas veces impugnados complejos habitacionales de "interés social".

Entre las normas estatales complementarias en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, destacan los capítulos segundo y tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno del Estado el 18 de julio de 1973, reformada y adicionada hasta en 10 ocasiones, la última de las cuales data del 7 de noviembre de 1985. En los

términos de dicha ley, los municipios formularán planes y programas para el cumplimiento de sus fines, aprovechamiento de sus recursos, creación, expansión, desarrollo, reestructuración, conservación y mejoramiento de centros de población y servicios públicos. Están facultados para aprobar y administrar la zonificación de su territorio, así como participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; intervendrán en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgarán licencias y permisos para construcciones privadas, pudiendo expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. En el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de los centros urbanos conurbados (arts. 7, 11, 12, 13, 14, 15 y 16).

El capítulo tercero, en su artículo 19, clasifica los centros de población de los municipios por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos en: CIUDAD (centro de población no menor de veinticinco mil habitantes, con servicios públicos, médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados, hospital, mercado, rastro, cárcel, panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles

educativos de enseñanza preescolar, primaria y media), VILLA (centro de población con censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares, edificios adecuados, hospital, mercado, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media), PUEBLO (centro de población cuyo censo no sea menor de mil habitantes, servicios públicos más indispensables, edificios para autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria) y RANCHERIA (centro de población con menos de mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal). En casos de necesidad, el Ayuntamiento podrá promover la elevación de categoría de un centro de población, siempre que alcance el número de habitantes, no obstante que no reuniera el total de los demás requisitos.

Por otro lado, existe un Convenio de Desarrollo Municipal que mediante actas de cabildo, acordaron suscribir el Ejecutivo Estatal y la totalidad de los presidentes municipales el 24 de enero de 1988. Entre otras disposiciones relativas al desarrollo municipal, la estipulación décimoquinta señala que el Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y los Ayuntamientos, convienen en coordinar sus

acciones para la aplicación de los programas en materia de desarrollo urbano y vivienda; para formular, aprobar y administrar la zonificación del territorio municipal; para la creación y administración de zonas y reservas ecológicas y para la elaboración y ejecución de planes y programas que incrementen la calidad de vida de la población y logren la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

4.3 EFICACIA DE LA LEY EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE DESARROLLO URBANO

La eficacia de la norma jurídica depende de numerosos factores, sin que el elemento coactivo sea suficiente para garantizarla. Entre las numerosas causas de la ineficacia, se pueden señalar la falta de un mínimo de consenso en los destinatarios de la norma y la falta de mecanismos legales para garantizar su correcta aplicación. En el primer caso se está ante un fenómeno sociológico, mientras que el segundo pertenece al ámbito de la técnica jurídica. Estos dos factores no agotan la problemática de la ineficacia de una norma, pero revisten especial importancia en la legislación sobre asentamientos y

desarrollo urbano que ha sido promulgada en el Distrito Federal y en el Estado de México.

La legislación sobre desarrollo urbano busca ordenar y planear las ciudades y su crecimiento, con normas de orden público y de interés social. Pero cuando el desorden y la anarquía ya están dadas y la explosión demográfica presiona a la ciudad, las finalidades de la Ley se tornan ilusorias en cierta medida y se da una sensación de batalla difícil o pérdida, porque lo alcanzable se limita por la realidad compleja.

La falta de conciencia ciudadana en los habitantes de una ciudad en deterioro, dificulta aún más la acción de la autoridad. Con una arraigada concepción liberal de la propiedad, se resisten a aceptar limitaciones a su derecho, pese al sentido social que a este derecho da el artículo 27 Constitucional. El industrial que contamina, bloquea el tránsito vehicular o pone en peligro la seguridad, defiende su posición en el hecho de que al instalarse no existía zona habitacional en su entorno; el propietario de un terreno considera injusto el que no se le permita cualquier tipo de construcción, mientras que el dueño de una casa se siente con el derecho de instalar en ella cualquier clase de industria, oficina o comercio. Subsiste, desafortunadamente, la costumbre de fraccionar

sin permiso, construir sin licencia y aún cometiendo el delito de despojo, con la convicción de que resulta más fácil regularizar que realizar el trámite previo.

La autoridad se encuentra impotente para controlarlo todo y una red de intereses propicia prácticas de corrupción. Se requerirían cientos de clausuras cotidianamente y la intervención diaria de cuadrillas para demoler lo construido al margen de la ley.

Pero lo más serio para las autoridades es evitar los asentamientos irregulares, cuyo desalojo provoca reacciones populares de solidaridad hacia el invasor de tierras. Por consiguiente, la decisión política de la autoridad para afrontar los retos del desarrollo urbano no serán suficientes, en tanto que en la población no se dé un mínimo de consenso en la necesidad del cumplimiento de la norma o no cambie sus patrones ideológicos y arraigadas costumbres, para mejorar y reordenar su ciudad.

De nada sirve, sin embargo, alcanzar ese mínimo de consenso, si la población no encuentra los mecanismos legales que le permitan participar y lograr la eficacia de sus acciones, porque ello origina desánimo y frustración. La ley es insuficiente cuando no cuenta con medios de defensa frente a las violaciones; en el momento en que un acto ilegal se vuelve irreversible, su nulidad plena

desaparece de hecho para dar paso a la figura de lo ilícito pero válido. La licencia violatoria de las normas de uso de suelo surtirá todos sus efectos, la construcción podrá realizarse, la negociación tendrá abiertas sus puertas y el fraccionamiento ilegal quedará establecido. La autoridad no habrá tenido que sujetar sus actos a la Ley y ésta se vuelve letra muerta.

Otra causa de la ineficacia de la norma es su procedencia. Si la población se resiste a aceptar como legítimos los órganos legislativos y administrativos, las normas, reglamentos y disposiciones emanadas de aquéllos pierden fuerza frente al ciudadano.

Ocurre también que la acción popular es figura extraña al ordenamiento jurídico mexicano y los derechos públicos subjetivos no han sido reconocidos por los tribunales. Esta situación limita la participación de los habitantes de una ciudad, frente a las violaciones de la legislación sobre asentamientos y desarrollo urbano.

En conclusión, se puede afirmar que la norma no tendrá efectividad mientras los órganos legislativos y administrativos carezcan de legitimidad política, mientras no se logre un mínimo de consenso en la población y mientras el acto ilegal sea inatacable por presentarse

como un hecho consumado. (93)

(93) Núñez Castañeda, José. Consideraciones sobre la eficacia de la ley en materia de Desarrollo Urbano, tomado de Desarrollo urbano..., Op. cit., pp. 449 y sigs.

CONCLUSIONES

- El problema de la ciudad de México y su zona conurbada es el problema del país en su conjunto. La macrocefalia urbana expresa la debilidad económica, social, cultural y jurídica, así como la inoperancia de las políticas del Estado Mexicano por la falta de acciones concretas en la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo de la metrópoli.
- La enorme concentración humana en el área metropolitana obliga a la reflexión. En el 2% de la geografía nacional se asienta el 18% de la población. Esta absurda e ingobernable acumulación de personas es reflejo y consecuencia de los grandes problemas nacionales; están involucrados el centralismo político y la ausencia de un plano regulador que ordenara anticipadamente el crecimiento de los asentamientos humanos y previera el costo de los servicios que el incremento de la mancha urbana exige.
- El fenómeno de la centralización se remonta a las formaciones sociales del México prehispánico cuando Tenochtitlán fue centro ceremonial, comercial y de gobierno y, posteriormente, en el período colonial,

sede de la Real Audiencia y del Virreinato. La Ciudad de México fue también capital de los gobiernos que tuvo el país desde la Independencia hasta la actualidad. Al no haberse aprovechado un espléndido instrumento de descentralización, como lo es la autonomía de los Estados en el sistema federal, se fomentaron el crecimiento de la ciudad hacia la periferia, las corrientes migratorias rurales, la proliferación de los asentamientos irregulares -algunos de ellos verdaderos campos de miseria- y, hoy en día, la crisis urbana.

- El caos urbano se agudizó con los acelerados procesos de industrialización de los años cincuenta, causa directa del crecimiento incontrolado del Distrito Federal del centro a la periferia, rebasando por mucho los límites con el Estado de México.
- El México rural ha sido sacrificado en aras de otro México, el urbano, el de las grandes ciudades e industrializado, detentador del control económico, político, social y jurídico.
- Los municipios conurbados del Estado de México padecen un ritmo de crecimiento en los asentamientos humanos irregulares que no están capacitados para detener por la falta de recursos y por la ausencia de autonomía real en relación con el Ejecutivo local y la

Federación.

- A pesar de la creciente demanda de vivienda digna el déficit nacional es de 6 millones, 25% de los cuales corresponden a la zona metropolitana. Insuficiente oferta de tierra barata, acceso al suelo condicionado por multitud de trámites burocráticos, elevado costo de la vivienda construida, contracción de la construcción de la vivienda en arrendamiento y escasos recursos destinados al financiamiento de casas-habitación, son sólo parte del complejo problema en la zona metropolitana.
- Parte de la situación urbana actual es producto de la vivienda de autoconstrucción ilegal. Estos asentamientos se multiplican sin servicios públicos y alcanzan niveles de hacinamiento degradantes, ubicándose en predios invadidos, fraccionados ilegalmente o constituidos originalmente como ejidos.
- La congelación de rentas es un anacronismo jurídico que limita la capacidad del erario público para proporcionar servicios y desalienta la inversión para edificación de nuevas viviendas en arrendamiento.
- Los órganos legislativos y administrativos en quienes recae la tarea de planificar y reordenar la zona metropolitana de la Ciudad de México, están muy lejos

de lograr estos objetivos.

- La multicitada centralización devalúa las acciones y decisiones de gobierno. Las leyes, decretos, planes, programas y organismos públicos dependen de la concepción política personal del Ejecutivo Federal en turno, que va desde el nombramiento explícito de la figura que dirige los destinos del Distrito Federal, con la opción de ser removido libremente, hasta el nombramiento implícito del Gobernador Constitucional del Estado de México, con la opción de promover su licencia "por motivos de salud".
- El incipiente intento por democratizar el Distrito Federal con la creación de la Asamblea de Representantes no podrá fructificar en tanto ésta carezca de fuerza legislativa y política frente a las autoridades administrativas de la capital.
- En los últimos cuarenta años se han generado una multitud de preceptos jurídicos, una diversidad de acciones y un variado número de oficinas gubernamentales que intentaron reordenar el crecimiento de los asentamientos. No obstante, los esfuerzos se han visto reducidos por la realidad de una zona metropolitana donde subsisten las desigualdades territoriales, los servicios deficientes y la carencia

de vivienda digna.

- Predomina en el sistema normativo una preocupación casi total por la apariencia física de la ciudad, sin considerar explícitamente la gravísima situación social y económica por la que atraviesa el campo mexicano y la gran cantidad de colonias aledañas al Distrito Federal.
- Descentralizar la vida nacional y ampliar los programas de desarrollo regional en el país para desalentar la inmigración es tarea prioritaria y de gran magnitud. Esta es tarea de la SEDESOL. Deben conciliarse los derechos de las personas en cuanto a su libre residencia, tránsito y ocupación, con las necesidades sociales.
- A efecto de otorgar seguridad jurídica en la tenencia de bienes inmuebles, es imperativo acelerar los procesos de inmatriculación judicial (art. 3023 del Código Civil), modificando el artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para que los trámites, citatorios y períodos de pruebas se reduzcan. Se ha estimado conveniente la creación de juzgados especiales que diriman únicamente cuestiones de regularización territorial, brindando protección a los habitantes de bajos recursos económicos. También es necesario mejorar tecnológicamente los sistemas de control superficiario

y registral, así como atacar con medidas preventivas las invasiones y la adquisición en fraccionamientos irregulares.

- Se propone tipificar como delito la venta, simulación de embargo y cesión de derechos de vivienda de interés social a terceras personas, acción que se lleva a cabo impunemente ante la ausencia de sanciones legalmente establecidas. Como medio auxiliar de esta medida, podría crearse un Padrón Nacional de Vivienda, cuyos registros proporcionarían la información necesaria cuando una persona adquiriera más de una casa-habitación de interés social.
- El gigantismo de los conjuntos habitacionales generan problemas sociales, desintegración, aumento de hechos delictivos e imposibilidad para proporcionar servicios adecuados. El ideal es la creación de conjuntos con un número no mayor de 50 viviendas.
- Existe verdadera urgencia por modificar las Normas Técnicas del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, consultando a peritos de todas las materias relacionadas con la edificación de inmuebles y la prevención de desastres.
- Los Convenios administrativos signados por las autoridades del Departamento del Distrito Federal y el

Gobierno del Estado de México en materia de asentamientos y de servicios públicos, deben considerar los problemas limítrofes entre ambas entidades. Las decisiones tomadas a espaldas de la población impiden la solución civilizada y conforme a Derecho.

- Para abatir los rezagos en servicios es necesario fortalecer al municipio como institución, reorientar el flujo de población y limitar verdaderamente el crecimiento industrial. Debe también estudiarse la posibilidad de elevar el costo de la vida en el Distrito Federal, vía eliminación gradual de subsidios a los servicios públicos, de tal forma que quienes elijan vivir ahí o en el área conurbada absorban ese costo de oportunidad respecto a la provincia, pues ésta no debe subsidiar el mantenimiento de la capital, justamente uno de los factores básicos que incentivan la migración.
- La dispersión jurídica en el Distrito Federal demanda la promulgación de un Código Urbano que aglutine todos los preceptos jurídicos concernientes al desarrollo de la capital de la República.
- El incumplimiento de las normas jurídicas y administrativas tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, no pueden revertirse con mayor número

de leyes, reglamentos, decretos, planes y programas. sólo se requiere de algo de lo cual adolecen muchos funcionarios públicos: una firme voluntad política para salvar a la metrópoli del desastre urbano, basada en los principios constitucionales y el consenso ciudadano.

- La necesidad de resolver los serios problemas de asentamientos humanos exige la actuación conjunta de la sociedad civil y el Estado mexicano. Dejarlos a merced de las decisiones personales, de ese producto del humor involuntario llamado Pronasol o de las fuerzas del mercado inmobiliario, provocará una situación insostenible, esto es, integrar como zona conurbada parte de los Estados de Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y casi la totalidad del propio Estado de México.

El particular está obligado a cumplir con las normas de uso de suelo y a no transgredir los derechos de propiedad o posesión de otro; a colaborar con las autoridades en la aplicación de las medidas de salud, seguridad, protección ecológica y mejoramiento de su barrio o colonia; a hacer valer sus derechos y exigir el cumplimiento de la norma.

Pero el Estado mexicano no puede soslayar su responsabilidad -aunque hasta ahora no la haya asumido

plenamente- tanto frente a la anarquía urbana como ante el crecimiento de la vivienda en asentamientos irregulares, y es el único, quiérase o no, que debe y puede asumir el compromiso.

BIBLIOGRAFIA

- DICCIONARIO LEXICO-HISPANO. W. M. Jackson Inc. Editores, México, 1983, 2 v. + il.
- Prat Fairchild, Henry. DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, 232 p.
- ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA. Bajo la dirección de Silva-Herzog Flores, Jesús; González Avelar, Miguel y Cortiñas Peláez, León; Editorial Porrúa, México, D.F., 1977, 288 p.
- PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO. Ed. Larousse, México, 1967, 1 v.
- Brom, Juan. ESBOZO DE HISTORIA UNIVERSAL, Grijalbo, México, D.F., 1990, 274 p.
- Holdrini, Fabio. TODA ROMA ANTIGUA, Ed. Bonechi, Florencia, 1988, 128 p. + il.
- Lewis, Bernad. LOS ARABES EN LA HISTORIA, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1956, 235 p.
- HISTORIA GENERAL DE MEXICO, compilación del Colegio de México bajo la coordinación de Cosío Villegas, Daniel, Coed. de Harla y Colegio de México, México, 1987, 2 v., 1585 p.
- DESARROLLO URBANO Y DERECHO, bajo la dirección de Serrano Migallón, Fernando, Plaza y Valdez Editores, México, D. F., 1988, 514 p. + advertencia.

Gilbert, Alan y Ward, Peter M., **ASENTAMIENTOS POPULARES VS. PODER DEL ESTADO**, Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia, Ediciones G. Gili, México, D. F., 1987, 281 p.

LA VIVIENDA, UNA NECESIDAD BASICA DE LA SOCIEDAD, publicación de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, bajo la coordinación de Ordoñez Ruíz, José Luis, México, D.F., 34 p.

LA POBREZA EN LAS GRANDES CIUDADES bajo la dirección editorial de Marco, Joaquín, Salvat Editores, Barcelona, 1974, 144 p. + il.

Garibay, Ricardo. **DE LUJO Y HAMBRE**, Editorial Nueva Imagen, México, D.F., 1981, 211 p.

Borgstrom, Georg. **EL PLANETA HAMBRIENTO**, Ed. Imapa, S.R.L., Buenos Aires, 1971, XVI + 526 p.

ANUARIO JURIDICO IX: Memoria del II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, bajo la dirección de Carpizo, Jorge, publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), México, D. F., (s.n.), 1982, 886 p.

LAS CLASES SOCIALES EN MEXICO (Ensayos), Othón de Mendizábal, Miguel y siete autores más, Editorial Nuestro Tiempo, México, D.F., 1978, 214 p.

Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl, **CODIGO PENAL ANOTADO**, Ed. Porrúa, México, D. F., 1990, 993 p.

Scherer García, Julio. **LOS PRESIDENTES**, Ed. Grijalbo, México, D.F., 1986, 259 p.

Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa, México, D.F., 1989, 506 p.

ASENTAMIENTOS HUMANOS, Legislación relativa a los asentamientos humanos, exposición de motivos y dictámenes del Congreso de la Unión, Ed. Trillas, México, D.F., 1976, 127 p.

Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO, Pub. de la Universidad Nacional Autónoma de México (S.n.), México, D.F., 1983, XI + 478 p.

Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Ed. Porrúa, México, D.F., 1990, XL + 651 p.

Nawiasky, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO, Editora Nacional, México, D.F., 1980, 402 p.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de México.

Ley General de Asentamientos Humanos.
Decreto que reforma y adiciona dicha ley (7 de febrero 1984).

Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

Ley Federal de la Reforma Agraria.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Código Penal para el Estado de México.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del D.F.
Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes del D.F.
Ley Orgánica del Departamento del D.F.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
 Convenio de Desarrollo Municipal.
Ley Federal de Vivienda.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley de condominios.
Reglamentos vigentes en el Distrito Federal.

HEMEROGRAFIA

Crónica de una ciudad despreocupada, bajo la coordinación editorial de Martí, Beatriz, México, D. F., Almanaque de México, 1985.

Periódico Excélsior: 7-8-1990, 11-8-1990, 10-8-1990, 15-8-1990, 12-10-1992.

Revista Proceso: 7-10-1985, 14-10-1985, 28-10-1985, 20-8-1990.

Revista Siempre: 30-10-1985.