

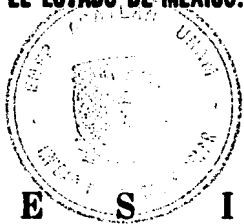
198
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

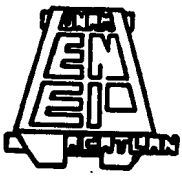
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**ANALISIS JURIDICO DE LOS PLANES DE DESARROLLO
URBANO Y ASENTAMIENTOS HUMANOS EN
EL ESTADO DE MEXICO.**



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS MEJIA GOMEZ

**TESIS CON
FALTA DE ORIGEN**



Naucalpan de Juárez, Edo. de Méx.

1 9 9 1



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.....	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES	
Epoca Antigua	7
Grecia	14
Roma	19
CAPITULO II	
DESARROLLO DEL URBANISMO EN MEXICO	
1.- México precolombino.....	23
2.- La Colonia.....	33
3.- México Independiente.....	43
4.- México Posrevolucionario	48
CAPITULO III	
LEGISLACION FEDERAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS	
a).- Bases Constitucionales	56
CAPITULO IV	
REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.	
1.- Elaboración de planes de Desarrollo Urbano..	65
2.- Contenido del Plan de Desarrollo Urbano	
Estatal.....	79

CAPITULO V

PROBLEMATICA DE LA PLANEACION URBANA

1.- Regulación de la Tenencia de la Tierra..... 83

2.- Las Reservas Territoriales..... 90

CONCLUSIONES..... 95

BIBLIOGRAFIA.....101

- INTRODUCCION -

La denominada cuestión urbana o urbanismo en --
tendiéndose ésta como la técnica de creación y de de
sarrollo de las ciudades, es indiscutiblemente uno -
de los problemas más complejos y característicos de-
la sociedad contemporánea, de hecho no existe país -
alguno que no haya tenido que avocarse al estudio y-
tratamiento de la población urbana y como consecuen-
te los asentamientos humanos.

La sobrepoblación de las superficies habitacio-
nales y el desmesurado crecimiento de la población -
mundial, representa uno de los problemas más graves-
de nuestra época, de igual modo la excesiva concen-
tración de los pobladores en las áreas urbanas y la-
correspondiente migración de grandes núcleos de po--
blación del campo a las ciudades, representan proble-
mas complejos difíciles de resolver dada la necesi--
dad de prever a dichos conglomerados sociales de bie-
nes y servicios que indiscutiblemente tienen derecho-
a recibir.

La importancia del desarrollo urbano como tema-
de estudio, radica esencialmente en la existencia de
nuevas formas de asentamientos humanos y de aprove--
chamiento y ordenación del espacio, ya que la utili-

zación de este impone respuestas cada vez más complejas y difíciles, con esto la legislación mexicana, - en esta materia, perseptua que la autoridad administrativa debe organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología, lo que viene a corroborar la urgencia de enfrentar el fenómeno urbano, conocer y en ocasiones reconocer sus problemas y buscar las soluciones de - seables dentro de lo posible.

Así tenemos que el problema de los grandes asentamientos humanos, el uso del suelo, la contaminación ambiental, el equipamiento urbano, etc., han llegado a revestir tal magnitud que puede llegar a provocar problemas más graves para el Estado.

Ciertamente la problemática urbana es una consecuente concentración de la fuerza de trabajo en las grandes ciudades, lo que a su vez origina una centralización, concentración e insuficiencia de los medios de producción de la fuerza de trabajo (Servicios públicos), los que generalmente no bastan para satisfacer las crecientes necesidades de la roblación, si tuación que produce una serie de contradicciones so-

ciales que son producto de dichas necesidades colectivas, mismas que se incrementan cada vez más con el desarrollo social, dichas contradicciones hacen necesaria la participación del Estado en el tratamiento de los problemas urbanos y en tal virtud asiste en un intento de gestión y previsión Estatal de dichos problemas a través de un conjunto de medidas, instituciones, práctica y legislaciones, mediante las cuales pretende el Estado superar las contradicciones y apaciguar los conflictos que de ellos se derivan.

El presente trabajo lo constituye esencialmente el análisis de preceptos legales que regulan los planes - Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos en el Estado de México, que en los últimos años ha tenido un considerable incremento de su población principalmente en los municipios conurbados al D.F. por asentamientos humanos que no se han dejado esperar, lo cual ha motivado a los Ayuntamientos a encontrar las soluciones más viables y poder resolver los grandes cuestionamientos de su problemática urbana.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

Epoca Antigua.

Para ubicarnos en el estudio histórico del urbanismo y los asentamientos humanos y refiriendonos en un sentido amplio diremos que esto se remonta al origen del hombre civilizado y en un sentido estricto, - esto comenzo aproximadamente hace unos docientos cincuenta años; los problemas que las ciudades representaban de sus áreas conurbadas parecian de fácil solución, hoy en día la equivocación urbana es ya enorme, nuestras ciudades como centros de desarrollo potencial de las facultades del hombre presentan ya un sentido mutilador de su forma de vida.

Ya desde la polis griega el hombre pretende encontrar el desarrollo de todas sus potencialidades - en la ciudad, es precisamente en la definición de -- Aristoteles, el hombre es un animal social, donde encontramos el elemento gregario de éste; se observa -- pues el carácter de la definición Aristotélica, que comprende el género próximo y la diferencia específica donde la naturaleza propia del hombre puede y debe ser explicada.

Múltiples estudios históricos y antropológicos señalan que las primeras culturas propiamente urbanas y sedentarias relativamente amplias, las podemos encontrar en Mesopotamia hacia el 3 500 a. J.C. , en el Valle del Nilo (Egipto).- 3 000 a. J.C., es necesario destacar la muy limitada procedencia geográfica de estas primeras ciudades parece haber surgido en unos pocos grandes Valles Fluviales, el del Tigrís y Eufra - tes y la del Nilo, y las ubicadas al finalizar el pe - ríodo neolítico, esto es la estructura hembrionaria - de la ciudad y que ya se encuentra presente en la al - dea y los elementos propios de las urbes se van desa - rrollando mediante una serie de inventos y diferencias orgánicas, de este modo, la ciudad dentro de su ori - gen histórica se representa con el principal fruto de fusión entre la cultura neolítica y los resabios de - la arcaica cultura paleolítica.

La ciudad o mejor dicho su cimiento la aldea na - ce como resultado del culto a los antepasados y a los dioses, pero se supone que más que el factor religio - so, el origen de las comunidades urbanas es prepondé - rante_mente económico determinadas por las necesida - des del grupo; así las primeras sociedades urbanas no se establecen en un lugar por consideraciones ances--

trales, sino por la búsqueda de satisfactores principalmente alimenticios, de ahí que el móvil de las agrupaciones humanas sean más estrictamente uno, el económico razón por la cuál las comunidades primitivas se establecerán en zonas en que la agricultura, la pesca, la caza y recolección se convierten en actividades de más fácil desarrollo.

El proceso de desarrollo de las fuerzas productivas y de la correlativa división social del trabajo, que crean relaciones de producción y sociales más complejas, se desprenden los elementos que van creando a la ciudad como una unidad más elevada, la ciudad en sus orígenes se puede describir como "una estructura equipada especialmente para almacenar y transmitir los productos generadores, así como para brindar la cantidad máxima de facilidades en el mínimo de espacio, pero capaz también de ampliar estructuralmente las nuevas relaciones y adecuarse a las necesidades del nuevo tipo de la sociedad en permanente desarrollo¹" la invención de formas como el registro escrito, la biblioteca, el archivo, la escuela, etc., son los primeros y más característicos logros y legados de la ciudad.

Con la aparición de las ciudades se presenta un fenómeno de nuevas características ya que las funciones sociales que hasta entonces se encontraban dispersas y desorganizadas, fueron concentradas en una superficie concreta y se mantuvo a las partes integrantes de la ciudad en una interacción constante, - esta unión que fue propiamente establecida por lo que ha dado en llamarse Protociudad, es decir la muralla que señalaba estrictamente los límites de la ciudad, misma que ya contiene los elementos y las partes que la irán conformando gradualmente.

El Santuario, la Fortaleza, la Aldea, el Mercado, van sufriendo progresivamente una diferencia específica que con su consecuente ampliación y concentración constituyen los elementos estructurales que le dan formas reconocibles en cada una de las subsiguientes etapas dentro de una cultura urbana.

Como ya mencionaba al inicio las primeras civilizaciones que apotan elementos al desarrollo urbano son Egipto y Mesopotamia, el primero levantó excelentes ciudades a lo largo del Nilo, (Menfis, Tebas, etc.) formando así conjuntos de templos y palacios -

alrededor de los cuales vivía el pueblo; es aquí propiamente donde aparecen los primeros documentos de ordenación urbana, Amenofis IV, conocido como Akenatón, da los ordenamientos a los que debe sujetarse la erección de la ciudad por él fundada, señalando las superficies de áreas verdes, la anchura de las calles y es aspecto de los edificios dedicados al culto de la divinidad, estos ordenamientos son los primeros en su tipo, planificadores como se observa y no los encontraremos sino hasta muchos siglos más tarde.

Las ciudades egipcias como centros políticos y religiosos de gran importancia llegaron a albergar cerca de 750,000 gentes, la urbanización en las mismas ofrece situaciones polarizantes, pues mientras los palacios y los templos corresponden a una misma planificación cuidadosa, con amplias avenidas, parques y edificios construidos de granito, la masa de la población se asienta en callejones sin ordenación alguna, sólo la ciudad de Akenatón, ofrece barrios populares ordenados.

En Mesopotamia se registra el mayor desarrollo urbano de la época, en virtud de que a diferencia de la ciudad egipcia más abierta, la ciudad mesopotámica esta cerrada por extensas murallas, son ciudades altamente populares, tanto que como tal densidad no volvió a registrarse a excepción de Roma, sino hasta el siglo XVIII.

Según las reconstrucciones arqueológicas la famosa ciudad de Babilonia se dividía en dos partes -- por una gran avenida central que partía de la puerta de Istar, localizada en el lado norte de las murallas toda ella tenía un plano perfectamente regular; a lo largo de esta avenida se alinearon los palacios y los templos y de ella partían otras que comunicaban con las diversas zonas de la población, hacia la región oeste se localizaba la zona residencial de casas y jardines y hacia el este, los comercios y el pueblo.

Esta concepción zonificada, así como la densidad y el tamaño de la urbe hacen suponer la existencia de normas jurídicas rigurosas de carácter urbano ya que de otra forma el orden de la ciudad cuya magni

tud era considerable no podría haberse logrado.

El único documento que alumbró este período es el famoso Código de Hamurabi, en cuyo seno se encuentran firmes antecedentes de los reglamentos de construcción posteriores, un ejemplo de ello se refieren a que si el muro de una vivienda se derrumba matando al hijo del inquilino, la consecuencia jurídica consistía en sacrificar al hijo del que lo había levantado, se sigue la ley del talión.

El nuevo hombre urbano pagó con una reducción de su vida personal y social su amplia expansión colectiva de poder y control ambiental, así al mismo tiempo que la nueva forma urbana congregó y unió a un mayor grupo de personas en una constante interacción también la dividió en clases estrictamente separadas lo que produjo una pirámide urbana y social, en cuya cúspide el Amo y Señor absoluto el Rey, el Sacerdote el Guerrero, formaban el vértice de la pirámide, posteriormente venían los mercaderes o comerciantes, -- los artesanos, los labriegos, los domésticos y los esclavos, "la propiedad o no propiedad de los medios de producción destacaban y agudizaban estas divisio-

nes y estas se expresaban en todas las manifestaciones de la vida social".²

Dentro de la ciudad, los derechos de propiedad-
 adquirirían una característica especial y a medida que
 las diferenciaciones de clase se manifiestan hasta -
 en este terreno, había diferentes grados de castigo-
 para cada clase, el hecho de que la ciudad se ha ba-
 sado desde el comienzo en el trabajo forzado; se pro-
 ducía no solamente mediante la esclavización, sino -
 también mediante el monopolio de los viveres, toda -
 vez que la escases planificada y la amenaza recurreg-
 te de hambre desempeñaron desde el comienzo una par-
 te eficaz de la regimentación mediante el poder y la
 propiedad.

GRECIA :

El desarrollo urbano en esta parte del mundo co-
 menzó en Creta, mediante aldeas primitivas que forma-
 ron comunidades distintas que no estaban sujetas a -
 un sistema común de control, sin fundirse aún para -
 formar un sólo pueblo con una cultura homogéna, pero
 parecen haber convivido pacíficamente, integrando un
 sólo sistema económico.

2.- Munfor Lewis - La ciudad de la Historia

Ed., Infinito Buenos Aires, 1966, pag. 53.

No obstante, los asentamientos humanos en esta región no desarrollaron nunca las fuerzas urbanas — permanentes que eran de importancia fundamental para el desarrollo posterior del Código de ley escrita, — los controles burocráticos y el sistema impositivo — que habrían asegurado su continuidad, en estas condiciones el poder dependiendo solamente de los atributos de fuerza personal muy pronto se desmoronó.

" Por todo el Egeo una nueva estructura urbana-comienza a evolucionar hacia los siglos VIII y VI a. J.C., en el texto histórico representado por la invención del alfabeto y la introducción de la moneda acuñada hacia el 650 a. J.C., y marca este período — un retorno de poder de la ciudadela a la comunidad democrática-tribal." ³

Los valles encerrados entre montañas no proporcionaban condiciones fáciles de subsistencia y escasamente podían mantener a la incipiente población aldeana, al aumentar el número de habitantes serían sólo algunas llanuras las que facilitarían cocechas de grano y cereales.

3.- Secco Ellauri - Baridón, Grecia. Ed. Kapelusz
Buenos Aires, 1980. pag. 63.

Las aldeas próximas al mar encontraron en esta una fuente suplementaria de alimentación, el pescador pronto se convirtió en marino y el marino en mercader, fueron las poblaciones con acceso al mar, aunque separadas de este por una franja de tierra como Atenas y Corinto, las que estarían llamadas a convertirse en grandes metrópolis.

En estas incipientes ciudades, podemos encontrar como núcleo central de la ciudad primitiva el trazado natural de una fortaleza constituida por laderas abruptas y escarpadas, que son defensa fácil sin el anexo de fortificaciones específicas y rodeadas por un grupo de aldeas, es la característica común de Grecia a Italia desde el Asia Menor, hasta Sicilia y Etruria dichas asociaciones de aldeas o tribus se daban en función de necesidades militares, identidad religiosa y nexos familiares comunes, la ciudad helénica es, típicamente una unión de aldeas o Patrias.

En su período de gestación, las ciudades Griegas jamás perdieron sus vínculos con sus aldeas o el campo, de hecho la ciudad y el campo formaban una unidad entre los griegos y no dos modos de vida antagónicos,

con las estaciones se producía un movimiento rítmico de flujo y reflujo a la ciudad.

El desarrollo urbano griego introdujo muchas innovaciones institucionales al esquema inicial de las -- ciudades, los griegos hasta cierta medida se habían liberado de la edad de bronce y la revolución tecnológica del período de transición de la barbarie a la civilización, los griegos quebraron la rígida división de castas y ocupación que habían aparecido con la misma civilización.

Conforme la ciudad se desarrollaba las costumbres democráticas de la aldea sería transportadas regularmente a sus actividades anteriormente especializadas, con una rotación de funciones humanas y deberes cívicos y con plena participación de cada ciudadano en todos los aspectos de la vida social.

Este sistema incipiente dió lugar a una economía de abundancia y que abrió la puerta al desarrollo intelectual y cultural en todas sus manifestaciones; filosofía, medicina, poesía, etc., a una vida colectiva más cargada de energía y capacidad estética, todos es

tos logros están concentrados en la Polis Griega y-- en particular sobre Atenas. "En un par de siglos los griegos descubrieron más sobre la naturaleza y las potencialidades del hombre, que cuanto al parecer, - habían descubierto los egipcios y los sumerios en un par de milenios". ⁴

En los inicios de la democracia griega la ciudad helénica fue un pueblo de pequeñas calles, sin drenaje ni obras públicas de importancia; fue hacia el siglo V Hipodamos de Mileto, adelanto una serie de teorías positivas que influyeron en el ánimo de los legisladores atenienses como Pisístrato, Clístenes y Solón, más tarde en Pericles, que las adoptó para la reconstrucción de Atenas y para la planificación de las ciudades colonias de las islas.

Con esta referencia Hipodamos y sus aplicadores propusieron y legislaron en el sentido de que las ciudades deben obedecer a un plan que asemejaba la forma de un emparrillado regular, a base de calles que se entre cruzan formando manzanas regulares; la orientación fue un elemento que se cuidó de tal modo que según el mismo Hipodamos, las calles, plazas y avenidas eran -

4.- Topalor Cristian, La Urbanización Capitalista
Ed. Edicol, México, 1979. pag. 82.

un medio de servicio para los ciudadanos, entre las ciudades erigidas con este criterio destacan Olintos y Mileto, con su profundo sentido de zonificación y -prieño ya del período helenístico.

En todas estas ciudades, los espacios públicos - fueron los centros de mayor importancia por la consideración obvia de que el Agora es el centro de reunión de la vida política y comercial de las ciudades griegas, otros espacios de importancia también lo fueron - el teatro, el estadio y la zona de los templos y por lo que respecta al tamaño de las ciudades para Hipodamos, no debía exceder de cinco a diez mil habitantes.

ROMA :

Cuando se piensa en Roma como ciudad definitivamente se tiene que referir a su imperio, el imperio romano, producto de un centro energético, urbano en expansión, que se dejó huella en todas partes (Europa Africa, Septentrional y el Asia Menor) en cientos de ciudades, colonias, ciudades libres, ciudades sometidas al Derecho Municipal Romano y ciudades tributarias.

Roma tuvo un verdadero régimen municipal, en sus mejores tiempos debe haber alcanzado la ciudad de Roma, una población calculada en 1 200,000 habitantes - en la propia ciudad, por ende unas 50,000 casas habitación aproximadamente, lo que demuestra que debían de resolver problemas urbanos urgentes, como era la construcción y el tránsito, de abastecimiento de agua, de diversiones públicas, de policía, etc.

Corresponde a los romanos alcanzar la plenitud del orden jurídico urbano en la antigüedad; se dice de ellos con bastante razón, que más que especuladores del conocimiento son eminentemente prácticos, --- principalmente en cuanto a cuatro actividades: La milicia, la arquitectura, la ingeniería y su indiscutible contribución, la más importante el Derecho.

Son estas tres últimas aportaciones originales, - que inciden en el tema a la cual se refiere el presente trabajo de tesis, pues como arquitectos los romanos fueron si no los primeros, sí los más grandes desenvolvedores de la idea del espacio interior se dieron gran preponderancia, más por el aspecto utilitario que por el aspecto estético.

Como ingenieros, idearon sistemas de acueducto, cloacas, puentes y caminos que permitieron la prestación de mayores servicios públicos a las ciudades, por último su contribución más grande y destacada como jurista, los romanos, en materia urbana aunque no codificaron leyes al respecto, crearon la simiente necesaria para toda la elaboración jurídica posterior, en este sentido el Ius Civile es un derecho de los ciudadanos habitantes de Roma, opuesto al Ius Gentium, dado por Roma a los pueblos por ella sometidos; es en la esencia y moldes del Derecho Civil en donde queda ordenado la posesión, usufructo, arrendamiento, etc., y de donde se infiere el primer derecho urbano realmente sistematizado, pues al delimitar estas esferas por medio de leyes, delimitan la conducta del hombre frente al fenómeno de lo urbano.

Lo más destacado del pueblo romano en el aspecto urbano podemos mencionar, la inquietud, por la prestación de los servicios públicos por medio de la construcción de avenidas, puentes, acueductos, termas, — teatros, alcanzando en esto un auge jamás visto anteriormente y que no se repetirá hasta nuevo siglo.

Entre las normas de carácter eminentemente urbana dadas por el Decreto destacan "La Ley Tiberiana - sobre el aprovechamiento y cuidado del río romano a su paso por la ciudad, expedido por Tiberio para la higiene pública; "el Decreto de Augusto para limitar la altura de los edificios fijada en una equivalencia de 21 metros, a fin de evitar la especulación urbana y la creación de tugurios que provocaron incidentes desastrosos".⁵

Otra contribución interesante por su actualidad fue "La creación del Catastro Regional iniciada por Augusto, continuando por Adriano y estructurado finalmente por Constantino en un proyecto tributario sobre la propiedad, que no se realizó cabalmente."⁶

- 5.- Castells, Manuel, La cuestión Urbana, Ed. Siglo XXI 1988, 12a. Edición página 149.
 6.- Gallión, Arthur P, Urbanismo, Ed. Continental 1965, pag. 104.

CAPITULO II

DESARROLLO DEL URBANISMO EN MEXICO

1).- México Precolombino :

Existen diversos datos referentes a la situación urbana antes de la llegada de los españoles a estas regiones y de una manera general tratare de dar referencia a los principales rasgos distintivos sobre el tema.

Entre la remota fecha de llegada de los primeros seres humanos al Altiplano Central del país y la fundación de la primera urbe mexicana, transcurrieron muchos milenios, durante los cuales tuvieron lugar varios cambios, tanto en el medio geográfico, como en la organización y hábitos de los habitantes; los primeros habitantes fueron cazadores nómadas, que perseguían a los grandes paquidermos, de cuya carne se alimentaban, llegaron probablemente empujados por la última glaciación, que obligaba tanto a la fauna como al hombre a buscar climas más benignos.

Hacia el año 1000 a. J.C. empieza a sentirse en el Altiplano, la influencia de la cultura Olmeca, que había tenido sus orígenes en la costa del Golfo, entonces se inicia una nueva etapa para el gran Valle de los Lagos, que más tarde se denominaría de Anahuac,

pero unos docientos años más tarde, ocurren nuevos cambios que ahora con el auxilio de la arqueología se han podido definir; una sequía generalizada, provocó descenso en el nivel de los lagos. al tiempo -- que la población aumento considerablemente.

Tales contratiempos al parecer propiciaron un notable progreso en métodos agrícolas y en la organización política y religiosa de los todavía pequeños-grupos asentados en la región, el sistema de chinampa y los canales de riego suplieron lo que la escasez de lluvia y el índice creciente de población exigían para propiciar núcleos importantes de tipo urbano, simultaneamente florece Cuicuilco, mientras al noreste del valle una serie de pequeños asentamientos dispersos inician su unificación para formar, -- tras un rápido desarrollo, lo que sería Teotihuacan, la primera gran urbe, no sólo del Altiplano sino de toda Mesoamérica.

Varias son las características que pueden destacarse en Teotihuacan, a partir de su momento de apogeo, quien domina el Altiplano, ha dominado toda la región; se trata de un centro internacional, donde --

se hablan varias lenguas y que mantienen relaciones-comerciales con regiones muy lejanas, además de las-periféricas; es una capital religiosa y abierta, no-tiene defensas, quizá porque no tiene rivales que — puedan desafiarlas.

Su trazo fue cuidadosamente planeado, " su área esta integrada por cuatro cuadrantes formados por - dos grandes ejes que orientan y ordenan sus momentos y conjuntos, podían caer las lluvias más torrenciales y la ciudad nunca sufría de inundaciones debido-a su extraordinario sistema hidráulico." ⁷

Pero esta gran ciudad que aproximadamente por - el siglo VII a. J.C. llega a tener más de 200,000 ha bitantes, parece bajo las llamas por razones que ha ta la fecha no han podido definirse claramente, tras la ruina y abandono de Teotihuacan nuevos grupos procedentes del norte realizan nuevos asentamientos formando otras ciudades como Tula y despues Tenochtitlan siendo esta última la que adquiere gran forma y di-mensiones en cuestiones urbanas.

La fundación de Tenochtítlan tuvo lugar en el año 1325, según los cálculos generalmente aceptados para 1337 y un grupo disidente funda Tlaltelolco que se desarrollaría paralelamente a Tenochtítlan, distinguiéndose en la organización del comercio, cuyas necesidades de transporte en el medio lacustre fueron resueltas a través de sus rápidas y eficientes canoas.

El caso de Tenochtítlan presenta graves problemas para el estudio de cualquier etapa de su desarrollo, dada de estudio arqueológico ante el gigantismo de la ciudad de México y la carencia total de documentación indígena previa a la llegada de los españoles, aunado esto a la destrucción de documentos indígenas que tuvo lugar durante el sitio de la gran urbe mexicana e inmediatamente después de su caída.

A partir de la conquista, las descripciones de la ciudad, hechas por soldados, monjes, indígenas y mestizos, se multiplican y permiten elaborar hipótesis más o menos fundamentadas, especialmente valiosos son los documentos gráficos conocidos como:

"Plano de cortés y plano de Santa Cruz, el primero es un plano publicado en Nuremberg, el año de 1524, con las cartas de Relación del Conquistador, el segundo de evidente factura indígena se conserva en la ciudad de Upsala y ha sido atribuido al cosmógrafo Alonso de Santa Cruz. " ⁸

Según los estudios realizados por González Aparicio al momento de la conquista "Tenochtitlan tenía una forma, próxima al rectángulo, siendo su longitud en la dirección norte-sur con una media aproximada de 3.8 Km. y su anchura promedio en el sentido Oriente - Poniente de unos 3.2 Km. ". ⁹

En esta forma tendiente al rectángulo, el perímetro sería de cerca de 14 Km. y su área aproximada de unos 12 Km², área que fue aumentando paulatinamente con el desecamiento del lago.

El trazo urbano regido por dos ejes ortogonales era un esquema aparecido en Teotihuacan quizá un milenio antes; para el momento de la conquista, estas directrices originales en distintas circunstancias se habían prolongado fuera del islote a través del-

8.- Chanfón Olmos, Carlos. op. cit., pag. 12

9.- Lombardo, S. Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan, según las fuentes, IFAH Méx. 1971 pag.35

lago hacia los cuatro puntos cardinales.

El sistema de calzadas y de diques, constituyó en conjunto una obra increíble de ingeniería hidráulica que controlaba las crecidas del lago, evitando las inundaciones y separando las aguas salubres de Texcoco, de las aguas dulces de Xochimilco, a la vez existían grandes vías de comunicación peatonal que eran controlables por medio de cortaduras, puentes y compuertas.

La ciudad de Tenochtitlan, continuadora de la tradición de Teotihuacan y Tula, maneja sus espacios urbanos con la misma concepción abierta y panorámica en que lentamente integró a su isla los lagos y las poblaciones ribereñas en un gigantesco sistema regional, el espectáculo que contemplaron los primeros Europeos que visitaron la ciudad, les maravilló en alto grado y así lo relataron en sus crónicas.

La nueva ciudad conservó su integración al entorno geográfico, Mōctezuma mismo había explicado a Cortés, desde lo alto del Templo Mayor, aquel maravilloso entorno lacustre, con infinidad de poblaciones

ribereñas y el intenso tráfico de canoas que en todas direcciones llevaban y traían mercancías.

"Tras la visión indígena del espacio urbano esta su concepto de espacio vital, su conciencia del entorno geográfico y su modo de vida a cielo abierto apoyado en condiciones climáticas".¹⁰

Para el indígena el espacio cerrado y cubierto era solamente para dormir, y a nivel hogareño quizás también para honrar a sus dioses, todas sus demás actividades en la vida diaria eran a cielo abierto, -- por este camino logró a través del tiempo, desarrollar una gran capacidad de percepción del entorno -- que le llevó a la planeación minuciosa de los espacios urbanos y con ordenamientos apropiados.

Algunos cronistas del siglo XVI también nos dejaron algunas noticias de rezgos característicos de los habitantes de Tenochtitlan que a mi muy particular forma de ver son notables y no han recibido gran atención de autores y comentaristas como por ejemplo algunas referencias sobre las obras públicas y el mantenimiento de la ciudad.

10.- González Aparicio, L. Plano reconstructivo de la ciudad de Tenochtitlan, IIAH. Méx., 1973 pag.28

Las obras públicas, es decir los trabajos orientados al servicio común planeadas y financiadas a iniciativa de la autoridad, eran ejecutadas con mano de obra gratuita suministrada por los habitantes, o sea había una responsabilidad compartida plenamente apoyada por las leyes en la planeación y ejecución de las obras que eran para el beneficio de todos los habitantes de la ciudad.

Uno de los aspectos muy notables es el relativo al mantenimiento de la ciudad; diariamente antes de la salida del sol, todas las calles eran barridas, regadas y apisonadas por niños y jóvenes al mismo -- que otros grupos selectos, revisaban todos los edificios públicos reparando cualquier defecto y surtiendo de todo lo necesario para el día que iba a comenzar.

Motolinia dice que, "estaban tan limpias y barridas las calles y calzadas de esta gran ciudad que no había cosa en que tropezar y el suelo tan asentado y liso que aunque la planta del pie fuera tan delicada como la de la mano no recibiera detrimento el pie en andar descalzo." ¹¹

11.- León Portilla, M. Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares P.C.E. Méx. 1972 pag. 68

Torquemada al comentar sobre la limpieza de las calles añade, "que al contrario de como tenemos ahora las calles encontramos una gran diferencia con -- las virreinales que era igual que la típica medieval europea en lo sucia y maloliente." ¹²

El habitante de Tenochtitlan era limpio y gozaba con la pulcritud de su ciudad, sus hábitos personales de limpieza lo mantenían sano como en lo general lo eran todos los pueblos mesoamericanos, en los censos conocidos como Relaciones Geográficas, ordenadas por la monarquía española, es común encontrar el comentario sobre el aumento de enfermedades y epidemias antes desconocidas, con la llegada de los europeos se desencadenó el fenómeno que el historiador francés Leroy-Laduire llamó, la unificación microbiana del mundo cuyos efectos epidémicos se prolongarían hasta los inicios del siglo XX.

Los planeadores y constructores de la ciudad cusieron especial atención en su sistema vial y el -- asentamiento de grupos de población, ya que era un instrumento necesario para mantener el control de los territorios y el intercambio comercial, sobresalier-

12.- Torquemada, J. Monarquía Indiana, Ed. Porrúa, S.A. Méx., 1972, Vol. II.

te es también el servicio de correo de que se tenía noticias y el apoyo en los Pochtecas, comerciantes - espías y mensajeros que mantenían a la capital al corriente de lo que sucedía en su ciudad y en sus barrios conurbados a ella, y también sin restarle méritos a sus magníficas construcciones de acueductos - que dotaban de servicio de agua potable, a los habitantes de esta gran ciudad que según cálculos estimados para el año de 1519 era probable que contara de 300,000 a 500,000 habitantes por lo cual podemos decir que fue una ciudad espléndida.

2).- La Colonia :

El proceso de poblamiento que realizó España en América durante el siglo XVI, es una de las empresas más apasionantes y fecundas en la historia del urbanismo, difícilmente puede encontrarse precedente comparable, por lo que se refiere al número y calidad de las fundaciones realizadas.

Adiferencia de la colonización llevada a cabo por otros países, que se basó en el establecimiento de factorías comerciales, la colonización española tuvo un carácter urbano, que influyó de manera determinante en la conformación de la sociedad, dotandola de un marco urbano de calidad excepcional, del que aún disfrutan los habitantes de muchas de nuestras ciudades provincianas.

La ciudad de México ha tenido, a través de su historia, la función predominante de ciudad-capital: en la época prehispánica, fue centro político y comercial de extensas áreas dominadas por los mexicas; después capital del Virreinato de la Nueva España territorio en el que se fundan y desarrollan centena--

res de ciudades, más tarde se determina a partir de época independiente, que en ella residan los supremos poderes de la Federación.

La importancia de la ciudad de México durante la época colonial, se explica por el predominio que tiene España dentro de Europa durante el siglo XVI y por sus intereses políticos, económicos y religiosos en relación con los Territorios conquistados, ésta ciudad se convierte mediante los puertos de Veracruz y Acapulco, en puente para continuar el descubrimiento, la conquista y la colonización de nuevos territorios.

Desde los primeros años del siglo XVI se concedieron diversas instrucciones sobre fundación y trazo de ciudades que muestran una preocupación poco común entre las empresas colonizadoras; Fernando el Católico escribe a Nicolás de Ovando una instrucción para el poblamiento de la Isla Española indicándole:

"Hacer poblaciones en el número y sitio que él considerara conveniente conforme a la calidad de la tierra y sitios y gente, los pueblos que allá hay".¹³

Otra instrucción del monarca mencionaba que, -
 "Los poblamientos en tierra firme deberían ser en si
 tios sanos y no anegadizos, ordena el reparto de so-
 lares e insiste en el orden que deban tener las ca-
 lles, plazas y la iglesia". 14

El rey Felipe II en 1573, expide las ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las indias, éstas ordenanzas contienen en gran parte el proyecto de un código que preparaba el que era -- presidente del Real Supremo Consejo de Indias don -- Juan de Ovando.

La Cédula esta formulada por disposiciones en -
 materia de localización sobre la estructuración urba-
 na por medio de barrios con sus correspondientes pla-
 zas, norma el funcionamiento urbano estableciendo la
 ubicación conveniente del equipamiento, establece el
 trazo de las calles y su ancho, dá directrices en ma-
 teria de imagen urbana por lo que se refiere a los -
 templos, plazas, debería de existir uniformidad en -
 las edificaciones, y en materia de salubridad indi-
 can como deben ubicarse los establecimientos insalu-
 bres.

13-14.- Cortés Rocha, Xavier, Los Origenes del Urba-
 nismo Novohispano, UNAM, Méx. 1990 pag. 19.

Entre las ordenanzas que considero significativas menciono:

"111.- Indica las características del emplazamiento, prescribiendo que sea un lugar alto donde haya sanidad, fortaleza, fertilidad y facil abasto, prescribese el trazo a cordel y regla a partir de la plaza mayor, dejando tanto a compás abierto que aunque la población vaya en crecimiento se pueda siempre proseguir en la misma forma."¹⁵

" 117.- Las calles se deberían de proseguir desde la plaza mayor que aunque la población venga en mucho crecimiento no venga a dar en algún inconveniente que sea causa de afearlo que se hubiera redificado o perjudique su defensa y comodidad".¹⁶

En relación al equipamiento se mencionaba:

" 121.- Señalar el sitio y solar para la casa real, casa de consejo y cabildo y aduana junto al mismo templo y puerto de manera que en tiempo de necesidad se puedan favorecer unas a otras. El hospital para pobres y enfermos de enfermedad que no sea -

contagiosa se ponga junto al templo y por clausuro a los de enfermedad contagiosa se ponga hospital en parte que ningun viento dañoso pasando por él vaya a herir en la demás población, y si se edificare en lugar levantando será mejor. "17

"122.- El sitio y solares para carnicerías, pecaдерías, tenerías y otras oficinas que causan inmundicias se den en parte que con facilidad se puedan conservar sin ellas."18

La ciudad novohispana conto desde el principio con un régimen de municipio libre, las ciudades se gobernaban por medio de un cuerpo colegiado que constituía el ayuntamiento o cabildo; estaba formado generalmente por los alcaldes ordinarios con primacía en voz y voto que tenían adicionalmente el carácter de jueces de primera instancia.

Los otros miembros de cabildo eran los regidores los que tenían funciones adicionales como la de alferéz real quien tenía a su cargo la custodia del estandarte real; el alguacil mayor que vendría a ser el jefe de la policía; el fiel ejecutor que tenía a-

su cargo el control de pesas y medidas.

Existía una autoridad política ajena al ayuntamiento, que lo presidía sin voz ni voto usando sólo el voto de calidad, el corregidor o alcalde mayor; -- fue costumbre que el fundador de la ciudad nombrara a los miembros del primer cabildo que duraba un año en sus cargos y más tarde los miembros salientes el gían a los entrantes.

Esta costumbre se fue perdiendo a medida que -- los oficios se ofrecieron en venta como fuente de re cursos para la administración pública, salvo el cargo de alcalde ordinario que por su carácter judicial nunca se vendió; en los pueblos de indios la organización municipal, aunque con características propias tuvo los mismos oficios que los Ayuntamientos españo les.

Las actas de cabildo de la ciudad de México -- muestran como el urbanismo era motivo cotidiano de -- los asuntos públicos, sujeto a vigilancia y discu -- sión y sin duda, objeto de mayor interés del cabildo.

El alarife de la ciudad, era designado periódicamente en su cargo por el Ayuntamiento y era el funcionario que tenía a su cargo la vigilancia de que las -- construcciones se llevarán a cabo de acuerdo con el -- plan establecido de la traza, de los alineamientos, -- dimensiones de los solares, de la delimitación de -- los predios y de llevar el catastro en donde se asen -- tarán las mercedes de solares.

"El alarife tenía a su cargo la ejecución de -- las obras públicas, calzadas, puentes y alcantari-- llas, acueductos y edificios públicos, además de la -- vigilancia de que se realizaran de acuerdo a las nor -- mas establecidas las construcciones privadas". 19

Las actividades públicas de todo tipo que tradi -- cionalmente se realizaban al aire libre, generalmen -- te en espacios urbanos definidos, tienen raíces indí -- genas e hispánicas; basta recordar los tianguis y -- las festividades religiosas en los centros ceremonia -- les indígenas, así como las romerías procesiones y -- verbenas en España.

Podemos mencionar que en los siglos XVII y XVIII, la gente de a pie, de coche o a caballo podían considerarse a la vez actores y espectadores del gran teatro que se desarrollaba en los espacios urbanos, los escenarios eran las calles, las plazas y los paseos, en estos siglos es notable el aumento de la superficie urbana y esto se advierte en el número y calidad de los edificios.

Por una parte las sucesivas inundaciones obligaban a reconstruir gran número de habitaciones y templos y por la otra, la concentración de la riqueza en la capital permitió que tanto las reconstrucciones como las nuevas edificaciones fueran cada vez más importantes y suntuosas.

Por lo que se refiere al aspecto que tenían las plazas y las calles de la ciudad en 1790 y el estado que guardaban las obras y los servicios públicos como el alumbrado, el drenaje, los pavimentos, la seguridad pública, mencionaba el Virrey Revillagigedo, que eran unos verdaderos muladores todas ellas aún las más principales.

Este virrey empezó la transformación de la ciudad en una forma activa "Desapareció el muro del atrio de la Catedral y fue sustituido por los portales y cadenas de hierro, los puestos fueron trasladados a la plaza del volador y en ésta se formo un mercado bien ordenado con tiendas que se movian sobre ruedas, el piso de las plazas se nivelaron, se creó la policía, se regularizó el alumbrado público, se pusieron embanquetados de losa, se atendió a la nomenclatura de las calles y numeración de las casas -- colocandó en las esquinas sus nombres en azulejos blancos de Talavera".²⁰

Este virrey (Revillagigedo) además de mejorar los servicios y cambiar la imagen de la ciudad-capital trata de regularizar las zonas de los barrios mediante la prolongación de calles correspondientes a la parte central de la ciudad para lo cual encargó a su arquitecto Ignacio Castera, un proyecto que bien podríamos conciderarlo como uno de los primeros planes directores para el desarrollo urbano de la ciudad colonial.

20.- Solano, Francisco, de, op. cit., pag. 30.

En 1793 se realizó en gran plano topográfico de la ciudad de México, este plano se puede considerar de un gran interés, según al finalizar el siglo XVII I la ciudad contaba "con 897 calles y callejones, 78 plazas, plazuelas y pulquerías, 1 catedral, 14 parroquias, 41 conventos, 10 colegios principales, 7 hospitales, 3 recogimientos, 1 hospicio de pobres y además la Real fábrica de puros y cigarros".²¹

Esto nos puede dar un panorama del desarrollo urbano y planeación de los asentamientos humanos que predominaban en la época de la colonia y la inquietud que había por parte de las autoridades respectivas de establecer un orden en el crecimiento y desarrollo de las ciudades.

21.- Medel, Martínez, Vicente, La ciudad de México en la Época Colonial, UNAM 1990. pag. 27.

3).- México Independiente:

En este período que analizo a continuación comprende desde los efectos de la guerra de independencia, las luchas internas de centralistas y federalistas, conservadores y liberales, las intervenciones extranjeras, el Imperio de Maximiliano, la época de Juárez y el Porfirismo.

En 1811 como consecuencia de la guerra de Independencia hay una fuerte migración campesina hacia la ciudad, la cual crea saturación y hacinamiento, ya que de hecho el área urbana no crece significativamente, y los inmigrantes se asientan principalmente en la periferia.

Debido a que en esta época se contruían grandes obras públicas como el Palacio de Minería, la Real Fábrica de Tabaco, la de Pólvora y las redes de infraestructura de agua, saneamiento y vía pública, la población inmigrante encuentra empleo.

Consumada la independencia, el decreto del Congreso de 18 de noviembre de 1824, destinó a la ciu -

dad de México como distrito para la residencia de -- los Supremos Poderes de la Federación, "la división y la organización político-administrativa del país -- mantuvo frecuentes cambios en este siglo, la distribución territorial en estados cambio al de Departamentos que en 1846 volvieron a restituirse y el 2 de mayo de 1853, se emitió la ordenanza Provisional del Ayuntamiento de México." ²²

El país vivió un siglo de movimientos internos y de intervenciones extranjeras, que desquiciaron la administración municipal; desde los primeros movimientos insurgentes, los Ayuntamientos perdieron el control de la recaudación y administración de sus recursos y más tarde fue tan grave la escasez que durante las primeras décadas de la independencia los gastos públicos se mantuvieron con prestamos de los particulares, y los escasos recursos del Ayuntamiento se destinaron a los propósitos urgentes de guerra.

Entre 1824 y 1840 los Ayuntamientos vendieron -- la mayor parte de los terrenos de la ciudad que pasaron a ser propiedad de familias de españoles y -- criollos; sin tierra urbana los Ayuntamientos per---

22.-- Prado Nuñez, Ricardo, La Ciudad Republicana, UNAM, 1990, Urbanismo Méx., pag. 43.

dieron la rectoría de la ciudad de México y de las--
ciudades del país.

Segun datos históricos en 1867, el territorio-
del Distrito Federal se dividió en la municipalidad-
de México y cuatro partidos: Guadalupe, Xochimilco,-
Tlalpan y Tacubaya, durante el Imperio el Distrito -
federal desapareció y su territorio quedo comprendi-
do en el Departamento del Valle de México, cuya capi-
tal era la ciudad de México.

Durante la época de la Reforma se desamortiza--
ron los bienes del clero, y se pusieron en venta una
gran cantidad de predios urbanos de la ciudad de Mé-
xico, éstos fueron adquiridos por aquellas familias-
que mantenían concentrada la riqueza desde la época-
colonial, muchas de las cuales a principios de siglo
ya habían comprado las tierras propiedad de la ciu--
dad, finalmente la desamortización de los bienes del
clero, concentró la propiedad de la tierra en pocas-
manos.

Cuando el Ayuntamiento no disponía de recursos-
suficientes para la realización de las obras públi -

cas, recurría al sistema de contratos, que consistía en confiar el trabajo a la empresa privada, en recompensa la empresa podía disfrutar por algún tiempo, -- de las ventas que producían las obras ejecutadas, esto ocasionó que el Ayuntamiento fuera perdiendo la - autoridad gradualmente, hasta llegar a subordinarse a contratistas y fraccionadores de tierra.

Con la restauración de la República, "se restablecieron los estados, distritos y municipios y el territorio del D.F. quedó dividido en 20 municipalidades con el tiempo dichas municipalidades conformaron la municipalidad de México y seis prefecturas y a fines del siglo XIX, la ciudad se consolidó como - centro de comunicaciones del país de los negocios y del desarrollo manufacturero." ²³

A medida que el desarrollo fue demandando suelo para su crecimiento los fraccionadores seleccionaron para su venta aquellos terrenos que más convenían a sus intereses.

De esta forma se desarrollaron al oriente, los fraccionamientos para estratos económicos débiles, -

localizados sobre los suelos más bajos e inundables - del Valle y colindantes con el lago de Texcoco, al poniente, hacia Chapultepec, se formaron los fraccionamientos residenciales, mismos que desde su inicio se vendieron con las instalaciones de servicios públicos necesarios, en cambio los fraccionamientos populares - en su mayoría se vendieron sin servicios públicos.

Como compensación por las inversiones los fraccionadores obtenían por parte de los Ayuntamientos, la exención del pago de impuestos por el espacio de cinco años y del impuesto para los materiales de construcción.

"En 1873 se construye el primer ferrocarril que conectó la ciudad de México con Veracruz, posteriormente se instala la primera planta de energía eléctrica y la primera gran obra hidroeléctrica del país se desarrolló en Necaxa,"²⁴ su localización cercana a la ciudad de México favoreció la concentración del desarrollo industrial capitalino el cual se ubicó en la periferia urbana, en tanto las familias de escasos recursos continuaron asentándose al oriente de la ciudad, y los estratos altos y medios al poniente.

4).- México Posrevolucionario :

Ubicandonos en este tiempo el crecimiento urbano invadió áreas agrícolas y el talud de las sierras se ocupó con cultivos, aumentó la tala de árboles, todo lo cual provocó la erosión de la tierra principalmente en las Sierras de las Cruces, Monte Alto, Monte Ba jo y Guadalupe, así mismo, la explotación de minas de arena y tepetate en estos suelos, siguió en aumento, y con el tiempo, el crecimiento urbano de la ciudad, se extendió sobre dichas áreas.

La desecación de los lagos, la deforestación, - la extracción del agua del suelo y el desagüe de la - cuenca disminuyó la descarga acuífera y acentuaron el hundimiento de la ciudad, los sismos que habían asola do a la ciudad prehispánica y colonial, causaron gra ves daños durante los años de 1907 y 1911 y confirma ron en cada ocasión, la vulnerabilidad de la cuenca y de la ciudad de México ante los fenómenos sísmicos.

Los principios revolucionarios se declaran en - contra de la desmedida concentración de la riqueza y - de la tierra, ambas en poder de un reducido número de

familias, y con base en el artículo 27 de la Constitución de 1917, se hicieron modificaciones al régimen de propiedad de la tierra; en las dos décadas siguientes, se expropiaron los latifundios que se hallaban localizados en la Cuenca de México y colindantes con el área urbana, y se asignaron para ejidos y comunidades agrarias.

"La ciudad que no contemplaba reservas territoriales para su desarrollo, se vió con el tiempo rodeada de ejidos y pequeñas propiedades, las cuales en su mayoría, han sido ocupadas por fraccionamientos irregulares".²⁵

La Constitución política de 1917, restableció los municipios y la libre elección de las autoridades gubernamentales en el Distrito Federal y por iniciativa del presidente Alvaro Obregón se suprimieron los municipios en el D.F., y la dirección se encomendó al Presidente de la República, creándose el Departamento del Distrito Federal como órgano de gobierno.

Desde fines de los años veinte, se comenzó a manejar en México el concepto de la Planeación urbana,-

25.- Ayala Gastelum, Arturo, Cuadernos de Urbanismo, UNAM. 1990, Méx, pag. 55.

en 1927 se presentó la versión preliminar del plano regulador de la ciudad de México, en 1930 se promulgó la Ley de Planificación de la República, que facultó a la comisión del programa de la Secretaría de Comunicaciones para elaborar el plano regulador del D.F.

En 1933 se analizaron los proyectos de los reglamentos de urbanización de la ciudad de México que fueron el de fraccionamientos y el uso del suelo, — además también surge el primer gran esquema de construcciones antisísmicas, en el centro de la ciudad mononuclear, se concentraban las oficinas, el comercio y los servicios mientras que la industria se ubicaba en la periferia, las líneas de transporte, llegaban radialmente al centro y los recorridos que se realizaban entre la vivienda, el gran núcleo comercial y la zonas industriales, eran cortos.

Durante la década de 1940, la corriente migratoria del campo a la ciudad aumentó, los migrantes procedentes del medio rural, al llegar a la ciudad, no pudieron financiar un lugar para vivir, y tuvieron que asentarse en las áreas periféricas carentes de —

servicios, en donde construyeron viviendas con materiales perecederos de igual forma se asentaron las familias urbanas de escasos recursos que sumadas a la población migrante llegaron a representar en esta década el 75 % del crecimiento de la ciudad.

Hasta 1950 el área urbana bastante compacta, -- creció hacia el oriente y norte, en territorio del -- Estado de México, extendiéndose en el campo, dejando amplios espacios abiertos que paulatinamente se saturaron; la migración del campo a la ciudad fue muy numerosa, y superó el crecimiento natural, los asentamientos irregulares se multiplicaron llegando a establecerse una gran cantidad de colonias populares.

En 1955 el Departamento del Distrito Federal -- prohibió los asentamientos irregulares, les negó la -- incorporación a los servicios urbanos y procedió al -- desalojo de algunos de ellos provocando enfrentamientos con los colonos, restringió también la aprobación de fraccionamientos habitacionales y prohibió -- la instalación de nuevas industrias.

El Estado de México por su parte, adoptó una política inversa, promovió el desarrollo urbano en los municipios colindantes al Distrito Federal y otorgó facilidades al desarrollo habitacional e industrial; el gobierno del estado deseaba promover estas instalaciones para aumentar sus ingresos sin embargo a la postre, las demandas de servicio han superado a los ingresos.

Estas acciones disminuyeron el crecimiento poblacional en el Distrito Federal, y el rápido desarrollo urbano, por cierto anárquico en los municipios periféricos del Estado de México. En la misma década de los cincuenta, inversionistas privados construyeron un fraccionamiento al noroeste del Distrito Federal, con intenciones de establecer una ciudad satélite, similar a las ciudades europeas creadas en la época de las posguerra, dicha obra fue aprobada por el gobierno del Estado de México en ausencia de un programa de ordenamiento territorial, este fraccionamiento en un principio aislado pronto se sumó al área urbana de la ciudad.

Para la década del 60 al 70 la población de la --
área metropolitana aumentó considerablemente a más --
de 8 millones de habitantes, la ciudad se extendió --
hacia las Delegaciones Periféricas y los municipios--
conurbados del Estado de México principalmente al --
norte y oriente; el Departamento del Distrito Fede--
ral mantuvo la política de no incorporar los asenta--
mientos irregulares, sin embargo el problema para de--
salvar a los colonos no prosperó ya que para satis--
facer las necesidades de energía eléctrica y agua, --
los habitantes de estos asentamientos irregulares to--
maron clandestinamente los servicios tal como suce--
dió en algunas colonias del D.F. y la región de Chal--
co y Neza en el Estado de México.

Para las dos siguientes décadas es notable un --
aumento excesivo de la población en la ciudad capi--
tal y como consecuencia de la falta de vivienda y --
prestación de servicios públicos, grandes masas de --
población quedaron concentrados en los municipios co--
nurbados, igualmente aparecen en estas décadas una --
serie de legislaciones que de las cuales se han deri--
vado políticas y programas que pudieran atacar el --
gran monstruo urbano que se formaba en la ciudad ca--

pital y su conurbación y que viene arrastrando una gran secuela de problemas.

La Metrópoli creció principalmente sobre el territorio de los municipios conurbados asentamientos irregulares, en los municipios con mayores asentamientos de este tipo podemos mencionar a Netzahualcoyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizápán, Cuautitlan Izcalli, Tultitlan, Los Reyes la Paz y Coacalco.

En 1976 al finalizar el régimen, se estableció la ley de Asentamientos Humanos, la cual sirvió de base para establecer la Legislación urbana en el país ya que posteriormente se elaboró la Ley de Desarrollo Urbano del D . D.F. y el primer Plan de Desarrollo Urbano con base en la zonificación y la reglamentación del uso del suelo, instrumentos que plantearon la problemática metropolitana y estableció la zonificación del uso de la tierra, el control de la densidad de población, la altura de los edificios, la compatibilidad de usos para ofrecer seguridad y confort las áreas libres para garantizar luz y aire y la protección del medio ambiente.

Toda una serie de planes que se han elaborado para la zona metropolitana de la ciudad de México y los municipios conurbados a ella, han tratado de establecer un balance y dosificación de las zonas de vivienda, áreas de trabajo, núcleos de servicio, espacios libres y transporte para integrar verdaderamente una estructura urbana, pero tal parece que por falta de apoyo, o por voluntades políticas los planes hasta la fecha no han respondido a las necesidades que se presentan y creo que seguimos creciendo sin planeación adecuada.

CAPITULO III

LEGISLACION FEDERAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

a).- Bases Constitucionales :

En México se hace necesario normar su vida urbana y la de sus habitantes, y en ese sentido el urbanismo aparte de realidad, es un problema que exige - solución mediante el empleo de modernas técnicas de creación y desarrollo de las ciudades a través de su necesaria articulación y coordinación.

La constitución considerada como norma fundamental suprema del desarrollo nacional, es instrumento-jurídico que utiliza el estado para sentar las bases en general del desarrollo urbano, a efecto de que - las autoridades gubernamentales correspondientes, - ejerzan sus funciones respectivas dentro del marco - jurídico del Estado de Derecho, en el gobierno y la-administración de la cosa pública.

La Constitución como encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos norma la vida urbana en sus- aspectos administrativos, económicos, sociales, cul- turales, urbanos, etc., y en ella se apoyan las ac- ciones de gobierno pues como afirma el maestro Lucio Mendieta y Nuñez "Toda política tiende a concre --

tarse en leyes e instituciones, aún cuando no se agotan en ellas sino que permanece como una fuerza - directriz independiente que pueda identificarse con las normas que han creado o darles nueva interpretación o anularlas, de acuerdo con las circunstancias y demandas sociales dando prioridad a las mismas - los detentadores del poder".²⁶

. Sin constitución no hay orden en el Estado, en el gobierno, en la administración y sociedad, el gobierno siendo reflejo de la sociedad, es el formulador del orden jurídico 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, provoca el desorden y el caos social, de- generando en el despotismo o en la anarquía.

Los fundamentos constitucionales de la regula- ción y ordenación de los problemas urbanos encuen- tran su base en diversos artículos de las Constitu- ciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, - ya que la dinámica del problema urbano, ameritaba, - el establecimiento de una estructura jurídica y pa-

26.- Verdía y Núñez, Lucio, El problema Agrario de México. Ed. Porrúa, Méx., pag. 120.

ra tal efecto el ejecutivo federal ha presentado una serie de iniciativas ante el Congreso de la Unión y que han sido aprobadas por este y publicadas en el Diario Oficial de la Nación y que han reformado y adicionado artículos como el 27, 73 y 115 en que se abordaron puntos de la problemática urbana y que a continuación me refiero a ellos.

Se estableció en el párrafo III del artículo 27 Constitucional "que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de la condición de vida de la población rural y urbana. Con este objeto se dictaron las medidas necesarias para ordenar los asentamientos y establecer adecuadas provisiones usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".²⁷

27.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, Méx., 1990. pag. 23.

En consecuencia, la propiedad como derecho de usar, disfrutar y disponer de un bien, no sólo está limitada por el orden jurídico, sino que es de carácter derivado, y es una creación jurídica del propio orden jurídico por tanto, la ley determina tanto sus límites como su contenido, la propiedad es un derecho relativo y contingente y no un derecho absoluto y por tanto es una fuente de obligaciones y su uso debe servir para el bien común, esto es, la propiedad entonces es un medio patrimonial para cumplir una función social y precisamente, en esta vinculación social de la propiedad, radica la negación del concepto absoluto de la misma.

Criterios que quedaron plasmados en el artículo 830 del Ordenamiento Legal que establece:

"artículo 830 del C.C. del D.F. el propietario de una cosa puede usar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes".

Igualmente cabe señalar que el propio artículo 27 Constitucional en su párrafo II establece: "que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

El Código del Distrito Federal en sus artículos 832, 833, y 836 y en Código Civil del Estado de México en sus artículos 805, 806, 807 y 811 y en la Ley de Expropiación señalan los casos en que procede limitar, estatizar la propiedad privada para el establecimiento de condiciones que mejoren el nivel de vida en los centros urbanos constituyendo en consecuencia, la base legal de las llamadas expropiaciones urbanísticas (obras y servicios públicos, vivienda, evitar el acaparamiento de terrenos ociosos que constituyen el latifundismo urbano).

En cuanto a las adiciones al artículo 73 constitucional, faculta al congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las entidades federativas, de los municipios, y de la propia Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del artículo 27 y de conformidad con la fracción V del artículo 115 constitucional.

De tal modo, el esquema de concurrencias y coordinación de jurisdicción mixta y ubícuca, se basa en el principio de que la fórmula más adecuada para tratar el problema urbano de una forma integral, es el de la participación creciente que de las funciones que sobre la materia se confieren a los tres niveles de gobierno, de conformidad con el artículo 41 constitucional que establece:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de la competencia de estos y por los de los Estados en lo que toca a los regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la propia Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal".²⁸

En lo que toca al artículo 115 Constitucional que regula la organización de los municipios, y que en sus fracciones V y VI abordan concretamente su participación en materia urbana, establece claramente las facultades que estos tendrán en la aprobación y administración de planes de desarrollo urbano muni

cial, al mismo tiempo que en su fracción VI se aborda la concurrencia de los tres niveles de gobierno, - Federación, Estados y Municipios en los casos de conurbación, dichas fracciones establecen:

"Artículo 115 Constitucional, fracción V, los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas estarán facultadas para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios". 29

"Fracción VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más en-

tidades federativas formen o tiendan a formar una --
 continuidad demográfica, la Federación, las entida -
 des federativas y los municipios respectivos, en el-
 ámbito de sus competencias planearán y regularán de-
 manera conjunta el desarrollo de dichos centros con-
 apego a la ley federal de la materia." 30

Este es, en relación el marco constitucional ac-
 tual que regula la cuestión urbana a nivel federal,-
 por supuesto encontramos una Ley Federal de Asenta -
 mientos Humanos, que desarrolla los principios cons-
 titucionales del párrafo tercero del artículo 27 de-
 la Constitución General de la República así como le-
 yes locales, en el caso del Estado de México tenemos
 la ley de Asentamientos Humanos que con la cual se -
 trata de cumplir lo estipulado en las fracciones V y
 VI del artículo 115 Constitucional, en lo referente-
 a planear, ordenar, y regular los asentamientos huma-
 nos y a conservar y mejorar el crecimiento urbano -
 del Estado y Municipios.

Como se entiende, la Constitución, enuncia los-
 lineamientos generales del urbanismo y toca a ley re-
 glamentaria describir y orquestar la organización ad-

ministrativa y los medios técnicos a través de los -
cuales han de cumplirse los fines que la carta funda-
mental ordena.

La Constitución no quiere que sus preceptos sean
solo buenos propósitos, sino que éstos se cumplan, y
que se concreten realmente, ya que de aquí podemos
desprender que el urbanismo sea una tarea concreta -
que se le encomienda a la Nación representada por el
gobierno federal con la participación de las entida-
des federativas y los municipios en el ámbito de sus
respectivas competencias, de estos últimos se des-
prendería su actividad a través de las Leyes regla-
mentarias, concretizandose en planes y programas de-
desarrollo urbano y asentamientos humanos.

CAPITULO IV

REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MEXICO.

1.- Elaboración de los Planes de desarrollo --
Urbano.

La ciudad moderna en el Estado de México y sus zonas conurbadas, vienen a ser en este tiempo organismos verdaderamente complejos, son grandes empresas humanas, sirviendo a las necesidades espirituales y materiales del hombre, y estas zonas siguen en un constante crecimiento; sin embargo el crecimiento no siempre implica fuerza y prosperidad para las ciudades y comunidades, más aún cuando este crecimiento no ha sido conforme a una planeación, en este caso de carácter urbano siguiendo los lineamientos de una legislación respectiva.

La planeación viene a ser uno de los elementos indispensables para llegar al logro o cumplimiento de objetivos trazados, de ella depende en gran parte la eficacia de una política a seguir, planear es anticipar actividades teniendo en cuenta los resultados de las acciones anteriores, la situación actual, los recursos disponibles tanto económicos, materiales y humanos, y las finalidades que se pretenden, esta planeación debe estar determinada por una serie

de normas que el Estado determine para obtener un uso equilibrado de su tierra y sus recursos.

La legislación específica en materia de Asentamientos Humanos y que aborda de una manera concreta la planeación urbana, surge en la década de los setenta motivada principalmente por las siguientes causas:

- " a).- Por el problema del desequilibrio entre el campo y la ciudad.
- b).- Por la excesiva concentración de la población en los centros urbanos.
- c).- Por la insuficiencia de los bienes y servicios necesarios para la subsistencia ". ³¹

Todas estas causas ocasionaban y siguen ocasionando la falta de estabilidad urbana y provocan el desequilibrio social.

Considerando estas causas, se presenta una iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, el día 17 de Noviembre de 1975, es aprobada y es posteriormente publicada en Mayo de 1976. La fundamenta

31.- Ley General de Asentamientos Humanos.

Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1977.

ción Jurídica, respecto a los Asentamientos Humanos de esta ley se establece en el artículo 27 párrafo -tercero, artículo 76 fracción XXIX inciso C, y artículo 115 fracción V de la Constitución Federal.

En el Estado de México durante el gobierno del Licenciado Alfredo del Mazo González presenta ante la legislatura local la iniciativa de la ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, la cual fue publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado en Diciembre de 1983.

Las causas que motivaron este proyecto de ley fueron: " La escasez de agua, dificultad para el abasto, altos costos en los servicios y en la construcción de la infraestructura, congestión de tránsito, especulación e irregularidad en la tenencia de la tierra, fuertes desigualdades económicas." 32

De acuerdo con la vigente ley de Asentamientos Humanos en el Estado de México y haciendo referencia en su artículo 12 nos dice: "Compete al ejecutivo del Estado elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y que este a su --

32.- Gaceta de Gobierno del Estado de México 1983.

vez tenga congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de carácter Nacional en Materia de Desarrollo Urbano." 33

Para llevar a cabo esta planeación participan de una manera directa el Comité de Desarrollo Urbano el cual es presidido por el Gobernador del Estado, - este Comité viene a ser un órgano de asesoría y consulta, este debe de recoger las opiniones y propuestas de grupos sociales de la comunidad en relación con la planeación del desarrollo urbano, para que en base a estos estudios se promuevan las medidas legislativas necesarias para la mejor ordenación de los Asentamientos Humanos.

De igual modo, también a los Municipios les corresponde una gran parte para que ellos mismos elaboren sus propios planes municipales de desarrollo urbano, ellos tienen que promover y gestionar la participación de la comunidad - ¿ a través de qué? - pues de las opiniones y sugerencias de los habitantes mediante la celebración de consultas populares o algunos otros procedimientos que pudiesen implementar.

33.- Ley de Asentamientos Humanos, Edo. de México, art. 12. Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca Méx. 1990

Desgraciadamente en una mayoría de los Municipios del Estado de México conurbados a la ciudad de México sus planes de desarrollo urbano han sido documentos - de escritorio y por cumplir con el requisito, también en una gran parte son elaborados sin la debida asesoría técnica, muchos menos recaban la opinión de la -- ciudadanía, que muchas veces desconoce que tiene la - facultad de participar en esta materia.

De acuerdo con nuestra ley Estatal ya menciona-- da nos establece que a través de la planeación de los Asentamientos Humanos se debe de manejar las condi -- ciones de vida de los habitantes mediante "la conser-- vación y regeneración del medio ambiente y del equili-- brio ecológico, vinculado armonicamente el campo y la ciudad, haciendo una adecuada distribución de la po-- blación en todo el Estado, promoviendo la gran descon-- gestión de las grandes urbes, controlando el mercado-- del suelo y frenando la especulación urbana, constru-- yendo los servicios públicos indispensables en las zo-- nas urbanas y rurales". 34

En efecto una de las grandes preocupaciones que-- tiene y sigue teniendo el Estado es la relativa al de

34.- Ley de Asentamientos Humanos Edo. de México art.30.
Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca Méx. 1990.

sordenado crecimiento de ciudades que se encuentran en la periferia del Distrito Federal, en las cuales podemos mencionar a Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec etc., y su imperioso crecimiento demográfico, el problema del desequilibrio del binomio campo/ciudad, la excesiva concentración de la población en los centros urbanos y la insuficiencia de los bienes y servicios necesarios, y dicha reocupación se encuentra bien fundada toda vez que los problemas mencionados se han convertido en una amenaza no sólo para la estabilidad urbana, sino para el equilibrio social.

Las corrientes migratorias y un grueso considerable de la población del país se concentra cada vez más en las ciudades, donde pretenden conseguir las fuentes de trabajo y servicios que no pueden encontrar en el medio rural, dichas expectativas se van a estrellar contra un mercado de trabajo que crece a un ritmo inferior al crecimiento de la población, de tal suerte nos encontramos en las ciudades grandes, grupos sociales sin la capacidad económica suficiente para instalar, adquirir o arrendar sus viviendas y sin la posibilidad de contar con los servicios públicos, no digamos suficientes, sino indispensables.

El crecimiento desordenado en centros de población (Municipios conurbados), y la marcada tendencia de especulación de la tierra urbana, ha ocasionado - el problema de los Asentamientos Humanos irregulares en determinadas zonas conurbadas, la simple enumeración de su problemática que confrontan estos asentamientos nos da una panorámica de la gravedad del tema planteado, controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones irregulares de terrenos ejidales o privados, insuficiencia de servicios públicos y -- equipamiento urbano, déficit de vivienda adecuada, - contaminación ambiental y deterioro ecológico etc.

Uno de los aspectos que la legislación estadual en materia de Asentamientos Humanos marca como objetivo a alcanzar en la Planeación Estatal y Municipal es el relativo al control del mercado del suelo y la especulación urbana y que aproximadamente desde unos 7 u 8 años se ha convertido en punto prioritario de la planeación urbana, pero hemos tenido como resultado que estos planes han sido superados por las necesidades del crecimiento poblacional.

Ante la magnitud del problema de los grandes -

Asentamientos Humanos espontáneos e incontrolados la crisis habitacional derivada de la concentración-excesiva de la población en Municipios conurbados al Distrito Federal, incremento del índice de natalidad y la falta de capacidad económica de amplios sectores de la población, para adquirir, instalar o arrendar sus viviendas, se ha multiplicado la situación de ocupación irregular de terrenos federales, privados y ejidales lo que ha generado la existencia de los llamados cinturones de Miseria o Colonias Marginales, encontrándose en la actualidad con considerable porcentaje de población que sufre la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y carece además de los más elementales servicios y equipamiento urbano y sin tener hasta el momento que la planeación haya atacado o respondido en forma considerable el problema.

Todo esto, debido a la necesidad inadecuada de elección de bases con las que quede establecida una verdadera congruencia entre la Planeación Nacional y Estatal y esta a su vez con la Municipal, y que no han identificado de una manera analítica la problemática de los asentamientos humanos, tanto en su medio físico como en sus recursos naturales, la dinámica -

de la población y su relación en las actividades económicas, las condiciones de habitabilidad y equipamiento de servicios públicos.

Aunado a esto también podemos añadir la falta de aplicación de estrategias políticas que han provocado el incontrolable crecimiento de los centros de población, falta de construcción, mejoramiento y ampliación de los servicios públicos y que no se preservan sino al contrario se deterioran y están desapareciendo de una forma alarmante las áreas naturales, agrícolas y forestales que están creando como consecuencia el desequilibrio ecológico.

Entre algunas de las formas más características de ocupación irregular de la tierra que se da en estas regiones puedo mencionar:

a).- Por venta de fraccionamientos clandestinos totalmente carentes de servicios urbanos, con la promesa de equipamiento futuro y totalmente al margen de las disposiciones legales, generalmente de terrenos cuya situación jurídica es indefinida, por parte de agentes urbanos privados.

b).- Por venta de terrenos urbanizados, para -- que cada colono construya individualmente su vivienda unifamiliar, amortizando el precio unitario de -- venta en abonos mensuales, por parte de fraccionadores privados, quienes generalmente nunca respetan -- las condiciones originales de venta, lo que produce a largo plazo el incumplimiento de entrega de escrituras.

c).- Por invasión de Terrenos Federales, privados y ejidales, por amplios sectores de la población que son inducidos por falsos líderes que en su mayoría se dedican a la especulación del suelo urbano y que realizan sus actos cobijados por la bandera de -- algún partido político, estos asentamientos indudablemente son el margen de todo servicio público y -- son generadores de múltiples conflictos sociales.

La ley del Estado de México de Asentamientos -- Humanos nos menciona en su artículo 23 sobre qué elementos como mínimo debe de abarcar una planeación -- que conlleve al ordenamiento de los sistemas urbanos y que puedan resolver en un momento dado las ocupaciones irregulares del suelo en los municipios.

I.- La identificación de los problemas comunes del sistema urbano.

II.- La definición de objetivos generales

III.- Los medios de coordinación para obtener los objetivos estableciendo sus estrategias y acciones.

IV.- Las zonas de áreas urbanizadas y no urbanizadas y los límites de los centros de población.

V.- Establecer cuales son los usos predominantes del suelo, de sus reservas y de sus destinos". 35

Retomando a la vez haciendo un poco de análisis de las disposiciones legislativas mencionadas, se observa que las comunidades siguen reclamando a nuestras autoridades Estatales y Municipales acciones -- que lleven una suficiente solidez para que terminen con los Asentamientos no controlados, que considereprevisiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda que genera el incremento de la población, que reduzca el deficit de habitación, fundamentalmente de la popular.

Que corrija los fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de núcleos de población hacia zonas ejidales y privadas (invaciones), que le den seguridad jurídica a todos los titulares de la

35.- Ley de Asentamientos Humanos Edo. de México art23

Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca Méx. 1990.

tenencia de la tierra, que se acabe el congestiona--
miento de tránsito, que disminuya la contaminación -
ambiental, o sea, que haya una transformación urbana
para que se establezca una plena armonía entre los -
derechos particulares con los derechos de la socie--
dad para beneficio colectivo.

Todos estos reclamos de la sociedad y que no --
han dejado de escucharse considero que han sido a --
las deficiencias de la planeación, a la falta de --
coordinación, continuidad y revisión permanente de--
esta, ya que hay que considerar el dinamismo de la -
sociedad y que las estrategias planteadas aveces ya--
han sido rebasadas por las nuevas necesidades que --
presenta la población.

Para poder concluir el punto número uno de este
capítulo solo me referiré a lo estipulado por el Re-
glamento del Registro Público de la Propiedad del Es-
tado de México, el cual también tiene injerencia en -
el registro de planesmient y ordenación urbana.

El jefe del Departamento de Regulación de Bienes
Inmuebles del organismo antes mencionado, es el que-

debe de mantener una comunicación y coordinación con organismos públicos y privados relacionados con la vivienda y la propiedad territorial.

- " - Debe coordinarse con los organismos públicos estatales y municipales encargados del planeamiento, ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos.
- Interviene en los estudios y procedimientos tendientes a la inscripción de los planes de desarrollo urbano y sus decretos aprobatorios.
- Participar en los análisis y procedimientos tendientes a la inscripción de las declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos de áreas y predios. " 36

De acuerdo con las formas al Reglamento mencionado, se estableció que el Reglamento Público de la propiedad, para que pueda inscribir los documentos a que se refirió la ley de Asentamientos Humanos Estatales, lleva los siguientes libros:

36.- Reglamento Público de la Propiedad del Edo. de México. art. 17 frac.V,VI,VII,VIII, Ed. Cajica 1990.

- I.- Del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los Planes de ordenación de Zonas Conurbadas Interestatales.
- II.- Del Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- III.- De los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.
- IV.- De los Planes de Centros de Población Estratégicos y de los centros de población Municipales.
- V.- De las Declaraciones de usos, Destinos, - Reservas y provisiones de Areas y Predios³⁷

La inscripción de todos estos documentos la deben de solicitar las autoridades Estatales y Municipales que manejan directamente la cuestión urbana, y va a ser competencia del Registrador hacer las inscripciones incluyendo las modificaciones o conclusiones y cancelaciones de acuerdo con el procedimiento que marque la ley de la materia.

37.- Decreto del 25-VI-1986 que reformó el capítulo V del libro tercero. G. del G. No.121, de 27-VI-1986 Sec. 3a.

2.- Contenido del Plan de Desarrollo Urbano Estatal.

Se ha mencionado en varios estudios que el desarrollo regional y urbano armónico, equilibrado y congruente con la distribución territorial de nuestros recursos, constituye una pieza esencial para la modernización del país y para elevar el nivel de vida de la población.

En el plan Nacional de Desarrollo para el período 1989-1994, en la sección seis en la que se refiere al Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo de la Vida Nacional, establece estrategias para promover una participación más activa de los gobiernos estatales por medio de :

- La transformación del patrón de los Asentamientos Humanos en concordancia con las políticas de desconcentración y de desarrollo económico;
- El mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos, atendiendo preferentemente a los grupos sociales más necesitados y;

- El fortalecimiento de la capacidad municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades, mediante su ordenamiento y regulación."³⁸

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano tiene como objetivo principal atender el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, y para poder llevar al logro de esas metas trazadas el plan debe de contener básicamente:

- I.- Las bases de congruencia con la planeación Nacional.
- II.- La identificación de las características y problemáticas de los asentamientos humanos.
- III.- La determinación de objetivos.
- IV.- La zonificación del territorio estatal para la aplicación de políticas.
- V.- La identificación de los sistemas urbanos"³⁹

Considero que para poder llevar a cabo estas acciones se debe de dar énfasis a una coordinación -

38.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Sec.6 Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

39.- Ley de Asentamientos Humanos Edo. de Méx.co. art.23 Frontuario de Legislación Fiscal Toluca Méx. 1990

integral, debe establecerse una verdadera concordancia entre las políticas y estrategias del Plan Nacional con el Plan Estatal, para que este último sirva de mecanismo de concurrencia con los Planes Municipales.

Si no se da o establece una conciente participación en forma concurrente y coordinada de las instancias que en este caso son los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), la evaluación de dichos planes seguirá arrojando objetivos no alcanzados, políticas y estrategias equivocadas y por lo tanto en los nuevos períodos se empieza a planear de nuevo.

Oscar Terrazas en su libre Estructura de la Ciudad de México, hace mención de que en México parece ser que somos hijos de la Planeación y que cada momento nos da Febre Planificadora, comparto con él esta observación ya que en verdad se elaboran demasiados planes y esto nos puede dar una idea de que entonces muchos de ellos han fracasado y por lo tanto no han alcanzado los objetivos deseados.

Se han elaborado múltiples planes de desarrollo regional y urbano para el Estado y sus Municipios -- los cuales llenan los archivos y bibliotecas, estando caracterizados de la ausencia de investigaciones rigurosas y serias de los problemas existentes o los requisitos que la legislación marca como indispensables y mínimos y que solo han provocado el desvío de recursos a objetivos ampulosos, demagógicos y utopícos que sólo están reducidos al llenado de formatos preestablecidos donde sus propuestas vienen irrealizadas y subjetiva su aplicación.

En el párrafo anterior hago mención sobre la ausencia de investigaciones serias que han provocado la poca efectividad de los planes, la legislación estatal de la materia no menciona a ese tipo de investigaciones como son:

- a).-- Estudio del Medio Físico y los recursos Naturales.
- b).-- La distribución, dinámica de la población y su relación con las actividades económicas.
- c).-- La distribución y funcionamiento de los-

centros de población.

- d).- Las condiciones generales de habitabilidad de las poblaciones.
- e).- Las características de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos estatales y regionales.
- f).- Las características de las tenencias de la Tierra.
- g).- Las peculiaridades sociales y económicas de los centros de población.
- h).- La situación ambiental y material de las edificaciones." 40

Si las anteriores investigaciones se realizaran con el interés y conciencia que amerita el caso se obtendrían conclusiones que permitirían establecer un parámetro mejor definido en cuanto al establecimiento de mejores estrategias y políticas logrando con esto mayor efectividad en la aplicación de Planes tanto Estatales como Municipales, encaminada indiscutiblemente a conformar una verdadera estructura urbana de los centros de población.

40.- Ley de Asentamientos Humanos Edo. de México, arts. 24, 25. Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca Méx. 1990.

CAPITULO V

PROBLEMATICA DE LA PLANEACION URBANA

Uno de los principales problemas a que tiene - que enfrentar cada administración, es el desarrollo - de una manera peculiar de concebir los muy diversos - problemas de una entidad como pueden ser en este ca - so Municipios del Estado de México conurbados a la - ciudad de México, de acuerdo a los principios inicia - les de cualquier planteamiento planificador, la tarea de evaluación del proceso y el momento debe de ser - el punto de partida para conocer los avances anterio - res, aciertos o fracasos.

" A resultado aparentemente más sencillo el que cada administración reconstruya el sistema de planeación ya sea Esta-- tal o Municipal. " 41

Si bien es notoria la reducida continuidad en - los procesos de planeación, algunos elementos han -- perdurado como las reuniones de Planeación tanto del Distrito Federal como del Estado de México.

Dentro de la problemática más común a que se en - frentan los Municipios del Estado de México, princi - palmente algunos de los 17 conurbados al Distrito Fe

41.- Iracheta Genecorta, Alfonso. Política y Movimien - tos Sociales en la Ciudad de México. Ed. PyV. 1988 p. 50.

deral podemos mencionar por su complejidad y gravedad el de la Regulación de la Tenencia de la Tierra, y la creación de Reservas Territoriales y a su vez la búsqueda de políticas y estrategias, como formas para -- llegar a alternativas o planteamientos que señalen caminos de solución a seguir.

" La Regulación se ha convertido en la más común de las acciones institucionales para enfrentar a las invaciones, fraccionamientos a adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados." 42

A este respecto desde 1970 la acción del Estado se ha dado básicamente por esta vía que ha estado bajo responsabilidad de muy diversos organismos públicos.

En relación a la constitución de reservas territoriales, se hace evidente el que las políticas corresponden a una práctica política que se encuentra desligada de la realidad, ya que el Estado al no controlar el mercado del suelo, agudiza los problemas de concentración de la población y de la actividad económica y

42.- Benigno Morales, José, Grandes Problemas de la Ciudad de México. Ed. PyV. 1988 p. 33

por ende la falta de equipamiento de los servicios - públicos más indispensables.

1.- Regulación de la Tenencia de la Tierra.

En el ámbito Jurídico podemos entender por Regulación de Tenencia de la Tierra, como el conjunto o sistema de procedimientos que fijan las leyes y autoridades respectivas para legalizar determinadas áreas territoriales que han sido ocupadas en forma individual o colectiva, por grupos de pobladores de manera irregular, esto es, cuando dicha ocupación se realiza con o sin el consentimiento del propietario o titular legítimo, y sin que medie para tal efecto, algún documento legal que acredite la calidad de posesión del asentado, como un contrato de arrendamiento de compraventa, etc.

En el Estado de México en el año de 1971 se -- crea el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), que enfrenta por primera vez la planeación de la expansión urbana y la regulación del suelo, sus planes y programa toman en cuenta primeramente: Zonas como: Naucalpan, Atizapan de Zaragoza, -- Tlalnepantla y Netzahualcoyotl, ampliándolo más adelante a Teotihuacan, Texcoco, Chalco y Cuautitlan Izcalli.

Este Instituto adquiere un carácter más amplio e integral a partir de 1982 con la creación de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, misma que desde entonces ha realizado múltiples estudios, planes y programas para ordenar y orientar el desarrollo urbano de las llamadas ciudades periféricas o conurbadas al Distrito Federal.

Los planes y programas llevados a cabo por las sucesivas administraciones en el Estado de México -- han dejado ver diversas limitaciones, como una total independencia y ausencia de coordinación entre el Estado de México y el Distrito Federal en relación con el suelo, es notoria la distancia entre lo que se ha manejado como discurso político en los planes y programas y las acciones concretas que han derivado de los mismos de igual modo también es notoria la falta de continuidad en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de los planes, lo cual ha tenido como consecuencia que en cada administración surja un nuevo plan o programa sin que se conozca si los planes que los antecedieron cumplieron o no con sus metas.

En la problemática de la irregularidad de la tenencia de la tierra y el de las políticas y acciones llevadas a cabo por las administraciones Estatales y Municipales para solucionarlas, destaca como factor básico, no sólo la ausencia de información confiable coherente, sino el relativo desconocimiento por parte de las autoridades de dicho problema.

No es solamente la carencia de datos e información en cantidad suficiente sobre la irregularidad, sino la inexistencia de estudios de planeación por parte del Comité de Desarrollo Urbano y las Comisiones Municipales sobre la situación socioeconómica de la población afectada en las múltiples colonias populares.

Si a esto agregamos el manejo político de información sobre irregularidad y sobre regulación, vamos a encontrar graves contradicciones en la información que manejan distintas instituciones (AURIS- CRESEM - SEDUE) involucradas y lo cual provoca una confusión creciente sobre las características del problema.

Alfonso Iracheta nos dice que " la regulación de la tenencia de la tierra en términos generales, - no ha cambiado en contenido, es decir, sigue siendo un proceso correctivo que legaliza, en términos del derecho escrito situaciones que han sido toleradas e incluso propiciadas por el Estado" . 43

Si bien la regulación de la tenencia de la tierra aparentemente ha alcanzado cifras importantes, - por otro lado no ha sido acompañada de una participación Estatal y Municipal en forma amplia en la dotación de infraestructura, servicios y vivienda, y a - acentuado el carácter paternalista entre gobierno local y los sectores populares.

2.- Las Reservas Territoriales

Ha sido la regulación de la tierra y la constitución de reservas territoriales los dos mecanismos más importantes que ha utilizado el Estado para resolver los problemas de suelo para la vivienda y el equipamiento de estas en colonias populares de Municipios Metropolitanos.

Si bien las acciones de la Planeación urbana — aparecen como elementos indispensables y centrales — tanto de la planeación estatal como municipal para ordenar el territorio del Estado, cada día es más evidente que estos mecanismos o políticas se encuan — dran más en el campo de los grandiosos discursos y — que distan mucho de la realidad cotidiana y han cedi — do su paso a la regulación y a la creación de reser — vas territoriales.

El Gobierno del Estado de México en su programa estatal del suelo de 1986 considera a la reserva territorial.

"Como una de las líneas de actuación más importante para el ordenamiento del territorio principalmente del conurbado al D.F., y que por medio de esta acción se pretende abrir una oferta amplia y oportuna de tierra para la población de bajos recursos económicos y para el establecimiento del equipamiento regional". 44

También la legislación del Estado de México nos da una definición de lo que considera que es la Reserva Territorial.

"Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población". 45

Puede desirse también que la reserva territorial es la vía más idónea para intervenir en la ordenación del crecimiento del Estado y en este sentido la adquisición de tierra urbanizable pretendería equilibrar el efecto de la irregularidad producida por la existencia de un mercado de suelo urbano altamente especulado y profundamente enraizado en la economía del Estado.

- 44.- Programa Estatal del Suelo, Estado de México
Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda 1986
- 45.- Ley de Asentamientos Humanos, Edo. Méx. op. cit.
art. 4 frac. VI.

La Constitución de Reservas Territoriales se enfrenta con algunos problemas, que en determinado momento viene a limitar seriamente las posibilidades de actuación del Estado, el poner en riesgo el plan en diversas áreas y municipios.

A uno de estos casos me puedo referir sin hacer un análisis profundo de él y es el relativo a las expropiaciones de áreas ejidales en los municipios metropolitanos ya que su proceso a veces se torna demasiado lento.

Esta situación implica, que probablemente cuando dichas reservas son entregadas al Gobierno del Estado, éste deberá iniciar un programa de regularización de la tenencia de la tierra, y lo más grave, — perderá buena parte de esta superficie para el uso — que se le había asignado originalmente.

Detrás de esta situación se puede observar claramente interés políticos y económicos que han frenado el control de la irregularidad en áreas de reserva territorial, se han acelerado las ventas clandestinas las ocupaciones irregulares y las invacio —

nes promovidas, muy probablemente, por aquellos informados de estos procedimientos e inclusive por los propios comisariados ejidales.

Al igual que en el caso de los programas de regularización de la tenencia de la tierra, la constitución de reservas territoriales, se limita a sustraer tierra de mercado a través de procesos como lo mencionaba anteriormente, demasiado lentos para finalmente regresar dicha tierra al mercado por medio de la escrituración pública a colonos u organismos vivlendistas.

Raúl Benites nos menciona al respecto de las Reservas Territoriales diciendo qué :

" El Estado no obtiene tierra para tener el control sobre ella y administrarla, sino parece indicar que la obtiene para dotar de suelo a una pequeña -- fracción de pobladores pobres y para ciertos equipamientos a nivel local y regional a través de la venta directa de dichas reservas una vez lotificadas o incluso en paquete sin urbanizar ". 46

46.- Benites Zenteno, Raúl, Los problemas del Suelo y la Política Urbana Ed. P y V. 1988 pag. 81.

Basado en lo anterior podríamos decir que a la constitución de reservas territoriales al no aplicarse junto con políticas integradas de desarrollo urbano van a permitir la especulación innecesaria con áreas circunvecinas, ampliando la frontera de actuación al mercado, sin importarles al mismo tiempo reglas de funcionamiento que reduzcan el costo que la sociedad tiene que pagar por el accionar de dichos mercados.

Como una observación final, debemos de conciderar que la manera de constituir reservas de tierra que utiliza el Estado responde efectivamente a condiciones socio-políticas concretas marcadas en un programa que dificultan la búsqueda de acciones, que además de proporcionar tierra a los organismos de planeación les permita garantizar el respeto a reglas básicas de uso del suelo y sobre todo que a lo largo del tiempo, permanescan los beneficios de transferencia de dichas reservas en manos de los grupos sociales que realmente la necesitan.

C O N C L U S I O N E S

I.- De acuerdo con los estudios de carácter arqueológico y antropológico podemos situar a Mesopotamia y Egipto como los primeros lugares de la antigüedad que tuvieron asentamientos humanos permanentes y organizados en nacientes ciudades caracterizando su espacio urbano como de tipo cerrado y limitado por murallas, circundantes, - posiblemente por la amenaza permanente de las guerras y también por la influencia del medio ambiente.

II.- En la gran urbe Teotihuacana es ya patente una concepción del espacio que sólo era posible en un clima templado, y es lógico que ante estas condiciones ambientales, se creara y desarrollara un sentido abierto y monumental del espacio urbano, ordenado en forma grandiosa, tomando en cuenta los accidentes topográficos que los llevaron a planear ejes de gran magnitud; y de igual forma la gran ciudad de México-Tenochtitlan que maravillo al hombre europeo de la época con sus majestuosas obras de ingeniería hidráulica, sus medios de comunicación, su limpieza, y su ordenación de los asentamientos humanos.

III.- Las ciudades novohispanas tuvieron diferentes características de acuerdo a su función o su localización; estas ciudades y villas españolas generalmente son centros comerciales o administrativos, y éstas ya fueron construídas con un trazo regular en forma de tablero de damas, fueron establecidas mediante actos formales de fundación, previa la obtención de la cédula real respectiva.

IV.- Algunas de las Cédulas de esta época se refieren verdaderamente a una planeación urbana y donde la figura del Alarife dentro del Ayuntamiento va a ser de gran importancia ya que a él tenía a su cargo la ubicación de los asentamientos, las construcciones de todos tipos y la prestación de los servicios públicos, tal como lo mencionaban las cédulas.

V.- Las Leyes de Reforma promovieron un cambio significativo en la fisonomía y funcionamiento del urbanismo y los asentamientos humanos, la desamortización de los bienes del clero modificaron la propiedad de la tierra en gran escala, se --

promovió la venta de los bienes del clero y -- los particulares por una parte y el gobierno -- por la otra fraccionaron las propiedades, todo esto tuvo su influencia hasta lo que actualmente es el área Metropolitana que comprende te rritorio del Estado de México.

VI.- El desarrollo económico, político y social de México, se encuentra marcado por el período de industrialización de 1940, consecuentemente -- se da un incremento vertiginoso, en la tasa de urbanización desatandose una gran migración -- del campo a la ciudad empezandose a notar de -- manera importante los asentamientos humanos en municipios del Estado de México conurbados al Distrito FEDERAL.

VII.- La cuestión urbana es una consecuencia directa de la concentración de los medios de producción en las ciudades, que producen la correspondiente concentración de las fuerzas de trabajo en las grandes ciudades, lo que genera una insuficiencia en los servicios públicos y no alcanza a satisfacer las necesidades de la población,-

situaciones que producen una serie de contradicciones sociales urbanas, las cuales hacen crisis en renglones tales como la dotación de los servicios públicos, graves daños a la ecología, gran contaminación ambiental e inseguridad pública.

VIII.-Las Reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente la expedición de leyes reglamentarias, constituyen el primero y más importante intento en la historia de México por plantear de una manera general la problemática urbana tanto en su nivel Nacional, Regional y local, pero debido a una gran dispersión de leyes y reglamentos en la materia y aunado a esto la falta de aplicación a estas normas por parte de las autoridades han ocasionado su escasa eficiencia y funcionalidad, de los planes y programas y por ende acarreado un crecimiento anárquico de las zonas conurbadas.

IX.- Tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México se han dado a la tarea de elaborar sus

propios planes para ordenar la concentración urbana que día con día se acrecenta más y que es generadora de innumerables problemas para las autoridades, pero estos planes no han llevado una verdadera continuidad y se han truncado en su desarrollo, dando origen a otros sin hacer la debida evaluación de los anteriores que pueda servir de base a los presentes, y lo más grave es que no contienen una coordinación de dichos planes y los problemas siguen latentes y se agravan.

X.- El Campo Mexicano ha experimentado una falta de atención enorme, lo cual ha generado un crecimiento desorganizado en nuestras áreas metropolitanas, y esa gran emigración de campesinos a la ciudad ha sido por falta de apoyo a la agricultura y entonces viene a ser justificado la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y para ello ha escogido un lugar o la ciudad cercano a ella.

XI.- El Elemento Planeación Urbana debe de constituirse con su normatividad específica en la base reguladora y controladora del suelo urbano, en relación a fraccionamientos clandestinos y asenta-

mientos irregulares promovidos por especuladores y que no convierta el aprovechamiento del espacio urbano como un generador de problemas de convivencia y de enfrentamientos sociales.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO MIGUEL La Reforma Municipi-
pal. Ed. Porrúa -
S.A. 1986.

- 2.- AYALA GASTELUM ARTURO Cuadernos de Urba-
nismo, UNAM 1990.

- 3.- HEJAR R. Fenómeno inmigra-
ción al Estado de-
México, AURIS, 1980
Toluca.

- 4.- BENIGNO MORALES JOSE Grandes problemas-
de la ciudad de Mé-
xico. Ed. P.yV. --
1988.

- 5.- BENITES ZENTENO RAUL Los problemas del-
suelo y la políti-
ca urbana. Ed. --
P. y V. 1988

- 6.- CASTELLS MANUEL La Cuestión Urbana
Ed. Siglo XXI, Méx.
1988.

- 7.- CORTES ROCHA XAVIER Los Origenes del Ur
banismo Fouohispano
UNAM, Urbanismo 1990
- 8.- CHANFON OLMOS CARIOS Tenochtitlan, la ca
pital Mexica, UNAM,
Méx. 1990.
- 9.- GALLION ARTUR B. Urbanismo, Ed. Con-
tinental 1965.
- 10.- GONZALEZ APARICIO L. Plano Reconstruido-
de la Ciudad de Te-
nochtitlan, INAH, -
Méx. 1973.
- 11.- IRACHETA CENECORTA ALFONSO Política y Movimiento
tos Sociales en la-
Ciudad de México. -
Ed. P. y V. 1988.
- 12.- JUSTO SIERRA Historia de la Antigi
üedad. UNAM, 1984.

- 13.- LEON PORTILLA M. Los Antiguos Mexicanos, a través de sus crónicas y cantares, - P.C.B. Méx, 1972.
- 14.- LOMBARDO S. Desarrollo Urbano de México-Tenochtitlan según sus fuentes, INAH. Méx. 1971.
- 15.- MEDEL MARTINEZ VICENTE La Ciudad de México en la época Colonial, UNAM 1990.
- 16.- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO El problema Agrario de México, Ed. Porrúa S.A. Méx. 1985.
- 17.- MONTAÑO JORGE Los pobres de la ciudad en los asentamientos - espontaneos. Ed. siglo XXI.
- 18.- MUMFORD LEWIS La Ciudad de Historia - Ed. Infinito, Buenos Aires. 1986.

- 19.- PRADO NUÑEZ RICARDO La Ciudad Republicana,
UNAM. Urbanismo 1990.
- 20.- SECCO-ELLAURI BARIDON Grecia, Ed. Kapelusz.
Buenos Aires. 1986.
- 21.- SOLANO FRANCISCO DE. Cedulaario de Tierras, -
UNAM, Urbanismo Méx. -
1984.
- 22.- TOPALOV, CRISTIAN La Urbanización Capital
lista. Ed. Edicol, Mé-
xico 1979.
- 23.- TORQUEMADA J. Monarquía Indiana, Ed.
porrúa S.A. Méx. 1972
Vol. II.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa S.A. 1990.
- 2.- Constitución Política del Estado libre y Soberano de México. 1990
- 3.- Ley General de Asentamientos Humanos
Porrúa S.A. 1977
- 4.- Código Civil para el Distrito Federal
Ed. Porrúa S.A. 1989
- 5.- Código Civil para el Estado de México
Ed. Cajica. 1990
- 6.- Reglamento del Registro Público de la Propiedad para el Estado de México. Ed. Cajica. 1990.
- 7.- Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México
Prontuario Fiscal 1989.
- 8.- Gaceta del Gobierno del Estado de México.