



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SENTIDO SOCIAL DE LA REGULACION DE  
LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LUCIA MARGARITA SOLIS TIRADO



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.

EL SENTIDO SOCIAL DE LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

I N D I C E .

Página.

INTRODUCCION . . . . .	IV
CAPITULOS	
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .	1
A. Antiguos Mexicanos. . . . .	1
B. Epoca Colonial . . . . .	15
C. México Independiente. . . . .	26
D. Porfirismo y la Revolución de 1910. . . . .	38
II.- FORMACION JURIDICO SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HU MANOS. . . . .	49
A. Condiciones Generales de Formación. . . . .	49
B. Disposiciones Generales . . . . .	58
C. De la Concurrencia y Coordinación de Autoridades. . . . .	60
D. De las Conurbaciones . . . . .	66
E. De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población . . . . .	68
F. De la Tierra para la Vivienda Urbana. . . . .	70
III.- EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988- COMO REPERCUSION SOCIAL DE LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS - HUMANOS. . . . .	73
CONCLUSIONES . . . . .	101
BIBLIOGRAFIA. . . . .	104

## I N T R O D U C C I O N .

El presente estudio pretende tomar como punto de partida, el -- conocimiento de nuestro pasado, el cual nos hará comprender las causas -- del crecimiento desordenado de nuestros núcleos urbanos de población, ade más del triste contraste entre la vida del campo-ciudad y darnos suficientes armas para hacerle frente a este gran problema.

No es nuestro propósito enumerar aquí los sucedidos, que nos -- han dado la pauta para comprender el desarrollo de nuestros asentamientos humanos, sin embargo mencionaremos que desde las añejas épocas de nues-- tros antiguos mexicanos, la necesidad de asentamiento y la carencia de -- tierra obligó a nuestros antepasados a crear terrenos artificiales sobre el lecho de las aguas del Lago de Texcoco para poder subsistir.

Durante el siglo pasado, México, no pudo fundamentar una Ley de la tierra, debido a la continuidad de las revueltas y las sublevaciones, - sin embargo, en la Constitución de 1857, se dejan entrever ya, algunas -- disposiciones fundamentales que a más de 100 años son una magnífica expresión de las necesidades que se avecinan.

En 1917, se dejaron asentadas las bases para que las administraciones futuras fueran poco a poco reglamentando y determinando la función social de la propiedad como satisfactoria respuesta a las inquietudes revolucionarias.

El desarrollo que se generó con el triunfo de la revolución mexicana y el establecimiento de nuestros lineamientos constitucionales vigentes, también merecen nuestra profunda inspección, así como el pormenorizado estudio de la Ley General de Asentamientos Humanos, se hace necesario para lograr el cabal entendimiento de su sentido social, y por último el programa nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda como repercusión social de la regulación de los asentamientos humanos, el cual tiende a dar las bases para el logro de una vida social digna de cada mexicano en nuestro país.

## CAPITULO PRIMERO.

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### A).- LOS ANTIGUOS MEXICANOS.

Los primeros grupos que poblaron México, tuvieron una organización tribal con rasgos de culturas nómadas, en la que los asentamientos humanos carecen de definitividad, no encuentran construcciones estables, por lo que no se conocía el derecho de propiedad, la estructura social en estos grupos se reduce a la participación de un jefe temporal, que gobierna la tribu, suelen reunirse varias tribus a manera de defensa, ayuda recíproca o festividades totémicas. En estos pueblos existía una división de trabajo, basada en la diferencia de sexos y edades, el hombre se dedica a la caza y a la guerra, la mujer realiza la recolección y los niños ayudan respectivamente al padre y a la madre.

Carecen de escritura y sus medios de subsistencia son muy simples, su estructura social descansa sobre el parentesco. Se desconoce por completo el comercio y el dinero, por lo que carecen del incentivo de lucro, sus industrias son muy rudimentarias.

La mayor parte de las tribus nómadas habitaron en el norte de México, aunque hubo algunas en el sur, como los Otomíes de Xitotepec, en Chiapas de Mota (México) y Nopallan (Hidalgo), los Indios de Tepeyacac, -- Tecalí, Cualincha en Puebla, Otomíes de Ixtenco en Tlaxcala, Chontales, -- Mixes y Huavex en Oaxaca.

En el periodo posterior, debido a la introducción de la agricultura, las condiciones sociales se han modificado notablemente, el establecimiento de conglomerados humanos en un sitio fijo se realiza gracias a -

la posibilidad de tener los alimentos a la mano, por lo que podríamos - - afirmar que la agricultura hizo posible la concentración de la gente en - grandes aldeas, hasta la formación de grandes centros urbanos con templos.

Uno de los pueblos representativos de este periodo, es el Olmeca, cuya zona de influencia fue principalmente en la zona sur de Veracruz y la zona norte de Tabasco.

La Venta, era centro cultural de los Olmecas, cuenta con un centro ceremonial importante, por lo que puede decirse que la clase sacerdotal iba cobrando importancia, hasta que la teocracia cobra auge definitivo, manifestándose por ende en la construcción de centros urbanos muy importantes cuya finalidad primera fué el culto.

En ciudades como Teotihuacán se construyeron numerosos templos- que, junto con los palacios se situaban en medio de grandes plazas donde confluían a grandes avenidas de la metrópoli, se gorbenaban por medio de una Teocracia absoluta, la urbe se dividía en centros residenciales para los sacerdotes y funcionarios administrativos, en torno a estos se acumulaba el conglomerado urbano del resto de los habitantes y por último se - encontraban las aldeas de los campesinos que se congregaban en la metrópoli, durante las grandiosas fiestas religiosas.

Teotihuacán alcanza su máximo desarrollo en los años 250 a 650- de nuestra era y su cultura influye a toda mesoamérica. Los investigadores estiman que la población de la Ciudad en esa época llegaba a sumar -- más de 150,000 habitantes, por lo que da una idea de la organización social y económica, requerida para alimentar a tanta gente y abastecer con artículos traídos quizá desde la América Central.

La capital Teotihuacana fué planeada sobre un eje longitudinal que es la calzada de los muertos, en base al cual se sujetan todas las -- construcciones, lo cual nos hace pensar que en esa época, tan remota ya -- se tenía previsión para la construcción de los centros urbanos, y que al parecer dividían territorialmente, de acuerdo a cada una de las clases so ciales, a los integrantes de la comunidad.

Motivo de estudio, lo es también la cultura del Imperio Maya -- que floreció casi al paralelo con la Teotihuacana, esta Sociedad se encon traba dividida en clases, dirigida por un gobierno de clase sacerdotal, -- quien fué la promotora de las ideas y adelantos de este periodo, entre -- los que sobresalen la escritura y el calendario.

Durante los primeros periodos de esta cultura, los habitantes -- se encargaban de construir sus viviendas a base de paredes de palo y te-- chos paja, posteriormente se utilizaron plataformas de piedras sobre las-- cuales se edificaron casas o pequeños templos.

La base de su economía en esta época fueron cultivos de maíz y-- de frijol, yuca, calabaza y camote, además comerciaban con cacao; la tie-- rra cultivable era de propiedad comunal y el trabajo se hacía exclusiva-- mente por familias, la población estaba organizada por clases Totémicas, -- en las que todas las personas que llevaban el mismo nombre de familia, te -- nían prohibido casarse entre si, pues se consideraban parientes con un -- totem o antecedente común.

El conglomerado tenía una clase superior de donde resultaba el -- jefe de la Ciudad y los funcionarios de alto nivel, tanto civiles como -- militares y religiosos, por debajo de esta clase se encontraban los camp

sinos, artesanos y comerciantes y por último la clase de los esclavos, --- que podían ser prisioneros de guerra, deudores o ladrones. "Los distintos asentamientos mayas, se encontraban unidos por el lenguaje y la cultura, pero cada centro se constituía en un estado independiente en el que la Teocracia absoluta era dominadora de las demás clases"<sup>(1)</sup>.

Los centros urbanos más importantes fueron Palenque, Bonampak, Quirigam, Copan y Tikal.

A la caída de los Grandes Centros Clásicos de Teotihuacán y el área maya, otras culturas regionales contemporáneas de aquellos, continuaron su tradiciones.

Como el pueblo Totonaca que se asentó en la región comprendida por la zona centro del Estado de Veracruz, incluyendo parte de la Sierra de Puebla.

El conglomerado más importante se estableció en la zona del Tajín; además se dejaron vestigios propios, Monte Real, Cerro Montoso. Cabe decir que la cultura Totonaca, vivía de la agricultura principalmente, por lo que su desarrollo urbano siempre estuvo ligado a esta actividad importante.

Otra cultura regional que en nuestro estudio mencionaremos es la Zapoteca, cuyo influjo cultural abarca la zona centro de Oaxaca, extendiéndose hasta el Istmo de Tehuantepec.

En el siglo XI fué abandonado el centro urbano más importante -

---

(1) Chavero, Alfredo y otros, MEXICO A TRAVEZ DE LOS SIGLOS, Tomo I, México 1956, Editorial Grolier, página 254.

como lo fué Monte Albán, en este Centro Ceremonial se puede apreciar el - alto grado de urbanización a que llegaron sus constructores y la audacia- genial de su planificación, toda la montaña fue transformada por los anti- guos nativos.

La base económica de estos asentamientos fue también la agricul- tura, su organización gubernamental en principio fue Teocrática y poste- riormente el cacique, los caciques los sacerdotes y los nobles formaron - la clase alta, en seguida los comerciantes y por último a los pescadores, agricultores y artesanos como clase inferior.

De la Cultura Cholulteca diremos que ella nació entre los Valle de Puebla y Tlaxcala, la población de Cholula tuvo una larga evolución -- que duro más de un milenio, que se inicia con los primitivos Olmecas, que la fundaron hasta los Toltecas y Aztecas. En el año de 1348 Cholula fué conquistada por los Huejotzuigos, habiendo sido anteriormente eje cultu- ral de influencia hasta el Centro del País por un lado y las Costas de Ve racruz y Oaxaca por otro.

Superior a estas culturas son las que llevan como apelativo el- del Postclásicos y que estudiaremos a continuación.

Nos referimos ahora a la Cultura Mixteca, se asentaron princi- palmente en el Sur de Puebla y Tlaxcala y por último en Oaxaca, y los pri- meros asentamientos mixtecos, se encontraban en las serranías, abarcando- tres grandes zonas; La Mixteca Alta o la Montaña, La Mixteca Baja y la- Costa, en donde existían señoríos con relativa independencia, pero que -- nunca fueron un Estado poderoso, como son Tilatlongo, Yanhuitlán, Tlaxca- co y Tututepec.

Debido a sus pugnas los Mixtecos nunca llegaron a adquirir una unidad política, por lo que tras de cruentas luchas por lograr la hegemonía, lograron una alianza para enfrentarse a los Aztecas, cuando estos los empezaron a invadir.

Los Mixtecos estaban divididos en dos clases principales, la de los señores Caciques, Nobles y Mercaderes, por último la clase inferior correspondía a los artesanos, labradores y esclavos; en general el pueblo mixteco fue guerrero.

En el estudio del Horizonte Histórico, destaca primeramente la cultura Tolteca, los Toltecas tienen originalmente raíces Nahuas y Otomí y abarcaron los Valles de México, Toluca y Mezquital.

Tula, capital Tolteca fué fundada cuando el Rey, pasó a este el poderío que durante algunos años poseyó Tulancingo, Tula conserva en cuanto a la planeación urbana la tradición Teotihuacana, pues la Ciudad posee una gran plaza central limitada por monumentos importantes colocados en los ejes principales, además se incorporan elementos nuevos como los patios rodeados de columnas para formar pórticos o galerías techadas, recintos rodeados por muros de serpientes esculpidas llamadas coatepantles.

Durante el reinado de Topiltzin prevalece la Teocracia, pero también existe una fuerte tendencia hacia el militarismo, el triunfo de éste es quizás la derrota de Topiltzin.

La cultura Tolteca logró a través de menos de tres siglos unificarse culturalmente a toda mesoamérica, por lo que el nominativo "Tolteca", sig-

nifica "Hombre civilizado", "Maestro constructor" o "Habitante de una --- gran ciudad".

Objeto de nuestro estudio será ahora la Cultura "Chichimeca", - eran tribus que vestían con pieles de animales, que hablaban una lengua - familiar a la Nahuatl, carecían de experiencia en las técnicas agrícolas - y solo con el roce de otras culturas, se acrecentó su cultura, se estable - cieron en Xoloc en el Valle de México, hicieron su capital en Tenayuca.

Aproximadamente en el año 1232, los Chichimecas realizaron expe - diciones por el Valle de México y sus alrededores, donde encontraron gru - pos refugiados de origen Tolteca en Chalco, Culhuacán Toluca, Morelos, -- Tlaxcala y Puebla, por lo que al calor de la lucha se impuso el poderío - de Tenayuca, cuyo pueblo impuso un nuevo gobierno a los Toltecas, fue así como poco a poco los Chichimecas alcanzaron niveles superiores de cultura logrando habitar ya, a mediados de siglo en casas y dedicarse a labores - del Agro.

\*

Posteriormente los Chichimecas que vivían en los cerros cerca - nos a Texcoco, descubrieron en esta Ciudad a gente proveniente de la zona mixteca y poblana, que vivían con relativo adelanto pues se dedicaban a - la agricultura y su asentamiento poseía cierta definitividad por esto fué que los bárbaros al resistirse a nuevas costumbres, invadieron a los habi - tantes de Texcoco, pero fueron estos últimos vencidos y expulsados a Zaca - tlán y Tlaxcala.

Al mismo tiempo el señorío de Azcapotzalco cobraba importancia, este lugar fue el asiento más importante de los Tepanecas y también ahí - se refugiaron algunos emigrantes de Tula, en esos momentos, también ha---

cían su arribo al Valle de México los Mexicas que se asentaron en tierras Tepanecas, con la calidad de tributarios, el primer asentamiento tuvo lugar en Chapultepec y después en Tenochtitlán y Tlatelolco, que eran islotes del gran Lago de Texcoco.

Los tepanecas ya entrado el Siglo XVI, conquistaron Tenayuca, - al hacer esto lograron extender sus dominios hasta Xochimilco, Mexquic y Tláhuac.

Como resultado de este triunfo, Azcapotzalco organiza una quintuple alianza, integrada por Azcapotzalco, Amequemecan, Cuauhanahuac, --- Huejotzingo y Coatlinchan, sin embargo, el dominio de Azcapotzalco decae y es dominado por Mexicas los de Tlacopan y los de Texcoco, fue así como se inicia la grandeza mexicana y la organización de Texcoco se reinicia.

En el transcurso del Siglo XII, hacen su arribo al Valle de México los Aztecas, se desconoce su procedencia y primitivo lugar de origen sin embargo, parece probable que los Aztecas siguieron el Río Santiago y después de ver su nacimiento siguieron su camino bordeando el Río Lerma, - se dice que al llegar esta Tribu a la región Michoacana de Pátzcuaro, se dividió el grupo quedando asentada una parte en esta región y peregrinando hacia el sur la otra.

Llegaron los Aztecas a la región de Tula, donde vagaron muchos años, pasaron después a la zona de Zumpango y de ahí se trasladaron a --- Xaltocan, más tarde se adentraron en Ecatepec, hasta que finalmente se establecieron en tierras Tepanecas (Chapultepec), hacia el año 1267.

Durante 20 años, aproximadamente los Aztecas vivieron en paz, -

pero se suscitaron fricciones con los de Azcapotzalco, Chalcoyancan y Culhuacán, quienes expulsaron hacia los Bosques de Atizapan.

Más tarde, los de Culhuacán se aliaron con los Mexicas, para -- vencer a los Xochimilcas, como lograron vencer a estos últimos, los de -- Culhuacán concedieron independencia a los Mexicas, sin embargo, los Mexicas buscaron de nuevo el enojo de los de Culhuacán, y fueron expulsados -- hacia los pantanos del Lago de Texcoco, en donde después de mucho sufrir -- encontraron el lugar señalado por sus Dioses para asentarse, así nació -- Tenochtitlán en 1325, y tres años más tarde, un grupo de mexicas separa-- tista estableció el gran centro urbano de Tlatelolco, que fué importante -- por su vasto comercio.

Cuando llegaron a nuestro Continente los Hispanos, el poderío -- Azteca, comprendía desde el Lago de Chapala hasta el Pánuco, abarcando ca -- si todo el Estado de Veracruz y Puebla al oriente, los Estados de Hidalgo -- México y Morelos al centro, y Guerrero, Oaxaca y la Costa Chiapaneca del -- sur.

En general la economía de los asentamientos mexicas, se basó en la agricultura, por lo que el basamiento jurídico de la propiedad de la -- tierra fué muy amplió, así tenemos: (2)

"Pillali eran, posesiones antiguas de los Pipiltzen, transmiti-- das de padres a hijos, o concedidas por el Rey en galardón de -- los servicios hechos a su corona, cabe aclarar que solo el Rey -- tenía un carácter definitivo de propietario de la tierra y po-- día por lo tanto enajenarla o adjudicarsela en beneficio propio -- constituyendo el Tlatocalli cuyas tierras destinaba para sus --

---

(2) Cfr. Moreno, Manuel M., "LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS", México 1967, página 62.

gastos o recreación, y como cualquier tipo de propiedad emanada del señor, podía volver a sus manos, en el momento que lo deseara, las Pillali. Los Tlatocalli además de todas las propiedades excepto el Calpulli eran trabajadas por gente del pueblo -- que no eran propietarios de ellas, Teotlapan eran las tierras -- destinadas a trabajar para sufragar los gastos del culto. Almilchimalli pertenecían las tierras destinadas a cubrir los gastos de los guerreros, lo mismo sucedía con los Colomilli y solo se diferenciaban por los tipos de vivéres que aportaban cada -- una de las tierras. Altepetlalli eran tierras destinadas a la satisfacción de los gastos del pueblo y había un Altepetlalli -- de acuerdo a cada Calpulli esto es, los comunes de las ciudades se dividían en tantas partes como barrios de aquella población, y cada barrio poseía su parte Altepetlalli, con entera exclusión, e independencia de los otros. Por último el Calpulli, -- cuyas tierras eran propiedad comunal asignándose una parcela -- por cada jefe de familia con la única condición de residencia -- en el barrio, solo el usufructo de cada parcela tenía un carácter individual, las tierras del Calpulli, por ser propiedad del barrio, no podían enajenarse, pero sí heredarse, este disfrutarse perdía si el usufructuario no hacía rendir la parcela, durante un lapso de dos años".

Con respecto a la organización social, el Calpulli constituye -- la unidad fundamental esta funcionaba, de manera independiente, aunque ligada políticamente con los demás y sometida a las autoridades superiores, cada una tenía funcionarios propios y hasta los guerreros tenían en cada Calpulli un jefe.

En principio el centro de población contaba con cuatro Calpullis

pero debido al aumento demográfico, estos cuatro se subdividieron hasta llegar a formar veinte.

En principio dentro del "Calpulli" se encuentran dos categorías sociales; la de los dirigentes y la de los plebeyos encargados de asegurar la vida de la comunidad. El aumento del territorio Azteca debido a las conquistas, hizo que las clases nobles y guerrera aumentaran y que de entre los plebeyos surgiera, un grupo ocioso en las labores agrícolas, por lo que este grupo paso a ser el gremio artesanal y comercial, diversificandose así las clases sociales.

Volviendo al "Calpulli", señalaremos que las Autoridades internas del mismo eran elegidas entre sus miembros, que tuviesen la categoría de nobles.

"El conjunto de Calpullis formaba la tribu que elegía un Representante para formar el organo de Administración de Justicia que se denominaba Tlalocan , además en la tribu existían el consejo de estado, formado por cuatro jefes de los barrios más importantes, este consejo elegía al Jefe Supremo y lo asesoraba en su gobierno."<sup>(3)</sup>

Las provincias conquistadas por los Mexicanos no eran alteradas en su desarrollo social y solo se les exigía tributo y obediencia, por lo que éstos asentamientos no perdieron sus peculiaridades.

Refiriéndonos ahora a Tenochtitlán diremos que tuvo en su centro templos dedicados al culto de los dioses principales, casas y palacios de nobles y sacerdotes, escuelas, acueductos, calles, banquetas, canales, etc., como corresponde a una gran ciudad, de entre estas construc-

---

(3) Opus. Cit. página 72.

ciones urbanas, destaca el Templo Mayor, en el que había un basamento piramidal, rematado con dos santuarios, uno para el Dios de la Guerra y otro para el de la Lluvia.

Alrededor de los Templos, se levantaban diversos anexos dedicados al culto, había además, construcciones dedicadas al asueto y a la cultura, como el Juego de Pelota, y el "Calmecac", un centro de comercio y por último las casas en los barrios comunales.

La Historia del Nuevo Imperio Maya, comienza hacia el año 985 - cuando llegan a la Península de Yucatán, varios grupos que se impusieron a los pobladores nativos; se supone que los recién llegados procedían de Campeche y que tenían estrechas relaciones con los Nahuas.

Este nuevo Imperio tuvo como escenario la porción norte de la Península Yucateca, cuyos terrenos son bajos y llanos, con suelo calizo y carente de Ríos, pero con numerosas corrientes subterráneas, que forman los pozos llamados "Cenotes", la existencia de estos permitió el establecimiento de una población agricultora desde tiempos remotos.

La población era muy numerosa en los centros urbanos abundaban grandes edificios, palacios, juegos de pelota, y mercados que estaban situados en torno a patios y plazas, de cuyo centro partían grandes avenidas pavimentadas más allá de los edificios públicos, hacia las afueras se hallaban las residencias ricas, y por último las chozas de la gente humilde. Muchas veces el conjunto urbano era rodeado de una muralla como protección contra invasiones.

Mayapán constituyó junto con Chichen- Itza y Uxmal una triple -

alianza de defensa que perduró al rededor de dos siglos, se aliaron para asegurar la paz, conservando sin embargo, su autonomía política, en el transcurso de esta liga, floreció la cultura, crecieron las ciudades y aumento el número de centros poblados.

La decadencia de esta Cultura se debió a rivalidades entre Chichén-Itza y Mayapán, esta última atacó y venció a la primera por lo que Mayapán centralizo en ella la Administración de las demás Ciudades, esta situación duró desde mediados del siglo XIII, hasta un siglo antes de la conquista española en que los dominados asesinaron a los Gobernantes de Mayapán, y regresaron a sus provincias en 1441, el país entonces se disolvió en veinte señoríos independientes que continuamente se hacían la guerra.

En este estado encontraron a los Mayas, los Iberos al llegar a Península en el año de 1841, por lo que fué demasiado fácil para los extranjeros apoderarse de sus territorios.

Las Culturas occidentales de nuestro país ocuparon el territorio que comprende los Estados de Sinaloa, Jalisco, Colima y Michoacán, parte de Guanajuato y Guerrero, es posible que el desarrollo de estas Culturas, se iniciara a partir del llamado Horizonte Preclásico, con el lugar de "El Apeño", como exponente.

Por los Valles de Colima y Tecomán se desarrolló la Cultura de los grupos Colimenses, la Cultura de Jalisco se localizaba principalmente en Autlán y Tuxcacuxco, además de Sayula, Yacualco y el Lago de Chapala, donde los elementos culturales pertenecen a los horizontes "Clásico e Histórico".

Por lo que toca al Estado de Michoacán, el lugar "El Apeño" aparece en el periodo "Preclásico" y los lugares que se encuentran cerca de Jiquilpan y Apatzingán, corresponde ya al horizonte Clásico.

Al Horizonte Histórico, pertenecen las construcciones de piedra y lodo. Los Tarascos influyeron en los territorios de Guanajuato, Guerrero Colima, Jalisco y Nayarit, sus orígenes se remontan al siglo X, y algunos autores, las señalan como compañeros de los Aztecas, en su peregrinación hacia el sur, y que en Pátzcuaro, se separaron debido a que los Tarascos, adoptaron una división agraria, muy parecida a la mexicana, pues las tierras se dividían en partes; para la corona, el culto, los nobles y el pueblo.

Los Tarascos tenían un gobierno Teocrático, debido a que el Rey representaba la autoridad política y religiosa, la sucesión monárquica era hereditaria.

El reino Tarasco constituyó en un principio una monarquía unificada, para posteriormente dividirse en tres partes y por último el reino se vuelve a unificar. Los Tarascos logran hacer una alianza con los matlatzings, pero esta unión no es bien vista, por los mexicanos y se hicieron la guerra en la época del reinado de Axayácatl y por otras rivalidades combatieron otra vez, contra los mexicanos en la época de Ahuitzotl.

A la llegada de los españoles, los Tarascos, negaron ayuda a los mexicanos, pues pensaron que a ellos, no les pasaría nada, pero al caer Tenochtitlán, el rey fue a rendirle vasallaje y después que los españoles acabaron con el pueblo tarasco, dieron muerte al último de sus monarcas.

## B.- EPOCA COLONIAL.

Mientras en nuestro territorio, la civilizaciones autóctonas, se desarrollaban con lentitud la vida en Europa rebasaba sus fronteras en busca de mercados.

El encuentro y fusión de estas dos culturas tan distintas, marcan para nuestro país la etapa del medioevo, así como la integración nacional que da su original perfil al México moderno.

Los asentamientos humanos en nuestro país, se modificaron desde sus orígenes, debido a los nuevos conceptos de propiedad que nos impusieron los colonizadores.

Podemos mencionar que la propiedad de las nuevas tierras fue donada en favor de la corona española, mediante las bulas alejandrinas, contando con la aprobación pública debido a la época fanáticamente religiosa que se vivía.

Cabe hacer mención que la corona española, fundó su derecho de propiedad sobre los nuevos territorios, además de en las bulas alejandrinas en otros "justos y legítimos títulos", que se especificaron en la Ley de 1519, expedida por Carlos V.

Los Hispanos utilizaron el espíritu religioso y político en sus cartas de sometimiento, para apoyar jurídicamente sus despojos, así tenemos la toma hecha en favor del monarca español de las tierras mexicanas por Hernán Cortés, el 12 de marzo de 1519.

Así el primer centro urbano que fundaron los españoles en nuestro territorio fué el de la Villa Rica de la Veracruz, siendo dotada de un Ayuntamiento para que ejerciera la autoridad en nombre del Rey de España.

Tras 75 días de lucha, Cortés entró a Tenochtitlán el 8 de noviembre de 1519, costando la vida a 100,000 mexicas, 30,000 aliados y centenares de españoles, la capital Azteca se rindió el 13 de agosto de 1521.

Cortés ya vencía a Tenochtitlán, procedió a su reconstrucción fundamentándose en la Ley de 1519, mientras esto sucedía, procedió al reparto de solares para los hispanos, dejando en el centro un gran espacio cuadrado para construcción de la Iglesia y otros edificios públicos.

Las casas se construyeron en general con los mismos materiales que los mexicas, agrupándose las casas de los indios en los suburbios, que quisieron permanecer en la nueva ciudad, que ahora se llamaría México, se nombraron Alcaldes y Regidores para el Gobierno, quedando Cortés como capitán general y justicia mayor.

Después de esto, los españoles procedieron a la ampliación de sus conquistas y colonización de los territorios que se iban descubriendo en diciembre de 1523, salió de México la más importante expedición española hacía las tierras de Chiapas y Guatemala, librando en Soconusco varias batallas y solo hasta que perecieron los señores de Guatemala, Pedro de Alvarado pudo establecer algunos centros de población, principalmente las Villas de Santiago y Guatemala.

En 1527 el Rey de España, para regularizar el gobierno en los nuevos territorios, mando establecer la primera real audiencia que tenía --

instrucciones para fijar los límites territoriales de las provincias de --  
México.

Y así sucesivamente se extiende la conquista por todo nuestro -  
territorio de esta manera en 1521 los indios de Chiapas se rinden ante Pe-  
dro de Alvarado, son sometidos de nuevo por Diego de Mazariegos quien en -  
1527 fundó un centro llamado Villa Real, que pasó a ser San Cristobal de -  
las Casas.

"Por otra parte, como enlace entre la ciudad minera de Zacatecas  
y la de México, se establecieron los centros urbanos de Queretaro, Silao,  
Acámbaro y Guanajuato, por Fernando de Tapia quien estaba bajo órdenes del  
Virrey Mendoza, estos centros en virtud de tener también un potencial mine-  
ro muy amplio causaron grandes afluencias demográficas."<sup>(4)</sup>

Así pues, los actuales estados de Michoacán, Jalisco, Zacatecas  
Nayarit y Sinaloa, formaron la nueva Galicia y el primer gobernador de es-  
te territorio fue el propio Nuño de Guzmán, al mismo tiempo que esta expe-  
dición se hicieron otras, una en 1532 en la que se descubrieron las Islas-  
Marías y otra que se dirigió a Baja California y que al llegar fué destruí-  
da por los nativos, al suceder esto, Cortés organizó una tercera expedi-  
ción llegando a cruzar el Mar Bermejo, poniéndole el nombre de Mar de Cor-  
tés.

En 1527 llegó a la Península de Yucatan. Francisco de Montejo, -  
pero al ofrecer resistencia los nativos retrocede hasta la zona Tabasqueña  
fueron su hijo y sobrino quienes fundaron Campeche, en 1540, Mérida en - -  
1542 y después Valladolid y Salamanca. Francisco de Urdiñola emprendió -  
la conquista de San Luis Potosí en 1550, y fundó la ciudad de Saltillo.

---

(4) Díaz del Castillo, Bernal, "HISTORIA VERDADERA DE  
LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA", Editorial Porrúa,  
México 1966, página 225.

En 1579 Luis de Carbajal fundó el Nuevo reino de León, con -- tres ciudades de importancia: León, San Luis y Nueva Almadía.

La región correspondiente a los Estados de Texas y Tamaulipas, fue colonizada a mediados del siglo XIII, por Don José de Escandón, quien fundó los centros de Santander (ciudad Victoria), Padilla, después Reynosa y Laredo al borde del Río Bravo.

La Alta y la Baja California, lugares que muy pronto fueron descubiertos por los hispanos, pero también fueron de los últimos en ser colonizados, y fué gracias a las expediciones de las congregaciones religiosas que se llegaron a fundar, en centros urbanos de importancia sino misiones que se dedicaron a la conversión religiosa de las tribus californianas para así añadir este territorio a la dominación española. De esta manera la Nueva España, alcanzó una superficie de mas de 4 millos de kilometros cuadrados.

Los conquistadores quisieron trasplantar en el nuevo mundo sus costumbres europeas y su celo cristiano, pero pronto se manifestaron en -- las ciudades fundadas por ellos, los germenés que darían vida a una nueva sociedad, resultante de la fusión de dos culturas, la española y la indígena, fusión que se aceleró al extenderse la dominación Ibérica, en todos -- nuestro territorio.

Nuestro país, denominado entonces la Nueva España en sus comienzos estaba integrado por tres reinos el de México, Nuevo León y Nueva Galicia, tenía dos gobernaciones: Nueva Vizcaya y Yucatán, además de sus provincias independientes: Texas, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Nayarit, la Alta y la Baja California y por último Nueva Santander (Tamaulipas) y a fi--

nes del siglo XVIII, "quedó dividido políticamente en doce intendencias el Virreynato: Nueva Vizcaya, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Zacatecas, Guadalajara, Valladolid, Guanajuato, Puebla, México, Veracruz, Oaxaca y Yucatan, además se crearon las nuevas provincias internas de occidente, con Sonora, Nueva Vizcaya Nuevo México, las Californias y por último se crearon también las provincias internas de oriente, con Nuevo León, Nueva Santander, Coahuila y Texas."<sup>(5)</sup>

El hecho formal de la fundación de una ciudad era relatado minuciosamente en los actos fedatarios, el primer paso era la elección del lugar, acto seguido se procedía a plantar el rollo de la justicia y el fundador espada en mano y ataviado con armadura y celada proclamaba el nombre de la Ciudad y el nombre del Santo Patrón del lugar, posteriormente se designaba el cabildo y se tomaba juramento a los Alcaldes y Regidores con esto el acto solemne quedaba concluido.

La traza del asentamiento colonial se determinaba por la tradición y por las instrucciones reales, se reservaba un espacio cuadrangular que servía de referencia para el trazo de las calles que serían paralelas unas con otras y cruzadas a escuadra por otras transversales, a propósito de las calles, estas debían ser estrechas en los lugares calientes y anchos si el clima era frío o hubiera caballos. " En la plaza central se reservaba un lugar para la iglesia lugares para los solares destinados al cabildo y demás edificios públicos, a partir de este sitio se distribuían los predios que se destinarían a viviendas, dando preferencia a los colonizadores o conquistadores del lugar, también se otorgaban terrenos para los fundadores, con el fin de que establecieran huertas o granjas en las inmediaciones de la ciudad, por último destinaba lotes para la manutención del ganado."<sup>(6)</sup>

---

(5) Opus. Cit. página 256.

(6) Chavero, Alfredo y otros, Ob. Cit., página 160

Cuando una ciudad se fundaba en despoblado, generalmente con la ayuda de los indígenas del lugar, el nuevo asentamiento empezaba con un aspecto de simples caseríos o rancherías, pero cuando se fundaba una ciudad-previa resistencia de los indígenas, pues ya se encontraban asentados un centro urbano importante, entonces después de la lucha se empezaba a construir la nueva ciudad sobre las ruinas de la anterior, tal es el caso de la Ciudad de México y la Gran Tenochtitlán.

Las viviendas de acuerdo con las ordenanzas reales debían ser en una forma que les permitiera gozar de los vientos del norte y estar unidos contra ataques indígenas, o de cualquier otra especie, y por último debían construir un ornato para el lugar.

Conforme la ciudad ganaba arraigo, los materiales de fabricación eran de mejor calidad, así se introdujo el ladrillo, la piedra y el hierro, las fachadas de las casas, palacios y edificios públicos, se embellecieron con la obra indígena que deja ahí quizá sin proponérselo la huella de su pasado y de su presente, mezclados y subordinados sus antiguos símbolos a los españoles, de este modo nació un importante característica de la progresiva conjunción de ambas culturas.

Uno de los frutos de esta conjunción fué el mestizaje que estuvo acompañado por un alto índice de ilegitimidad en los nacimientos, lo que originó una historia demográfica diferente a la del mundo occidental, pues la institución familiar no se favoreció y se provocó un aumento desbordante de la población, debido a que los españoles ante la escasez de mujeres de su raza tomaban a las mujeres indígenas, con las cuales procrearon una basta prole mestiza, sin embargo la indígena nunca asumía el papel de esposa legítima, así pues el mestizo desde sus orígenes tuvo el peso de su ilegitimidad a cuestas, lo que a la postre acabó por decidir la persona

lidad del mexicano de hoy. Por otra parte la vida en las ciudades fue extendiéndose hacia el campo la explotación del ganado y la tierra además -- del beneficio de algunas industrias rurales hicieron que el europeo comenzara a erradicarse fuera de las ciudades.

" El trabajo y la vigilancia de las encomiendas de los nativos -- las comunicaciones y el establecimiento de hosterías de paso o paraderos, -- constituyeron en la mayoría de los casos, el origen de los nuevos centros urbanos pero a pesar de los intereses del campo, el europeo gracias a la mano de obra barata, y a la facilidad de dirigir su negocio en el campo -- desde la ciudad, motivaron en él la seducción por la vida de la ciudad por ser una vida fácil y atractiva, esta tendencia se manifestó en la Nueva -- España, desde el siglo XVI."(7)

Para la mayor comprensión de nuestro capítulo hablaremos en los siguientes renglones, acerca de los basamentos del derecho de propiedad de la Nueva España, pues estos constituyeron la plataforma sobre las que se -- erigieron nuestros asentamientos coloniales, y así mismo se organizó la vida económica de ellos.

Así pues, habiendo dicho ya, que en un principio las tierras -- descubiertas correspondían a los monarcas españoles, por lo que ningun particular podía adjudicarselas sin un título que no fuera expedido por la colonia, estableciéndose así, " Una profunda diferencia entre la legislación colonial española y la reconocida por las legislaciones que aceptaron el -- concepto de propiedad, diferencia que se acentúa con otras características peculiares que asumió la propiedad colonial." (8)

Es decir, la propiedad se encontraba sujeta a condiciones tanto

---

(7) Díaz del Castillo, Bernal, Ob. Cit., página 360

(8) Ibid., p. 365 .

de ocupación como de tener pobladas y cultivadas las tierras, además de impedimentos de enajenación en favor de otros que no fueran elementos del -- clero.

" En 1513 Fernando V de España, dictó la Ley para distribución y arreglo de la propiedad."<sup>(9)</sup> La cual fue aplicada en nuestro país en -- los primeros años de incursión española:

" Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y po-- blación de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conve-- niencia que deseamos; es nuestra voluntad, que se puedan repar-- tir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías, - a todos los que fueron a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobierno de la nueva población les fueren - señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones y los - que fueren de menor grado y merecimiento y los aumente y mejo-- ren, atenta a la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza, y habiéndolo hecho en ellos su morada y labor residiendo en aquellos pueblos cuatro años; les concedemos fa-- cultad para que de ahí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente, como cosa propia y así mismo -- conforme a su calidad el gobernador o quien tuviera nuestra fa-- cultad les encomienden los indios en el repartimiento que hicie re para que gocen de sus aprovechamientos y demoras, de confor-- midad en la tasa y de los que esta ordenado."<sup>(10)</sup>

A pesar de que los Reyes católicos prohibieron cualquier tipo - de repartimiento, Hernán Cortés elude estos mandatos y en 1522 inicia los primeros repartos de propiedad de tierras, como de hombres.

---

(9) Cabe aclarar que esta Ley acepto el concepto de propiedad Romana.

(10) Cfr., Opus.. Cit., Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, Tomo segundo libro IV, Título XII, pág., 318.

En general en la época colonial podemos distinguir tres tipos de propiedad, la individual, la de tipo intermedio y la comunal, la propiedad de tipo individual se dividía en:

" 1.- Mercedes: Se otorgaban a los conquistadores y colonizados, para explotación de la agricultura.

2.- Caballerías: Eran para los integrantes del ejército de caballerías, abarcando una extensión de 609, 408 varas.

3.- Peonía: Otorgada a los miembros de la Infantería Militar era una quinta parte de las caballerías.

4.- Suerte: Se daba a los colonos, era solar para la granja.

5.- Compra-venta: Contrato entre los particulares y la corona, para la adquisición de tierras.

6.- Confirmación: Procedimiento para adquirir la propiedad por el cual la corona reconocía este derecho en favor de una persona cierta, que hasta ese momento carecía de los respectivos títulos de propiedad.

7.- Prescripción: Adquisición de la propiedad por el simple transcurso del tiempo."

Hablando ahora de las propiedades de tipo intermedio tenemos:

1.- Composición: Institución mediante la cual se podían obtener tierras realengas o de particulares, que hubieren poseído por más de diez años, podía ser individual o colectiva.

2.- Capitulación: Procedimiento por el cual un español al fundar un nuevo asentamiento, recibía en pago una cierta extensión de tierra.

3.- Reducción: Constituía el asentamiento fundado para indígenas con el fin de facilitar la conversión de éstos a la fe católica.

Por último las tierras de tipo colectivo fueron:

1.- Fundo Legal: Preocupación muy especial del gobierno español fue la creación de nuevos asentamientos en la colonia, para lo cual dispuso que estos nuevos centros contaran con un fundo-legal y de las tierras necesarias para la vida del conglomerado por lo que este fundo legal de cada pueblo era de 500 varas a los cuatro vientos para la construcción de viviendas, empezando a medir esta distancia desde la puerta de la Iglesia posteriormente se amplió a 600 varas a partir de la última casa y el 12-de julio de 1695 se volvió a modificar estipulándose 600 varas-pero contadas a partir del centro del pueblo.

2.- Propios: Tierras destinadas a sufragar los gastos de la-comunidad.

3.- Común repartimiento: Tierras Comunales, pero para su disfrute individual se sorteaban entre los habitantes a fin de que las cultivaran.

4.- Ejido: Su extensión era de una legua cuadrada, que tenía el carácter de inalienable e imprescriptible y comunal.

5.- Montes, Pastos y Aguas: Se dispuso que tanto españoles - como indígenas disfrutaran de los montes, pastos y aguas, pero-tendrían el carácter enteramente comunal.

Entre las características del sistema urbano colonial, podemos-decir que la ciudad de México, tenía la supremacía, existía permanencia de

un poblamiento interior concentrada en la zona de antigua población indígena.

A partir de las reformas de los Borbones se trata de romper esta desequilibrada situación de monopolio abriendo las puertas del país al libre comercio internacional, además de promover la agricultura local por último se pretende desarrollar los centros urbanos globalmente, por medio de la no canalización de los impuestos provinciales a la ciudad de México, sino que retornaran estas contribuciones a su lugar de origen.

Estas medidas contribuyeron a la formación de grandes ciudades de poderío local, como Guadalajara, la zona del Bajío, eminentemente agrícola cuyo desarrollo aparece ligado del auge minero de Guanajuato (Siglo XVIII), estas zonas resultaron favorecidas con las reformas pues sus asentamientos llegaron a consolidar una estabilidad económica, sin llegar a tener empero representación política.

A pesar de no haberse llegado a realizar la descentralización en el sistema urbano, las proposiciones liberales de reforma administrativa y de comercio, al iniciarse el Siglo XIX, encuentran mayor eco debido a la sección conjunta de diversos factores; "con la guerra de Independencia, el sistema urbano se desquicia por las revueltas, la producción agrícola y ganadera se distorciona a la vez que se descomponen las estructuras urbanas regionales."<sup>(11)</sup>

---

(11) de la Peña, Sergio, FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO, Editorial Siglo XXI, México 1975, pág. 275.

### C.- MEXICO INDEPENDIENTE.

La Revolución de Independencia, tiene numerosos antecedentes, - como lo fue las rebeliones indígenas o intentos separatistas por parte de las castas hastiadas del yugo hispano, etc., sin embargo, las condiciones sociales favorables para el cambio, solo se dieron hasta que se abrió una conjuntura internacional.

La lucha en general fue gestada por el grupo criollo asentado - en la rica zona del Bajío, que buscaba una representación política, debido a que los puestos de funcionarios públicos, habían sido reservados para -- los peninsulares, la guerra causó el desquiciamiento de las actividades -- económicas, de la región, provocando a su vez el desequilibrio de esa Ciudad, motivó además, movimientos migratorios internos que a veces tuvieron caracteres violentos; "así perdió durante el sitio Guanajuato la quinta - parte de su población, Querétaro aumentó en un doscientos por ciento, Morelia redujo en 1811, las 6/7 partes de su población." (12)

El sistema de comercio desequilibrado empezó a afectar al sistema urbano, pues al interrumpirse el canje comercial por medio de Veracruz, Acapulco y México, se abren nuevos puertos como Tampico y Campeche, así -- mismo, se abren al comercio ciudades pequeñas que entonces cobran un auge extraordinario, como San Luis Potosí, que pasó a ser el centro abastecedor de una zona.

La migración interprovincial e internacional se vió favorecida - por la lucha, llegando a quedar ciudades desprovistas de sus actividades - fundamentales.

---

(12) de la Peña, Sergio, Ob. Cit., página 182.

La bandera de la lucha Insurgente, fue la propiedad de la tierra, la pretensión de que cada asentamiento tuviera vida próspera por medio de la explotación agrícola, por parte de pequeños propietarios que serían los que entonces formaban el grueso núcleo desposeído para realizar tal pretensión, se dictaron varias leyes en el lapso de 1810 a 1821.

Con la firma de los tratados de Córdoba, el 24 de octubre de 1821, con la entrada del ejército trigarante y la firma del Acta de Independencia el 28 de septiembre de 1821, concluye esta etapa de nuestra historia, así los consumidores hicieron a un lado a los pueblos y vecinos desposeídos y a los naturales en el reparto de tierras, para dar a los extranjeros, que quisieran quedarse en México, todo género de prerrogativas.

Se pretendió cambiar el personaje explotador, pero no la explotación, ni las relaciones político-sociales, de propiedades o producción, pero la lucha había generado grupos de muy difícil control, lo que favoreció una enorme movilización migratoria de la población, lo que a su vez produjo una alteración en la estructura social por el cambio de ubicación geográfica y ocupación de un gran número de personas.

Así pues se dice que, " la Revolución de 1810-21, no marco la victoria de las corrientes burgueses, solo las feudales, sino la iluminación de todos los restos del despotismo tributario con su centralismo burocrático, y la victoria de la gran propiedad semi-feudal de la tierra, con caciquismo localista."<sup>(13)</sup>

Durante los primeros años del México Independiente, la propiedad territorial también estaba detentada por tres diversos centros: La Iglesia; el Latifundista y el Aborigen.

---

(13) Semo, Enrique, "HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MEXICO", Editorial Era, México 1973, pág. 260.

Una vez consumada la Independencia los gobiernos centrales se suceden atacando, otras protegiendo al libre comercio la intrusión de artículos extranjeros perjudicó a los artesanos urbanos, de aquellos lugares que cobraban auge, durante la época colonial y favoreciendo a las poblaciones dedicadas al contrabando o de comercio legal internacional.

Por otro lado, la integridad territorial de nuestro país incluyó la capitania general de Yucatán, que se anexó a México en septiembre de 1821, además de Guatemala (compuesta por las intendencias de Chiapas, San-Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica), que se anexó a nuestro país el 5 de enero de 1822.

Sin embargo, en Centroamérica había inquietud por constituir en región independiente de cualquier nación y México al saber esto, convocó a un Congreso Centroamericano, que resolviera tal cuestión, así fué como la-asamblea determinó contituirse en nación independiente en julio de 1823, a dos meses de haber abdicado el Emperador, con el nombre de Provincias Unidas de Centroamérica, de todas las intendencias antes mencionadas solo-Chiapas decidió seguir incorporada a México.

Por otro lado la provincia de Nueva Galicia (Jalisco), en 1823-exigió el cumplimiento de la promesa en el sentido que se celebraría un Congreso Constituyente para debatir el porvenir de la joven nación y en vista de haber sido instalado un gobierno provicional (triumvirato), compuesto por Celestino Negrete, Nicolás Bravo, y Guadalupe Victoria, el cual no podía mantenerse definitivamente en el poder, ante esta exigente y habiéndose ya unido a ella las provincias de Valladolid, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro, el Gobierno convocó al congreso constituyente, que se instaló oficialmente el 7 de noviembre de 1825.

"En este Congreso se debatían dos ideologías, con respecto al régimen republicano que adoptaría la nueva nación; central o federal, de este debate surgió el federalismo, debido a que las provincias aspiraban a lograr la mayor cantidad de libertad, fue así como en febrero de 1824, el Acta constitutiva del Congreso aprobó la forma de gobierno federal, mientras se elaboraba la Constitución definitiva. La rapidez en la expedición del acta se debió a la urgencia de conservar la integración de la nación, ante las amenazas de Chiapas, Yucatán y Jalisco de constituirse en Estados independientes."<sup>(14)</sup>

Tras largas deliberaciones la Ciudad de México fue elegida como asiento de los poderes federales y el 18 de noviembre de 1824, se expidió el decreto que creó el Distrito Federal, promulgado por Guadalupe Victoria, Presidente de la República, y el General José Morán como Gobernador.

"Los argumentos de Fray Servando Teresa de Mier, fueron convincentes, para demostrar la conveniencia de hacer en la Ciudad de México, el asiento de los poderes federales, de aquí la designación de ésta para Distrito Federal, el 18 de noviembre de 1824."<sup>(15)</sup>

Durante los once años que duró la República Federal se expedieron Leyes y Decretos que trataron de remediar el problema de los asentamientos humanos, por medio de la colonización de terrenos en los Estados de escasa población, pero cabe señalar que aún con esta base jurídica, los asentamientos humanos adolecen de planeación con vistas a la mejor explotación de los recursos naturales y a elevar el nivel de vida de los mexicanos, así cada asentamiento se tuvo que atender a sus propias fuerzas y proporcionar los más indispensables servicios por su cuenta.

"Algunos Estados de la federación dictaron Leyes de coloniza--

---

(14) Cue Canovas, Agustín, "EL FEDERALISMO MEXICANO", México 1960, pág. 187.

(15) Sayeg Helú, Jorge, "LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL", México 1975, pág. 52.

ción del 18 de agosto de 1824, como lo fueron los Estados de Jalisco, la Península de Baja California, Veracruz, Chiapas, Tamaulipas y Michoacán."<sup>(15)</sup>

La Federación también tomó medidas al respecto, expidió el Reglamento de la Ley de Colonización, del 18 de agosto de 1824, bajo el régimen de Vicente Guerrero, el 21 de noviembre de 1828, en este Reglamento se señalaban los requisitos para la validez efectiva de las concesiones sobre terrenos colonizables: Se autorizó a los Jefes políticos para la sesión de terrenos baldíos en sus territorios a favor de particulares, tanto mexicanos como extranjeros a fin de colonizar esos lugares.

Se expidió la nueva Ley de Colonización el 6 de abril de 1830, en la cual se autorizó al Gobierno para nombrar comisionados que visiten las colonias de los Estados fronterizos que contratan en sus legislaturas la compra a favor de la Federación, de los terrenos que crean oportunos y suficientes para establecer colonias de mexicanos, la misma Ley en su artículo 72, otorgaba facilidades para realizar los gastos inherentes a la transportación y manutención de las familias, así como conducción de tropas y en fin para poner en marcha toda índole de premios y seguridades para los colonizadores.

En general esta Ley trato de establecer una colonización híbrida para los Estados fronterizos que la producción agrícola se fomentará en estos lugares, pero a pesar de su contenido innovador pocos de los mexicanos necesitados recurrían a ella, debido al arraigo del indígena a la tierra que les vio nacer. Otro de los orígenes de los actuales problemas de asentamientos humanos, se encuentra en la detención por parte del clero de una gran cantidad de propiedades rústicas y urbanas ya desde la época que actualmente ocupa nuestro estudio, se trata de aliviar, un tanto la econo-

---

(15) Díaz Soto y Gama, Antonio, "LA CUESTION AGRARIA EN MEXICO", Ediciones el Caballito, México 1976, página 63.

mía nacional, por medio de la disposición de los bienes eclesiásticos, varios fueron los intentos de incorporar este patrimonio a la nación.

Lorenzo de Zavala tuvo un proyecto donde los bienes de la Iglesia pasaron como fondo de establecimiento de crédito público. Otra de las medidas contra el clero, fué la del Vicepresidente Valentín Gómez Farias, el 6 de junio de 1833, en el cual prohibía al clero la intromisión en asuntos jurídicos del país.

Debido a los intentos reformistas de Lorenzo de Zavala y Gómez-Farias las corrientes tradicionalistas volvieron a encauzar al país hacia el centralismo, Santa Ana, Presidente de la República, desconoce los decretos dictados por Gómez Farias, por lo que con la promulgación de la Constitución de 1836, pasa del federalismo al centralismo, suprimiendo los poderes locales y creando un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador, que constituye uno de los más fieles reflejos del México conservador que ha existido.

Por esto el Distrito Federal, pasó a constituir el Departamento de México, las ciudades pasaron otra vez a depender de un Gobierno Central.

Sin embargo, el centralismo nunca pudo estabilizarse por lo que sufrió incontables modalidades, y en 1842, se vió surgir los proyectos de Constitución que estuvieron alentados por un fuerte espíritu liberal, el saldo centralista fue muy trágico, la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

En 1846 se restablece la Constitución de 1824, y Santa Ana al frente de los destinos nacionales, en 1855 expide un decreto por el cual -

amplió el área del Distrito Federal, señalando como límites los siguientes:

" Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, - Huixquilucan, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Tlalpán, Tepepan, - Xochimilco, Iztapalapa, El Peñón Viejo y las medianias de las - aguas del Lago de Texcoco."<sup>(17)</sup>

El régimen dictatorial de López de Santa Anna, estaba destinado a ser el último de once distintos en que asumiera la jefatura del Ejecutivo, quien se inclinó hacia el progresismo o el conservadurismo, de acuerdo con las caprichosas ambiciones que le alentaban. La revolución de Ayutla iría a estallar en esos precisos momentos históricos, y una nueva y prometedora etapa se presentaría finalmente al pueblo de México.

En el gobierno de Santa Anna, se expidieron decretos y leyes, - en relación a los asentamientos humanos, donde se les dió las mejores condi - ciones a efecto de establecerse en los lugares alejados como lo fue Texas, pero en virtud de los intentos separatistas de los colonos, estos son utilizados por Moises Agustín y Lorenzo de Zavala, para incitar a la rebelión de Texas y promover su admisión en la Unión Americana, hecho que se consumó cuando Santa Anna caé prisionero el 21 de abril de 1836, en San Jacinto y para obtener su libertad, firma el reconocimiento de la Independencia de Texas, la que el 12 de abril de 1844, pactara su anexión a los Estados Uni - dos de América.

Santa Anna en vista del fracaso texano, expide el 11 de marzo - de 1842 un decreto que determinó las condiciones bajo las cuales los ex-- tranjeros podían adquirir predios rústicos y terrenos baldios, siempre ba - jo la tutela de las leyes nacionales, sin embargo estas disposiciones no -

---

(17) Sayeg Helú, Jorge, Ob. Cit., página 62.

comprenden a los departamentos limítrofes o fronterizos con otras naciones respecto de los cuales se expedirán leyes especiales de colonización, sin que jamás puedan adquirirse propiedad en ellos por extranjeros sin expresa licencia del supremo gobierno de la República.

Los predios rústicos en los Estados costeros, solo pueden adquirirse por los extranjeros a cinco leguas de ellos.

Una vez se trataba de resolver todos los problemas de asentamientos humanos, por medio de la colonización, sin atender a los múltiples problemas de los grupos desposeídos que hasta esta fecha, permanecieron al margen en las disposiciones gubernamentales.

Se creó la Dirección de Colonización bajo la dependencia de la Secretaría de Relaciones, por medio del decreto del 27 de noviembre de 1846 de José Mariano de Salas, encargado del Supremo Poder Ejecutivo, en el cual se ordenaba su particular empeño en que levanten los planos de la República, que pueden ser colonizados, que sin demoras se midan los baldíos, entendiéndolos por tales los terrenos que no esten en propiedad de particulares, sociedades o corporaciones, que estos se vendan en remate al público al mejor postor.

La guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica fué declarada por Congreso de Washington el 15 de mayo de 1846, el pretexto para la invasión norteamericana fueron los límites del Estado de Texas, que alegaban que eran hasta el Río Bravo, y no hasta el Nueces, frente a esta situación, y dado los escasos recursos del país, el gobierno solicitó un préstamo del clero el cual se negó este fue el motivo que tuvo Gómez Farias para decretar el 11 de enero de 1847, la autorización a favor del Gobierno Mexi

cano, para poder disponer hasta de 15 millones de pesos a fin de continuar la guerra y tomando este capital de la enajenación onerosa de los bienes clericales. " Esta Ley fué el primer golpe dado en serio contra la Iglesia por lo que se llama la Ley de la primera reforma." (18)

Según decreto del 16 de febrero de 1854, Santa Anna favoreció - todavía la colonización extranjera, nombrando agentes colonizadores extranjeros, cuya actividad fue la agricultura, otorgando a estos un cuadro de terreno de mil varas, al frente, a condición de pagar en cinco años el valor de los mismo y residir en ellos por lo menos cinco años.

"Posterior al triunfo de la Revolución de Ayutla en la exposición de motivos de la circular del 28 de junio de 1856, se explicó que la situación económica de México, solo tenía como salvación la movilización de la propiedad raíz y normalización de los impuestos, por esto tres días antes vió la luz la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, siendo titular del Ejecutivo Don Ignacio Comonfort." (19)

Al amparo de esta Ley, se realizó la desintegración de las comunidades indígenas, pues estas fueron consideradas como corporaciones civiles de duración perpetua e indefinida, así pues el artículo 3° dice: - - "Bajo nombre de corporaciones se comprenden todas las congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida", de esta manera las comunidades agrarias, perdieron su personalidad jurídica y -- también las tierras que daban vida a sus pequeños asentamientos.

El reglamento de la Ley de desamortización fué expedido el 30 de julio de 1856, y en el señaló que dentro de las corporaciones se encuentran las comunidades indígenas, y el 17 de septiembre del mismo año, me--

---

(18) Chávez Padrón, Martha, "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO", Editorial Porrúa, México, 1974, página 235.

(19) Opus. Cit., página 245.

diante una resolución se hizo entender que los terrenos propiedad de la nación no se encontraban bajo el Imperio de la Ley de Desamortización.

Para facilitar el reparto de tierras comunales indígenas se dictaron varias disposiciones conducentes a que se otorgara estas tierras a los miembros de las comunidades a título particular. Ya había pasado el plazo fijado para adjudicación de las fincas, por parte de los arrendatarios, cuando el 9 de octubre de 1856, por medio de una circular se dispuso que todo predio cuyo precio no excediera de doscientos pesos, se adjudicaría a los arrendatarios, queriendo beneficiar a estos aún contra su voluntad, en vista que los arrendatarios, habían hecho poco uso de su derecho de adjudicación por sus temores religiosos favorecieron así a la denuncia.

El 9 de octubre de 1856 se instituyó la adjudicación gratuita en favor de los arrendatarios, de los predios con valor menor de doscientos pesos, sin embargo, estos fines no se lograron debido también a que ninguna Ley señaló límite para su adjudicación de las fincas, salvo el de la capacidad monetaria, de esta manera se fue gestando el problema latifundista que cobra auge en los años subsiguientes y que aún sufrimos.

Fue en 1856 tras la revolución de Ayutla, que aparece el Congreso Constituyente, que marcaría el inicio de la etapa de integración de nuestra nacionalidad. El Congreso de la Unión, el 5 de febrero de 1857, expidió la Constitución que fue decretada con el nombre de Dios y del pueblo mexicano, y que declaró por un lado el concepto de propiedad como una garantía individual y por otra reafirmó los principios de desamortización de bienes de las corporaciones civiles y religiosas, de esta manera surgió el artículo 27 de esta Constitución al igual que la Ley de Desamortización que le precede, favorece la expropiación de las propiedades tanto de indígenas como de pueblos, reduciendo todo tipo de propiedades al plano parti-

cular.

La panorámica económica de esta época señala con particular importancia que el desarrollo de los asentamientos humanos regionales se incrementa en proporción inversa a su dependencia de la Ciudad de México, -- así las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Veracruz, Mérida y San Luis Potosí, crecen más aceleradamente que la Ciudad de México, durante el periodo comprendido entre 1810 y 1877, así mismo, la migración interna favorece a las ciudades debido a la época de inestabilidad, que hacía, que por los enfrentamientos armados, sucumbieron más fácilmente los asentamientos rurales pequeños.

En los años de 1855 a 1875, se iniciaron grandes cambios agrarios, que dieron como fruto la consolidación del latifundio durante el -- Porfirismo. Además se incrementan las grandes movilizaciones de la población por causas bélicas y económicas, con las obvias consecuencias en los asentamientos humanos.

La transformación era incontenible en vistas a la necesidad de crear un nuevo sistema económico y la única corriente que proclamaba este propósito era la liberal, a ellas se adhirieron las incipiente burguesía -- los hacendados y la clase urbana explotada, estableciéndose una alianza -- que aceptó la Revolución y la expulsión de Santa Anna, y que se favoreció porque los esquemas liberales no mencionaron ni aplicaron fraccionamientos de hacienda, proponían a la formación de amplia clase media, rural de pequeños propietarios a base de la adjudicación individual de propiedades de corporaciones en el primer periodo y clericales en el segundo.

El objetivo era incorporar al mercado los bienes de " Manos - -

muertas ", con esto se esperaba la formación de la pequeña propiedad a ---  
través de la libre competencia, fue así como también se favoreció el ata--  
que a las comunidades indígenas, bajo el pretexto de que esas comunidades--  
constituían un obstáculo importante para la construcción de una nación --  
próspera.

Ya en 1876, con el pretexto de la reelección de Lerdo, Porfirio  
Díaz se levanta de nuevo, toma el poder en 1877 e inicia la era de paz y -  
estabilidad relativa, de crecimiento económico y de implantación de ideas-  
de liberalismo jurista, así como la de fortalecimiento del latifundismo a-  
través de despojos y adjudicación de terrenos baldíos, que generó uno de -  
los problemas demográficos y de asentamientos que aún en nuestros días no-  
hemos podido resolver.

### C.- PORFIRISMO Y REVOLUCION.

El General Díaz, tomó posesión de la presidencia de la República el 5 de mayo de 1877. Durante su primer periodo de Gobierno se estudió sobre los problemas económicos nacionales por parte de la Administración - Porfirista, el balance económico hizo que se convirtiera en la única solución viable, la de la importación de capitales para substraer de nuestro suelo las vastas y prometedoras riquezas.

Siguió a este primer gobierno de Díaz, el de Manuel González en el que Don Porfirio Díaz, trató de conservar toda su influencia a fin de - lograr sus pretensiones; tanto políticas como económicas. Entre este lapso (1880-1884), se establecieron varios bancos de capital extranjero (Banco - Nacional de México y Mercantil Mexicano) y se llevaron a cabo proyectos de unión de asentamientos humanos por medio de vías ferroviarias, telegráficas y eléctricas.

Además se expidió la Ley de Colonización de 1883, que autorizó la creación de compañías deslindadoras, con el propósito de impulsar la colonización.

La tramitación y procedimiento de apeo y deslinde se realizaba por medio del Juez de Distrito, por tratarse de materia federal.

El gobierno de González, por último negó al gobierno de Guatemala la, derecho alguno sobre el territorio de Chiapas, así con todas estas medidas se refuerza el poder central.

Electo de nuevo Díaz, para ocupar la silla presidencial no vol-

vió a dejarla hasta 1911, así durante este lapso se consolidó el Capitalismo Industrial y se mantuvo el país pacificado pero al precio más caro, la esclavitud de la clase humilde, como ejemplo tenemos que las comunidades indígenas habían desaparecido como elementos económicos para entonces.

En los Estados del centro de la República, con más abundancia de asentamientos humanos, libres y mayormente poblados, se utilizaban además los servicios de peones libres, es decir "no encasillados".

" En las fábricas industriales y minas, el obrero no corría mejor suerte, lo que unido a la injusta distribución territorial, originó -- el decaimiento de cada uno de los asentamientos rurales y algunos urbanos, en vista del alto costo y bajo ingreso económico de sus habitantes." (20)

El latifundio favorecido desde la colonia que cambió de propietario pero no de estructura, siendo en esta época en manos de comerciantes tuvo su mayor auge extensivo en las zonas septentrionales del país, donde existían enormes parajes deshabitados, por otra parte se siguió favoreciendo la desintegración de las comunidades indígenas por medio de disposiciones inspiradas en la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, de 1863 y por la Ley de Colonización de 1883.

En 1892, Díaz expide la Ley de liberación de fincas protegiendo de nuevo el latifundio por la cual el fisco renunciaba a todos los derechos que por nacionalización otras causas tuvieron sobre las fincas del -- clero, así quedaron integrados al esquema territorial, únicamente el hacendado y el pequeño propietario. De esta manera se instituyó el despojo de tierras a los pequeños propietarios y a los asentamientos humanos pequeños e indígenas, así en 1904 se confiscaron las últimas tierras mayas, para --

---

(20) Silva Herzog, Jesús, "EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA" Fondo de Cultura Económica, México 1969, página 105.

formar el territorio de Quintana Roo, con 4,300 kilómetros y en 1906 se habían destinado 49 millones de hectáreas año en que concluyeron los deslindes que se iniciaron en 1881.

Uno de los principales métodos para despojar de sus tierras al pueblo en general ha sido la expedición de la Ley de Registro de la Propiedad patrocinada por Díaz, la cual permitió a cualquier persona reclamar terrenos cuyo poseedor no pudiera presentar títulos registrados, hasta el momento en que la Ley se puso en vigor, no era costumbre registrar los títulos de propiedad, quedaron afectados por ello todas las propiedades en México. " Cuando un hombre poseía un lote que había sido de su padre, antes de su abuelo y su bisabuelo, que lo había ocupado su familia durante varias generaciones consideraba simplemente, que ese lote era de su propiedad, lo cual era reconocido por sus vecinos y por todos los gobiernos, sin que mediara un título de propiedad registrado, hasta que llegó el Gobierno de Díaz." (21)

Estas ventas se hacían sin los requisitos de colonización y acatamiento que establecían las Leyes vigentes, por lo que para salvar el bache jurídico se expidió una nueva Ley de Baldíos el 26 de marzo de 1894, con el título de "Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos", que no exigía autor poblar y cultivar, cesaba además la obligación por parte de las compañías deslindadoras de no enajenar tierras adquiridas y se establecía que los terrenos baldíos podían ser denunciados por cualquier persona o habitante del país sin límite de extensión y por su fuera poco, se justificaron hechos al margen de la Ley anterior y se nulificarón los actos legales para los sujetos activos de estas acciones.

Lo anterior nos dará idea de la situación territorial a fines -

---

(21) Kennet Turner, John, MEXICO BARBARO", México, 1967, Editorial Costa Amic, página 110 y 111.

del Siglo XIX, y el porque de la formación del clímax que estalló con la - Revolución de 1910, y que ya desde los inicios de la Administración de - - Díaz, había originado derramamientos de sangre, por todo esto, " decimos- que en México a diferencia de otros países tuvo como grupo gestor del cambio social al campesino desposeído, por injusta distribución agraria."<sup>(22)</sup>

La Ley de Baldios de 1894, finalmente suspendida por medio del decreto del 18 de diciembre de 1909, que contuvo disposiciones provisionales en la materia de baldios, mientras se expedía una Ley definitiva, este documento creo la Dirección Agraria dependiente de la Secretaría de Fomento, estas disposiciones dictadas en los albores revolucionarios, trataron de enmendar la política agraria, por medio de estas débiles medidas tendientes a la repartición de ejidos a jefe de familia, en calidad de lotes de propiedad privada, que no serían enajenables, intransmisibles e inembargables, durante diez años,

Por otra parte, el Desarrollo Urbano se vió favorecido en las ciudades de México y Veracruz, en vista del centralismo económico las vías ferroviarias beneficiaron a estos dos grandes centros, mientras que restaba a muchos asentamientos pequeños que servían como centros de paso y para das a comerciantes que viajaban en el sistema de arrería.

De esta manera, la región de Puebla redujo sus ingresos económicos al establecerse la red ferroviaria México-Veracruz, además de que se vió imposibilitada para realizar un canje rápido de mercancías.

La red de ferrocarriles, acercó enormemente a los poblados del -- Golfo de México, y la zona norte del país. Así mismo, la comunicación entre tren favoreció la desintegración del sistema urbano del norte frente a los

---

(22) Rouaix, Pastor, "GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917", Gobierno del Estado - de Puebla, Pue. 1945, página 22 y 25.

del centro y estableció las bases para el intercambio comercial y la integración de la zona norteña con el sureste de los Estados Unidos de América.

Otra de las consecuencias que trajo el sistema ferroviario fué el beneficio desproporcionado para los explotadores de los centros urbanos del centro y Veracruz, se centralizaron las finanzas públicas, se controló el acceso a los mercados de capital extranjero y se legitimaron los intereses del grupo gobernante por encima de los intereses del país, ejemplo - de todo esto es que entre 1877 y 1910 la Ciudad de México duplicó su población de 200,000 habitantes a 471,000 además de México, Guanajuato y Aguascalientes, lograron incrementos demográficos, mientras que Morelia, León y Querétaro obtuvieron un declive relativo al perder amplio dominio sobre antiguos mercados.

" La Ciudad de Torreón pasó de ser un Rancho de 200 habitantes en 1892, a Ciudad de 34,000 habitantes en 1910, y al lado de las Ciudades de Lerdo y Gómez Palacio, Torreón formó un conglomerado de 100,000 habitantes, llegándose a confundir los límites urbanos entre cada una de sus ciudades como uno de los primeros ejemplos de conurbación. "(23)

Otras ciudades que llegaron a cobrar importancia se encontraban relacionadas con la exportación de productos de tierras calientes.

Tan importante en el desarrollo de nuestros asentamientos humanos durante el Porfirismo, además de la distribución territorial y la red de comunicaciones, lo fué la minería en general, las industrias extractivas, manejadas por capitales extranjeros.

"En 1900 las compañías norteamericanas habían invertido al rede-

---

(23) Davies, Keith, "TENDENCIAS DEMOGRAFICAS URBANAS DURANTE EL SIGLO XIX EN MEXICO", página 193.

dor de 500 millones de dólares, en la explotación de minas en los Estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Zacatecas, San Luis, Guerrero, Puebla y - - Oaxaca." (24)

A medida que los capitales consolidaban la industria moderna en nuestro País, la vida en los asentamientos humanos se revolucionaba, la forma de vida de los centros urbanos cambió en vistas de la imposibilidad de los artesanos para seguir teniendo vida independiente, por la imposibilidad de competir con los nuevos medios maquinistas de producción, de esta forma el antiguo artesano pasó a engrosar las filas de obreros asalariados al servicio capitalista, pasando también a formar parte del proletariado - víctima de la cruda explotación, durante varios lustros.

De igual modo, el pequeño comerciante al combatir contra el poderío económico de las grandes empresas, sucumbió para formar parte, también de los empleados a sueldo o asalariados dentro de las mismas empresas.

Estaba constituida la pequeña burguesía por la burocracia, profesionales y empleados al servicio del sistema gubernamental.

En los centros rurales como antes hemos anotado el despojo se encontraba a la orden del día, los antiguos propietarios perdieron sus actividades económicas originarias para enlistarse ya sea en las minas o en las vías férreas, integrándose al proletariado o bien a incorporarse al servicio del latifundio en las hacienda como peón encasillado.

La vivienda en los asentamientos humanos rurales, destinada a la población de la última escala social, se reducía a un solo cuarto, en

---

(24) Sayeg Helú, Jorge, "FRANCISCO I. MADERO Y EL INICIO DE LA REVOLUCION MEXICANA", en revista "PENSAMIENTO POLITICO", México 1973, página 86.

el cual habitaba promiscuamente los trabajadores y sus familias, los trabajadores en los centros urbanos no pasaban con mejor suerte, así pues se --  
gestó el profundo descontento social, el pueblo durante una primera etapa--  
se dejó guiar por el celo pacificador.

Aunque los ataques al sistema porfirista datan desde el Siglo -  
XIX, no fué sino hasta inicios del XX que las protestas se hicieron ininte--  
rrumpidas.

" Una de las primeras protestas lo constituyó el manifiesto del  
1° de marzo de 1903, formado por Camilo Arriaga, fundador del Club Liberal  
"Ponciano Arriaga", por medio del cual se invitaba a la integración de - -  
clubes de la misma ideología."(25)

El programa del partido liberal del 1° de julio de 1906, ya se--  
ñalaba algunos de lineamientos sociales que vendrían a incorporarse en la  
Carta Constitucional de 1917, señalaba este documento entre otras cosas, -  
la exigencia para los propietarios de tierra, de cultivarlas sopena de per--  
derlas en beneficio del que sí lo hiciera.

Muy entusiasta fué la labor, por otra parte del partido anti---  
reeleccionista que encabezaron Emilio Vázquez Gómez, Toribio Ezquivel, - -  
Francisco I. Madero, Felix Palavicini, José Vasconcelos y Filomeno Mara, -  
entre otros el proponer su programa del 15 de abril de 1910, en la gran --  
convención independiente de los partidos antireeccionistas y democráti--  
cos, que postuló a Madero como candidato, en su programa deja en claro la--  
tónica liberal bien definida del maderismo que se vino a completar con el--  
documento que habría de iniciar el movimiento de 1910, el Plan de San Luis  
del 5 de octubre de 1910, que si bien se encontró nutrido principalmente -

---

(25) Sayeg Helú, Jorge, "EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL  
MEXICANA", Editorial Septentas, México 1974, página 108.

de un ideario político, no por eso descuido el problema latifundista, cuyo auge costo la vida a infinidad de asentamientos indígenas y mestizos.

Madero triunfo como jefe del movimiento y ya como tal firmó el convenio de Ciudad Juárez, el 25 de mayo de 1911, en el que se comprometió al licenciamiento de las tropas revolucionarias, sin medir las consecuencias nefastas de esta entrega, por estos motivos empezaron las divergencias entre Madero y Emiliano Zapata, ya que la cuestión agraria quedó un tanto relegada del programa de acción maderista, Zapata y Madero, el primero en favor de la resolución del problema en la tierra y el segundo luchando por la democracia, se enfrentaron pugnando cada uno por su causa; por lo que " Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, expidió su famoso Plan de Ayala, cuyo texto de fuerte inspiración revolucionario-social, encaminado a efectuar las providencias necesarias para la resolución del problema originado por la injusta distribución territorial."(26)

Siendo el pre-nombrado documento de capital importancia, pues señalaba el verdadero anhelo del pueblo mexicano, que fuera la lucha por sus derechos sociales, fué utilizado como base jurídica para la realización de los actos agrarios ejecutados por Zapata.

Al mismo tiempo que Zapata, Francisco I. Madero también dicta providencias encaminadas a la resolución del problema agrario, en donde pretendía la creación de ejidos por medio de la colonización de terrenos baldíos y la formación de la pequeña propiedad, así lo reafirma en el decreto del 18 de diciembre de 1911.

En la circular del 8 de enero de 1912, Madero ractifica un tanto su postura y presta su atención a los asuntos ejidales y de asentamien-

---

(26) Chávez Padrón, Martha, "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO"  
Editorial Porrúa, México 1974, página 292.

tos humanos rurales, reconociendo que los Ayuntamientos, asambleas o corporaciones municipales de la República sea cual fuere la denominación con -- que sean designadas por las leyes locales, tienen personalidad jurídica -- para promover lo referente al deslinde amojonamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos, de los pueblos, se separará el fundo legal de pueblo, destinado exclusivamente para salones de habitación, calles, escuelas, mercados, etc., y las porciones de terreno que se reserven para caminos, panteones, hospitales y demás usufructos. El sobrante del terreno se fraccionará y se repartirá entre los jefes o cabeza de familia, procurando que esto se haga lo más equitativamente posible, atendiendo al número de personas que componen cada familia y dando a los lotes de cultivo siempre que se pueda una figura rectangular.

El error Maderista fue de benevolencia ya que él pretendía satisfacer las demandas de todos los sectores, aún del reaccionario, por lo que se alejó un tanto del pueblo, y de sus justas pretenciones sociales y esto lo orilló a tremendas presiones políticas, que lo hicieron sucumbir - el 22 de febrero de 1915.

El 26 de marzo de 1913, se proclamó el Plan de Guadalupe, cuyo contenido se circunscribió al desconocimiento de Victoriano Huerta y puntos meramente políticos, pero el triunfo de Carranza este convocó a una -- reunión de jefes revolucionarios, como Obregón, Villa y Zapata, que se realizó en Aguascalientes del 1º de octubre hasta noviembre de 1914, en esta convención se adoptaron los principios del Plan de Ayala.

Por motivos políticos, los jefes revolucionarios se dividieron Carranza se trasladó a Veracruz, y es ahí donde dictó adhesiones al Plan de Guadalupe, que contuvieron ya disposiciones económico-sociales que vieron la luz el 12 de diciembre de 1914.

Después de haber resultado victorioso sobre los demás caudillos Carranza expide la primera Ley Agraria de la revolución, el decreto del 6 de enero de 1915, y cuyo proyecto estuvo a cargo de Luis Cabrera, y que constituyó la primera realidad concreta que se ofreciera al trabajador del campo; en el contenido señala esta Ley que el ejido no sería propiedad del pueblo sino que quedara en lotes particulares, no sin las limitaciones necesarias para evitar la especulación de los predios y acapamientos de ellos, en manos de particulares voraces. " La función social de la propiedad se vislumbra ya en esta Ley, pero no será sino hasta 1917 que se establece nítidamente en el marco constitucional." (27)

El nuevo derecho de la propiedad en México, surge como producto de esta Revolución, cuyo marco jurídico análisis y que tras cuatro siglos de gestación y lucha por este derecho, al fin obtiene su autonomía por medio de la Ley Carrancista el 6 de enero de 1915.

En nuestro País, los pobladores de los asentamientos humanos, han sido los factores del cambio social, que dió fruto a nuevas formas jurídicas que fueron adaptables a los requerimientos populares y que encontraron su punto cúlmine en la plasmación socio-liberal en la Carta Constitucional de 1917.

Las características socio-geográficas de nuestro País condicionaron la aceptación de la pequeña propiedad territorial frente a la propiedad comunal de los pueblos, debido a esta síntesis el carácter ganadero preponderante de la zona norteña del País, donde la densidad demográfica era baja desde la Colonia, se fomentaría un acaparamiento territorial que llegaría a niveles desorbitados, como en la Baja California y otros Estados fronterizos, y por no existir tierras comunales la lucha territorial se inclinaría por la formación de la pequeña propiedad, mediante el

---

(27) Suárez, Marcos Manuel, "LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD" en revista "PENSAMIENTO POLITICO", México 1975, página 38

fraccionamiento de los grandes latifundios; en cambio el carácter agrícola de las zonas sureñas, y central, donde la población era densa y donde los asentamientos humanos darían lugar a una lucha por la tierra entre los particulares y los pueblos, era obvio que la lucha por la tierra tomara un diferente cariz al tomado por los pobladores norteños e hicieron el blanco de sus demandas la restitución de las tierras comunales que les habían sido arrebatadas.

En vista de las consideraciones anteriores encontramos que el derecho a la propiedad es un derecho positivo surgido de la necesidad humana, para explotar racionalmente los frutos de la tierra y que eminentemente deben contener, por esto una función social.

Se elevó a rango constitucional el derecho a la tierra y sus limitaciones en favor de la colectividad, con el fin de asegurar la vida --- próspera y pacífica de cada uno de sus asentamientos humanos.

## CAPITULO SEGUNDO.

### II. - LA FORMACION JURIDICO-SOCIAL DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS.

#### A).- CONDICIONES GENERALES DE FORMACION.

Iniciaremos nuestro capítulo con la consideración de que la filosofía que dió origen a la presente Ley, se debió, a un profundo humanismo, que lo caracteriza por pretender mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana y además erradicar los lamentables contrastes de que son escenarios los centros urbanos del país, que dañan a sus problemas al deprimir la vida social.

Debido a que los habitantes de nuestro país, reclaman la posibilidad de vivir en un centro de población digno y ser beneficiarios del bienestar que se puede derivar de los procesos de urbanización como un anhelo de justicia social, que de fin a la injusta concentración de los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de centros urbanos.

Por ello "La problemática de los asentamientos humanos que vive el país, es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado mexicanos, no puede postergarse, como ninguna de las medidas que se orientan a reducir los desequilibros sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico." (28)

---

(28) Silva Herzog, Jesús, varios "ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA", Editorial Porrúa, México 1977, página 471.

Resulta imprescindible sentar las bases jurídicas para reorientar al proceso urbano, debido a que a partir de 1950, comienza una gran concentración de habitantes en los centros urbanos.

La falta de planeación del crecimiento urbano, a contribuido a agudizar el desempleo y subempleo en las ciudades y a la marginación de grandes grupos sociales en asentamientos espontaneos segregados, carentes de servicios elementales y aislados físicamente a causa de graves problemas de transporte y vialidad.

El crecimiento desordenado de las ciudades a dado lugar también "a la concentración de la tierra en pocas manos, la especulación con la vivienda, la anarquía y el derroche en el uso del espacio urbano."<sup>(29)</sup>

Estos problemas se presentan con mayor severidad en los casos que el fenómeno migratorio se orienta en forma desmedida a uno o muy pocos centros urbanos.

"En la actualidad 20 millones aproximadamente de habitantes la cuarta parte total del país, radica en las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey."<sup>(30)</sup>

Pero la concentración es especialmente dramática en la Ciudad de México, debido a que recibe a más del 50% del volumen total de las corrientes migratorias del país tomando como base las 57 ciudades principales. Guadalajara y Monterrey, solo captan entre las dos la cuarta parte de los habitantes que recibe la capital.

---

(29) Ovalle Fernández, Ignacio, Discurso ante la Cámara de Diputados con motivo de la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.

(30) Ramos, Pedro, "EL PESO DE LA TRADICION EN LA EXPLOSION DEMOGRAFICA, Editorial Paz, México 1983, página 59.

Para configurar las relaciones entre la población y el desarrollo de los asentamientos humanos, en México recurriremos a las estadísticas sobre los elementos demográficos esenciales:

Así pues consideramos nuestra dinámica poblacional, en virtud de que nuestro país es el único en el mundo que teniendo más de 70 millones de habitantes aproximadamente, crece a una tasa media anual del - - - 5.5%, duplica por ende su población en solo 20 años, cosa que otros países logran en 35.

Este ritmo, repercute entre otras cosas, en la estructura económica y social, restringe el mejoramiento de la calidad de la vida del mexicano, porque como hemos señalado anteriormente las demandas crecientes de habitación, empleo, servicios urbanos, salubridad etc., no son posibles de satisfacer al mismo ritmo de nuestra dinámica demográfica.

Cabe señalar que la fecundidad tiende a ser mas alta en las localidades pequeñas y por el contrario, mas baja en las grandes ciudades, - al igual que las mujeres que habitan en las grandes urbes empiezan a tener hijos a edades mas avanzadas.

Es necesario reducir el crecimiento de las grandes urbes y además superar los contrastes del campo y la ciudad. Para evolucionar de un sistema macrocefálico de ciudades a un desarrollo regional, de acuerdo -- con nuestra accidentada geografía, dependerá el avance social en la producción económica y en todo lo que se a dado en llamar justicia social.

Los problemas del campo, se reflejan en el crecimiento de los - centros urbanos, y los problemas de estos se obstaculizan las soluciones -

destinadas al campo, contra este círculo vicioso deben aportarse las medidas que respondan a un desarrollo armónico de esta dicotomía campo-ciudad, pues igual atención merecen estos dos contextos del conjunto nacional.

" El crecimiento desordenado de los centros de población provocan entre otras cosas un rendimiento decreciente en la inversión de recursos para satisfacer las necesidades de servicios públicos."<sup>(31)</sup>

La problemática urbana, no podía quedar limitada únicamente a la atención de uno de los niveles de gobierno, se requiere de un trabajo interdisciplinario, es decir en conjunto y solo mediante planes elaborados y ejercitados por la Federación, los Gobiernos de las entidades federativas y los Ayuntamientos, de acuerdo con sus respectivas competencias y con una perspectiva semejante podrá lograrse la ordenación de los centros de población, así como aprovechar al margen los recursos de que dispone el país por la comunidad, con un sentido de beneficio social, a fin de lograr el desarrollo equilibrado del país del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Esto implica para los Gobiernos "asumir la conducción del proceso y para los pueblos implica participar activa y creadoramente."<sup>(32)</sup>

La Federación, Entidades Federativas y Municipios en el ámbito de su jurisdicción, deberán hacer que las tierras, aguas y bosques sean -- utilizadas conforme a la función que se les haya destinado, se impone a la Administración Pública Federal, la obligación de elaborar, en el ámbito de su competencia los planes y programas que respondan a las necesidades del desarrollo de los asentamientos humanos, los que deberán estar de acuerdo con las bases y objetivos de la planeación, económica y social, y realizarse de manera conjunta por las diversas dependencias de la Administración.

---

(31) Ramos, Pedro, Ob. Cit., página 61.

(32) Silva Herzog, Jesús, varios, Ob. Cit., página 471.

Las grandes concentraciones humanas, rebazan los límites políticos e impactan las economías de los centros urbanos, limitando el fenómeno de la conurbación, el cual se presenta cuando dos o más centros urbanos forman o tienden a formar una continuidad demográfica establecida la conurbación, el titular del Ejecutivo hará la declaratoria correspondiente, para que posteriormente se estudie el caso y se ordene y regule el desarrollo de dicha zona, un ejemplo de este problema lo es la Ciudad de México y catorce municipios del Estado de México.

El objetivo fundamental del ordenamiento legal de los asentamientos humanos, es su desarrollo racional y adecuado, con relación a los centros urbanos de población, implicando dicho desenvolvimiento el proveer y asegurar los medios necesarios, para la subsistencia y la satisfacción de los servicios que requieren sus habitantes, por lo que se establece que corresponderá a las entidades federativas y a los municipios concretizar a través de su legislación los principios rectores establecidos en la Ley en comento.

Pasando ahora a nuestro marco jurídico, diremos que nuestra --- Constitución de 1917, antes de 1976, no contuvo disposiciones referentes - a la regulación urbana, debido a las diferentes condiciones historicas, en que vió la luz el magno documento, por lo que se hizo necesaria la apari- ción del decreto firmado el 29 de enero de 1974, que reformó el párrafo -- tercero del artículo 27 Constitucional, que adicionó al artículo 73 con la fracción XXIX-C y que por último adicionó también el artículo 115 con -- las fracciones IV y V y que transcribimos a continuación:

" Reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Cons- titución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1º- Se reforma el párrafo tercero del artículo 27 de- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como- sigue:

Artículo 27.- \* \* \*

\* \* \*

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de im poner a la propiedad privada las modalidades que dicte el inte- res público, así como el de regular, en beneficio social, el -- aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apro- piación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la- riqueza pública cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vi da de la población rural y urbana. En consecuencia, se dicta- ran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos huma- nos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y desti nos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras pú- y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento

y crecimiento de los centros de población, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación para la creación de nuevos centros de población agrícolas, con tierras y aguas que le hicieran indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola de explotación."

Artículo 2º.- Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XXIX-C para que dar como sigue:

I a XXIX-B.- \* \* \*

XXIX-C.- Para expedir las Leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Artículo 3º.- Se adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las fracciones IV y V para quedar como sigue:

\* Este artículo comienza así: " El congreso tiene facultad...

Artículo 115.- \* \* \*

I a III.- \* \* \*

IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en la que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

V.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas formen o -- tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

#### TRANSITORIOS.

PRIMERO:- Las presentes reformas de adhesión entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO:- El Congreso Federal y las Legislaturas Locales deberán expedir en el plazo de un año, las Leyes reglamentarias previstas en las anteriores reformas y adhesiones.

El segundo paso lo constituyó la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual fue aprobada el 20 de mayo de 1976, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del mismo año, la cual estudiaremos a continuación.

B.- DISPOSICIONES GENERALES.

Esta Ley en su capítulo primero relativo a las disposiciones generales nos detalla claramente la descripción de un asentamiento humano y centros de población, siendo el primero:

" La radicación de un determinado conglomerado demográfico con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran;"

Y el segundo nos dice:

" Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para su vida normal, las que se reserven a su expansión; las constituidas por sus elementos naturales que cumplen una función de preservación de las condiciones Ecológicas de dichos centros, y las que por resolución de la Autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos."

Estas disposiciones que son de orden público e interés social, tienen por objeto:

Establecer las concurrencias de los Municipios y Entidades Fedrativas y la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercera sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, - reservas y destinos de áreas y predios.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos, se llevará a cabo a través de:

El Programa Sectorial, Programas Estatales, Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano, así como los Programas de Ordenación de Zonas Conurbadas.

Las Autoridades de los Municipios, Entidades Federativas, y de la Federación, proveerán en la esfera de sus respectivas competencias, el cumplimiento de los planes o programas correspondientes y a la observancia de esta Ley, por lo que se establece la concurrencia y coordinación entre los tres niveles de gobierno, que en capítulo siguiente estudiaremos detalladamente.

C.- DE LA CONCURRENCIA Y COORDINACION DE AUTORIDADES.

Importante es el estudio del capítulo segundo el cual nos habla de la concurrencia y de la coordinación de autoridades.

Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado serán ejercidas de manera concurrente por las Autoridades de los Municipios, Entidades Federativas, y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

En relación al primer ámbito, deberán:

Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras - según su actitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función -- que se les haya señalado en los planes o programas respectivos.

Elaborar y llevar a ejecución los planes o programas de desarrollo urbano.

Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarias para el desarrollo urbano.

Regular el Mercado de los Terrenos y de los Inmuebles destinados a vivienda popular.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

En general proveer a la exacta observancia de la planeación y -- programación urbana.

En relación al Programa Sectorial de Desarrollo Urbano, este se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y especificará los objetivos, prioridades y políticas que regirán la acción pública en esta materia.

Dicho Programa estará sometido a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encausamiento y evaluación - a corto, mediano y largo plazo, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos del país, con el fin de obtener un desarrollo armónico, equilibrado y justo de los asentamientos humanos.

" Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal "(33), ejercerán sus funciones que afecten el desarrollo urbano, -- de modo congruente con los objetivos y prioridades de la planeación de Desarrollo, y en la elaboración de los planes y programas, se ejercerán dichas funciones de manera conjunta.

El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, celebrará acuerdos de coordinación en materia de acciones e inversiones de Desarrollo Urbano, con los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios.

A la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, corresponde:

Coordinar la elaboración, revisión y ejecución del Programa Sec

---

(33) Entendiéndose por ella las Dependencias y Entidades a que se refiere el artículo -- 1º de la Ley Orgánica de la Administra--- ción Pública Federal.

mientos correspondientes.

- IV.- Establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de resoluciones administrativas referentes a la ordenación del Desarrollo Urbano.
- V.- Señalar o instituir los Tribunales o Autoridades Administrativas competentes para ventilar inconformidades que se susciten con motivo de la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes al Desarrollo Urbano y fijar las defensas y recursos procedentes.
- VI.- Establecer los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, fijando las responsabilidades en que los mismos o sus funcionarios puedan incurrir, más vías de reparación de daños y señalamiento de sanciones.
- VII.- Establecer las medidas de ejecución administrativa, para hacer efectiva las obligaciones de hacer y de no hacer.
- VIII.- Configurar los delitos y las infracciones administrativas en que puedan incurrir los transgresores de Leyes, Reglamentos, Planes o Programas Locales de Desarrollo Urbano.
- IX.- Establecer mecanismos para evitar los procesos de ocupación irregular de la tierra urbana.
- X.- Las demás atribuciones que le otorgue la presente Ley."(35)

---

(35) Cfr., Ley General de Asentamientos Humanos, Editorial Porrúa, México 1982, página 17.

torial de Desarrollo Urbano, el cual deberá ser sometido a la aprobación - del Presidente de la República, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomará las medidas necesarias, para que las Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito solo autoricen operaciones acordes con los "planes o programas". (34)

A los poderes de las Entidades Federativas corresponde en el ámbito de sus competencias:

" A).- LEGISLATURAS LOCALES:

I.- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano; ( en el que se incluiran las normas pertinentes para )

a).- La elaboración, previsión y ejecución del Plan Esta--  
tal.

b).- La elaboración revisión y ejecución de los Planes Mu--  
nicipales de Desarrollo Urbano.

c).- Coordinación entre los planes Estatal y Municipal.

d).- Fijar la competencia a favor del Gobernador del Esta--  
do de los Ayuntamientos o conjunta para la aprobación  
de los Planes Municipales.

II.- Dictar los decretos que procedan sobre fundación de centros  
de población.

III.- Establecer el régimen aplicable a los procesos de conurba--  
ción entre los centros de población de varios municipios--  
de la propia entidad, con la participación de los Ayunta--

---

(34) Cabe aclarar que estos Planes o Programas son a los que se refiere el artículo 4° de la Ley en comento.

" B).- A LOS EJECUTIVOS LOCALES

- I.- Tomar la participación que les asignen las Leyes de sus respectivos Estados, en la elaboración, revisión y ejecución de los planes y programas de Desarrollo Urbano.
- II.- Coordinar el Programa Estatal con el Sectorial de Desarrollo Urbano, haciendo al efecto las proposiciones que estimen pertinentes para la elaboración de este último.
- III.- Coadyuvar con las Autoridades Federales en el cumplimiento del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano en el Territorio de su Entidad.
- IV.- Participar en la Planeación y Regulación de los Centros de Población situados en el territorio de su entidad.
- V.- Participar en la planeación y regulación de los centros de población, situados en el territorio de su entidad y de otra vecina que constituyen o tiendan a constituir un fenómeno de conurbación.
- VI.- Iniciar ante la respectiva Legislatura Local, la fundación de centros de población.
- VII.- Celebrar convenios con los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas o de la Federación, que apoyen a los objetivos y finalidades propuestas en los diversos planes.
- VIII.- Apoyar y asesorar a los Ayuntamientos en la elaboración de los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano.

IX.- Publicar los Planes o Programas de Desarrollo Urbano y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, previa aprobación de los mismos, por el Ayuntamiento que corresponda.

X.- Las demás que le otorgue la presente Ley."<sup>(36)</sup>

Corresponde a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia:

Formular, aprobar, administrar y promover el cumplimiento de -- planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, aplicables a los centros de población, ubicados dentro del territorio municipal y enviarlos -- para su publicación al Gobernador de la Entidad.

Celebrar convenios que autoriza la Legislación Local con la Federación, Entidades Federativas o con otros municipios.

Administrar la zonificación urbana.

Proveer lo referente a inversiones y acciones que tiendan a la - conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, de - conformidad a los planes o programas mencionados.

Proponer a los Poderes del Estado que correspondan la fundación de centros de población dentro de los límites de su jurisdicción.

Participar en la Planeación y regulación de los procesos de - -

---

(36) Cfr., Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, D.O.F., de fecha 27 de diciembre de 1983, página 39.

-conurbación,, coordinarse y asociarse con otros Municipios de la misma En tidad Federativa, para la más eficaz prestación de los servicios públicos- que les correspondan.

Otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción- de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra ur- bana, y participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales para el crecimiento urbano y de las zonas sujetas a conserva- ción ecológica.

Las demás atribuciones que le confiere la Ley."<sup>(37)</sup>

#### D.- DE LAS CONURBACIONES.

En nuestro capítulo tercero llamado de las conurbaciones, impor- tante es que comencemos por explicar este fenómeno del que hemos hablado - en anteriores páginas, en su artículo 18 la presente Ley nos dice:

" El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más cen- tros de población forman o tienden a formar una continuidad de- mográfica."<sup>(38)</sup>

Por lo que, zona de conurbación es una área circular generada - por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de in- tersección de la línea fronteriza entre las Entidades Federativas y de la- que resulte de unir los centros de población correspondiente.

---

(37) Ibid.,p., 40.

(38) Ibid.,p., 41.

Los Municipios y los Gobiernos de las Entidades Federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, cuando se comprenda una extensión -- mayor o menor a la definida anteriormente, además podrán pactar que se considere que existe una zona conurbación cuando:

- "a).- Uno de los centros de población crezca sobre la zona antes señalada.
- b).- Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano y se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas." (39)

El fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria, si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local, expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el Periódico Oficial Correspondiente, y si localiza en más de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación, en ambos casos se publicará además en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación.

Treinta días después de la publicación el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Gobernación, convocará a los Gobernadores y Presidentes Municipales, para constituir una comisión de carácter permanente, presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, para que elabore el programa de reordenación y regulación del desarrollo de dicha zona.

---

(39) Cfr., Ibid., p., 41.

Una vez aprobado por el Titular del Ejecutivo, el programa se expedirán las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio.

#### E.- DE LAS REGULACIONES A LA PROPIEDAD EN LOS CENTROS DE POBLACION:

Nuestro capítulo cuarto llamado de las Regulaciones a la propiedad en los centros de población, debemos decir que el ejercicio del derecho de propiedad, sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las normas contenidas en los planes o programas de desarrollo urbano y en su caso, en las declaratorias de usos, reservas, provisiones y destinos.

En los Planes o Programas, se señalarán las acciones específicas, para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y la fundación de los mismos, requerirá decreto expedido por la Legislatura de la Entidad Federativa correspondiente.

Al respecto la Ley en estudio expone la definición de dichos conceptos, entendiéndose por:

- " a).- Mejoramiento: La acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente de un centro de población."<sup>(40)</sup>
- " b).- Conservación es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de obras materiales, de edificios, monumentos, plazas públicas, parques y todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural de conformidad con las leyes vigentes."<sup>(41)</sup>

---

(40) Cfr., Ibid., p., 41.

(41) Ley General de Asentamientos Humanos, Op., Cit., pág., 24.

" c).- Y por crecimiento la determinación de las áreas de expansión futura, la participación de los Municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los Programas parciales a través de los cuales se incorporen porciones de de la reserva a la expansión urbana, la adquisición por parte del Estado y los Municipios de predios ubicados en áreas antes señaladas, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra que plantee la dinámica de los centros de población."<sup>(42)</sup>

A los Municipios les corresponde formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros urbanos, para tales efectos por zonificación se entenderá:

La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población, reglamentación de usos, destinos, destinos y reservas a través de declaratorias correspondientes las cuales deberán expresar las razones de beneficio social que las motivaron, estas declaratorias se dividen en varias que a continuación enunciaremos.

Declaratoria de Usos, establecerán las normas de aprovechamiento de los predios, para que aquellas zonas de un centro de población que ordene los planes o programas correspondientes.

Declaratorias de Reservas, contendrán la delimitación de las áreas de expansión futura del centro de población.

La declaratoria de Destinos, contendrá la delimitación precisa de las zonas o predios de que se trate, así como la descripción del fin o

---

(42) Cfr., Ibid., p., 25.

aprovechamiento público, a que estos prevean dedicarse.

Los Gobiernos de los Municipios y Entidades Federativas, tendrán un derecho de preferencia para adquirir los predios comprendidos por las declaratorias de reserva, cuando dicho predios sean puestos a la venta o a través de cualquier acto público, vayan a ser objeto de una transmisión de propiedad, igual derecho tendrán en los casos de remate judicial o administrativa, para tal efecto los propietarios, notarios, jueces y autoridades administrativas deberán notificar al Gobierno del Estado y al Municipio, para que ejerzan su derecho de preferencia por un plazo de 30 días.

Quando sea necesaria o de mayor beneficio social la ocupación de la propiedad, la autoridad pública, proveera a la expropiación de la misma.

Todos los actos, convenios y contratos, relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho relacionado con la autorización de predios, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios, conforme a las declaratorias correspondientes.

#### F.- DE LA TIERRA PARA LA VIVIENDA URBANA.

En este capítulo quinto denominado de la tierra para la vivienda urbana, nos expone que las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana, dicten las autoridades conforme a la Ley.

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

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

Se busca evitar la especulación en el mercado de inmuebles y captar las plusvalías que genera el Desarrollo Urbano, para aplicarlas en beneficio de los habitantes de los centros de población, reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas, mediante la oferta de la tierra que atienda, preferentemente las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con los Gobiernos de los Estados y Municipios, celebrarán acuerdos para la operación administrativa del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda. Pero cuando estos provengan de la Federación, la enajenación de predios que realizan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las Entidades Federativas, y los Municipios o sus Entidades paraestatales, estará sujeta a que el solicitante no sea propietario de casa-habitación, en ninguna localidad, las condiciones de pago se determinarán en atención al ingreso de los solicitantes y la superficie corresponderá al lote tipo o de tamaño promedio de la localidad.

También se regula sobre las entidades privadas cuya actividad -- sea la construcción de viviendas, las cuales podrán adquirir terrenos que les enajenen las entidades públicas, siempre que se comprometan a su vez a enajenar los predios y lotes a solicitantes con plena observancia del presente ordenamiento.

El precio de venta de lotes o predios, por parte de las Empresas privadas a los adquirientes será fijado por las Dependencias, Instituciones y Organismos de los Gobiernos de los Estados o Municipios, o en su caso, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

### CAPITULO TERCERO.

#### PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA COMO REPERCUSION SOCIAL DE LA REGULACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación y a partir de la previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, especifica los objetivos, metas, prioridades e instrumentos de política, para la atención de la problemática inter e intraurbana. Sus planteamientos están orientados a apoyar la política de descentralización de la vida nacional, coadyuvar al desarrollo estatal integral y al fortalecimiento del municipio. Así mismo, el programa representa la respuesta a las disposiciones del artículo 4º de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este programa lleva inherente las orientaciones de la política gubernamental con el objeto de en su caso dar soluciones a los problemas de carácter urbano, vivienda popular, servicios públicos, y en general todos los instrumentos necesarios para construir un nuevo sistema de vida en todos y cada uno de los Estados de la Federación. Así mismo, intenta dicho programa orientar a la conciencia popular para que se lleve a cabo un esfuerzo colectivo y al mismo tiempo flexible, con el cual se pueda lograr amalgamar acciones de gobierno, y con él posibilidades de solidaridad con gobernados.

A tal conciencia popular se le ha despertado en los foros que se han establecido en todas y cada una de las Entidades Federativas, Municipios y Organismos del Sector Público, obteniéndose datos, elementos para proyectar estudios siguiendo en un orden por parte de la infraestructura a la superestructura que planteó la Administración Pública Federal, con la

iniciativa presentada ante la H. Cámara de Senadores y Diputados, para concluir con la promulgación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda de 1984-88.

Enunciaremos primero que este Programa tiene un diagnóstico el cual conforma el entorno inmediato del hombre, es el ubicar el caso concreto al hipótesis que se ha programado, al plan, al deseo, principalmente en el vigente siglo, sin embargo es complejo ubicar tal hipótesis al hecho, debido a los cambios sociales de las diferentes regiones y asentamientos que se encuentran tanto en los sectores urbanos como en el suburbano, en el campo y agrícola, debido a los cambios de regiones en México, que lo mismo se encuentra el individuo ante los grandes mantos de riqueza que nos ofrecen las regiones ejemplo la zona Huasteca donde se encuentra una de las regiones más fértiles, así como en otros lugares en donde el hombre por lo inhóspito de la tierra, apenas sobrevive al cambio social que lo lleva a la pobreza.

Sin embargo, tanto entre grupos sociales como entre el campo y la ciudad y entre las regiones del país, subsistían factores estructurales como las desigualdades sociales, que se ven fuertemente agudizadas por la coyuntura crítica de la economía nacional.

Hemos de recordar que a partir de la Segunda Guerra Mundial, vino una etapa de desarrollo social y urbano, la iniciativa privada fue causa determinante y se ubica en los lugares de mayor crecimiento social, desde luego repercutiendo su aparición en un sistema de progreso a través de la industria del comercio, es por ello que los Gobiernos de la República han acentuado su atención en los lugares en que se han hecho asentamientos de población y en la actualidad la situación es la siguiente:

Los 76.4 millones de habitantes de la República Mexicana, se --

alojan actualmente en cerca de 125,000 asentamientos humanos. La población urbana representa aproximadamente dos tercios del total nacional, pero según pronósticos, para el año 2,000 tres de cada cuatro mexicanos vivirán en centro urbanos. Así, en 1984, 50.9 millones de habitantes se concentran en el 2129 centros de población, de más de 2500 habitantes, mientras que el 25.5 millones, viven en 123,171 asentamientos rurales, por lo que el problema territorial en la República Mexicana es verdaderamente muy complejo.

En el Programa Nacional en comento, se enfoca el problema social en los siguientes términos:

Las desigualdades entre áreas geográficas, centros de población y medios rural y urbano en materia de distribución del ingreso, satisfactores básicos y en general de los beneficios del desarrollo, son una consecuencia directa del fenómeno concentración-dispersión.

Este fenómeno que ha sido estudiado a través de las auscultaciones y de la observación de los Sociólogos, es evidente que basta con -- hechar un vistazo alrededor de nosotros para percatarnos de que no obstante de que las autoridades, intentan constantemente resolver los problemas viales, de dotación de agua potable, instalación de redes de energía eléctrica y teléfonos, se está haciendo casi imposible que se continúe ensanchando e instalando mayor cantidad de satisfactores a la sociedad, se está llegando al momento en que va a ser prioritario el mantenimiento de las -- grandes ciudades, que la construcción de nuevos centros de población o bien construcción de las capitales de los principales Estados de la República.

El problema que se avecina es difícil porque mientras las autoridades se preocupan por dar mayor número de viviendas en las grandes ciu-

dades de interés social, el gasto público crece y en la última medida la fuente tributaria que es la Planta productiva pierde fuerza por el agotamiento que le está causando tanto impuesto y elevación del mismo en todos aspectos, debido a que a mayor intervención del Estado en la vida del gobernado, exige más control y más dificultad para que nazcan nuevas fuentes de producción o centros de comercialización de satisfactores de primera necesidad y superfluos, pues estos últimos va a llegar el momento en que no serán adquiridos.

Grave problema a acarreado en las grandes ciudades el crecimiento de la población, respecto a obtener satisfactores básicos, particularmente la vivienda, pues cada día se agota más el lugar donde se construirán viviendas, se hace más imposible y costoso en las grandes ciudades la construcción de casas-habitación, es más difícil que las arterias que comunican de un lugar a otro a los habitantes de una ciudad, se abran, el presupuesto que se han fijado los Gobiernos de la República, para satisfacer las necesidades de transporte se están agotando.

La Educación en nuestro pueblo nos está demoliendo día a día, -- pues mientras el Estado abre nuevas calles y Avenidas en las ciudades, para obtener una mayor y mejor circulación de vehículos, también como contrapartida esas anchas avenidas se estrechan con el estacionamiento de vehículos a los lados de ambas aceras por los ciudadanos.

Indudablemente es un grave problema el que representan los asentamientos humanos y la educación, todo ello sin contar que debido a la emigración de los campesinos a la Metrópoli han surgido problemas como la especulación con el suelo, asentamientos humanos irregulares, que provocan un crecimiento costoso y desarticulado y obliga a los habitantes y al Estado que es el encargado de distribuir el gasto público aun mayor esfuerzo -

económico y humano para lograr una integración al Desarrollo Urbano y de vivienda.

Es verdaderamente caótico el problema que representa la desorganización con la que hemos crecido en México, es por ello, que nos permitimos referirnos a continuación al reconocimiento que vierte sobre el particular en lo que se refiere a los asentamientos humanos y titularidad de la propiedad en nuestro país, el Programa Nacional en comento, en los siguientes términos:

Zona Federal: La Ley de Bienes Inmuebles de 1902 declaró bienes del dominio público, dependientes de la Federación, las playas y la zona Marítima-Terrestre.

Los principales problemas que se presentan son:

Limitado aprovechamiento en función de su potencial de desarrollo.

Falta de mecanismos de coordinación entre los tres niveles de Gobierno y con los sectores social y privado.

Desconocimiento de los ocupantes de la normatividad aplicable, provocando restricciones en el acceso a grupos populares.

Irregularidad tanto de ocupantes individuales como de grandes asentamientos, que traducen en la ausencia de pagos de derechos.

Acciones limitadas de conservación, mantenimiento y limpieza.

Deterioro ecológico.

Importante es que mencionemos la Administración del Patrimonio y Mobiliario Federal, el cual esta constituido por los bienes que se encuentran al servicio de los órganos que integran la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal y los bienes de origen religioso que fueron objeto de nacionalización, por las Leyes de Reforma.

A la fecha se cuenta con 152,000 inmuebles federales, en los que se presentan situaciones de irregularidad, en virtud de que no se cuenta con documentos que acrediten derechos de propiedad, o las dependencias que las ocupan no tienen el respectivo decreto de destino.

Así mismo existen inmuebles sin uso u ocupados por particulares vía arrendamiento o ilegalmente, así como 121 asentamientos irregulares -- identificados en terrenos federales, en síntesis en estos casos prevalece la ausencia de documentos que acrediten los derechos de propiedad, desaprovechamiento o subutilización de los bienes o invasiones de los mismos.

Es caótico lo expresado, pero también es honesto el reconocimiento de tal problemática que hace el Estado, que tal vez no será subsanada debido a que en todos los renglones nos encontramos afectados por el tiempo, que destruye redes de agua potable y de alcantarillado, vías de comunicación, viviendas de uso popular, que han sido construidas con material barato, para poder concedérselas en pagos con facilidades a personas de escasos recursos.

En fin el Estado esta ante la problemática de convertirse en un ente de mantenimiento de recursos y de servicios públicos o bien en un constructor, lo real es que estamos llegando al límite de la capacidad económica del pueblo para satisfacer sus necesidades más imperiosas en las grandes ciudades, mientras grandes superficies de tierra y fuentes de trabajo agropecuarias, estan siendo abandonadas por personas que como ya se -

ha explicado anteriormente llegan a las grandes ciudades con el objeto de luchar y encontrar mejores satisfactores, pero que no se analiza por la guerra que produce el espejismo de las grandes ciudades, que cada día el hombre que llega a una gran ciudad, como Guadalajara, Monterrey y Distrito Federal, escasean las oportunidades y los medios de sobrevivir.

Para resolver la problemática que se ha planteado en forma general, el presente programa nacional a formulado el siguiente potencial y perspectivas:

" Avances y limitaciones en la planeación del Desarrollo Urbano para solucionar los problemas señalados, en los últimos diez años, la planeación de los asentamientos humanos a logrado avances significativos, entre ellos destacan:

La formulación de la Ley General de Asentamientos Humanos y de las Leyes estatales correspondientes, que proporcionan una base jurídica fundamental para la acción en la materia.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que definió una imagen objetiva a largo plazo del sistema urbano.

La formulación de planes y programas de desarrollo urbano: 31- Estatales, 2377 Municipales, 6 de zonas conurbadas, 324 de centros de población, 2 regionales 60 parciales, 12 sectoriales y 22 esquemas de desarrollo urbano, así como la formación de cuadros técnicos, diseño de metodologías y sistematización de una gran cantidad de información en la materia.

La promulgación de la Ley de Planeación que integran los elementos anteriores al sistema nacional democrática.

Las recientes adiciones al artículo 115 Constitucional que amplia las atribuciones de los municipios en materia de desarrollo urbano.

Las modificaciones y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos y a las Leyes de Reforma Agraria, Bienes Nacionales y Obra Pública, así como la promulgación de la nueva Ley Federal de Vivienda.

La consolidación de los comités estatales para la planeación -- del desarrollo que contribuyó a fortalecer las labores locales de la planeación del Desarrollo Urbano.

Las experiencias favorables de participación popular, tanto en asentamientos urbanos como rurales que han constituido una fórmula democrática de distribución y atribuciones y realización solidaria de acciones."<sup>(43)</sup>

Para el cumplimiento de este Programa Nacional en estudio, el Estado se ha fijado objetivos específicos y que los define en la siguiente forma:

" Los objetivos del sector Desarrollo Urbano y Vivienda, se conforman a partir de los elementos de la política nacional que se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, se orientan a la atención conjunta de los problemas del hombre y de los espacios de su convivencia, que permitan crear un ambiente adecuado a su desarrollo individual y social y contribuir directamente en el avance hacia una sociedad más igualitaria, al impulso de la descentralización de la vida nacional, al apoyo de los esfuerzos nacionales para el desarrollo del empleo y el combate a la inflación y a mejorar la calidad de la vida."<sup>(44)</sup>

---

(43) Cfr., Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, - Poder Ejecutivo Federal, página 20.

(44) Ibid., p., 27.

Es necesario hacer una somera interpretación de los objetivos-- tan profundos que se han definido anteriormente, pues esta plagada de -- buenas intenciones, de deseos de que las cosas se hagan bien, de que verdaderamente llegue la justicia social para todos los mexicanos, por ello, -- es imperioso que tratemos de entender que significa cuando expresa que los objetivos " se orientan a la tensión conjunta de los problemas del hombre y de los espacios de convivencia ..."; esto se debe entender que es la -- intención de dar solución a problemas tan ancestrales como los que ha venido tratando de superar el hombre a partir, del momento en que principio a dejar su huella en la tierra como hombre, es decir, tener conciencia de -- que el ser humano se ha desenvuelto, en la tierra según sus necesidades en un ente sedentario o nómada.

Los objetivos ya planteados, pretenden dar al ciudadano, en el lugar en donde se encuentre la comodidad que siempre a buscado la humanidad desde tiempos inmemoriales, ser residente o transeunte, sea nacional o extranjero, en fin el lugar en donde se encuentre el hombre será atendido- en forma conjunta con sus problemas, en espacio y en tiempo, creándole un adecuado ambiente para su desarrollo individual.

Según el Programa Nacional materia de nuestro estudio, sus objetivos son encontrar una sociedad igualitaria, dándole todo el respaldo a - la nación para combatir la inflación y mejorar la calidad de vida, y así - para que se logre una vida más armónica y mas comprensible no solo en lo interno sino también en lo externo.

Para lograr este objetivo el Estado decidió transformar lo que- llama "...ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional...", pretendiendo que se logre un control del -- -crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México,.

Creando ciudades intermedias o medias entre esta gran urbe y -- las ciudades más grandes de las Entidades Federativas.

Debemos aclarar que ese objetivo se inclina a ordenar y regular el crecimiento de los centros de población, lo cual desde luego lleva inherente la regularización de la tenencia de la tierra en todos sus aspectos.

El Estado desea que se logre un acercamiento de créditos baratos para los ciudadanos, con el fin de resolver sus problemas de habitación y combatir el deterioro de lo ya construido.

En verdad el Gobierno de México, se ha echado auestas una tarea tan difícil, que solo será posible realizarlo a través de la participación ciudadana, en las tareas de reconstrucción, mantenimiento, instalaciones, construcción y todo aquello que signifique sostener a las grandes ciudades, que por el uso el tiempo y su calidad de construcción, está llegando el momento en que posiblemente solo en principio se logre el mantenimiento de lo que tenemos y cuando se hayan reparado todos y cada uno de -- los edificios, monumentos históricos, escuelas entonces si, construir nuevos.

No cabe duda que es mas costoso como se ha observado en la vida cotidiana que se demuelan grandes edificios para asentar nuevos, y es más difícil y más caro levantar redes de agua potable y alcantarillado que hacer nuevas, sin embargo los problemas se presentan para las grandes ciudades cada día mas difíciles y más costosos, pues se destruye para después -- construir.

Dentro del Programa Nacional en comento, se encuentran los renglones de acciones de gasto público, subdivididos en desarrollo urbano y vivienda.

Las acciones de gasto público en materia de Desarrollo Urbano, se encuentran orientadas a transformar el sistema urbano nacional y los centros de población que lo conforman.

Se instrumentan las acciones que se han planteado contribuyendo a la disminución de los desequilibrios sociales, generados por una excesiva concentración económica y de población.

Con el objeto de disminuir las disparidades regionales causadas por un proceso de urbanización desordenado, se busca encontrar un sistema y su construcción en un territorio que se encuentra equilibrado, esto es, a corda a incrementar los niveles de bienestar social, particularmente a las clases sociales, como lo menciona el espíritu del Programa aludido, para los beneficios de los más postergados.

Desde luego, este sistema va a requerir de un impulso del crecimiento de la industria de la construcción, no solo desde el punto de obras nuevas, sino obras de mantenimiento y modificación, remodelación, sostenimiento de instituciones de nueva creación, sistemas educativos, para las personas que se beneficiarán o que son objeto de la modificación de sus modos de vida.

Resulta muy difícil concretizar todas y cada una de las acciones tendientes a cumplimentar los deseos que se ha trazado el Gobierno Federal en México.

Pues no obstante que se generará un gran número de empleos, aumentando la producción de materiales e insumos para la vivienda infraestructura, equipamiento, que desde luego demanda el sector público del sector privado, tal vez con un comportamiento de promoción, acceso autorizado gubernamental alcanzar las metas que se han definido, ello no es la total-

solución a la problemática que hemos analizado.

Porque es evidente que en la actualidad los medios para alcanzar las metas y los beneficios que pretende el Gobierno Federal para hacer mas cómoda la vida del mexicano, depende desde luego de los materiales con los que se cuente efectivos.

El gasto público debe hacerse con apoyo en elementos estructurales económicos, que nos aseguren que tanto los programas de construcción-mantenimiento, reubicación, dispersión de redes de agua potable y alcantarillado con la construcción de casas, remodelaciones etc., es decir todo lo que se pretende debe estar respaldado por el motor y llave de todo el mundo en esta era económica que es el dinero.

Ese numerario con el cual debemos contar no solo las acciones gubernamentales, sino las acciones privadas, pues evidente que para que se ayude a las clases marginadas, se requiere de un compromiso pueblo-gobierno.

Es menester afirmar que el ciudadano puede estar educado, convencido de que el Estado se está ocupando de mejorar su situación económica, social, habitacional, comunitaria.

Por lo que en una relación sinalagmática perfecta, el ciudadano reconozca que tiene obligaciones y tambien derechos, que sepa que si el sector Gobierno esta interesado en llevar a cabo los planes para que mejore su vida.

El gobernado debe comprender que la obligación que el tiene así como el compromiso de que si se le ofrece algo y se cumple con ello, el a-

su vez tiene la obligación de responder en la vida comunitaria, hacia -- quien le está dirigiendo sus pasos, a esa vida mejor, social y económica-- mente hablando.

Las acciones gubernamentales estan bien definidas para lograr - los objetivos que se encuentran en la política urbana.

Para lo cual se deben de coordinar acciones, particularmente en tre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Agrí- cultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Turismo según lo perfila el Programa Nacional en comento.

Creemos que se veria incompleto tal coordinación de acciones -- sin la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Se-- cretaría del Trabajo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como - la participación directa de los Gobiernos de todas y cada una de las Enti-- dades Federativas, de los Organismos Descentralizados.

Debe existir coordinación para que todas y cada una de las De-- pendencias del Poder Ejecutivo Federal, Poder Legislativo y Poder Judicial se incorporen a la tarea de investigar si los beneficios que se plantean - por el Gobierno Federal, los afectan o los incitan para formar esta Unidad que es un sistema gubernamental, tendiente a dar mejor satisfactores al -- pueblo.

Importante es enunciar que la participación de la Secretaría de Educación Pública, es necesaria en la instrumentación del Programa Nacio-- nal materia de nuestro estudio.

Debido a que es indiscutible que al llevar a cabo su cumplimiento, surge una interrelación gobierno-gobernado muy íntima que también es muy difícil de obtener.

A través de la educación en todos los niveles en la vida comunitaria, se podrían alcanzar todas y cada una de las acciones de gobierno en forma conjunta con los particulares.

Si el Estado instrumenta el Programa, el ciudadano está obligado, no precisamente como una contraprestación, sino como un acto de unidad solidaria en su propio beneficio, de contribuir a su educación.

Debe entender que es y cuales serán los logros que se obtendrán con las acciones de gobierno y que participación tendrá en esas acciones gubernamentales.

Pues indiscutible que si el ciudadano está esperando que el Gobierno le conceda a título gracioso todo lo que se ha planteado, el particular no sienta socialmente, como ciudadano ninguna obligación hacia el Estado, hacia su comunidad y hacia sus familiares.

ES evidente que para que se obtenga un beneficio de cualquier índole, debemos tener conciencia en que consiste el beneficio y en que forma nos afectará en nuestra vida social y particular.

Es por eso que si bien el Gobierno Federal se a preocupado por instrumentar un sistema tendiente al beneficio de sus gobernados, estos deben compenetrarse de la problemática de las intenciones que se han señalado en la super estructura del Programa Nacional en Materia.

Es menester que en primer lugar, se eduque al mexicano, que entienda el papel que juega en la solución de los problemas sociales.

Debe entender que no solo es beneficiario, sino que es corresponsable de que los programas, los planes, los proyectos para que se hagan realidad dependen indiscutiblemente de su participación en forma solidaria.

Como hemos analizado con anterioridad la educación es un requisito indispensable que requiere el gobernado, y la cual se debe impartir a todos los niveles, a través de todos los medios de comunicación masiva, en los centros de capacitación para el obrero, en el aula escolar.

Las intenciones del Gobierno Federal las debe comprender el ciudadano para que participe activamente y no se sienta protegido por los deseos de que algún día vivirá social y particularmente mejor, porque de lo contrario no aportará nada para conseguir los objetivos que se han planteado, es por eso nuestra propuesta de la participación de la Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, también juega un papel muy importante en la cumplimentación del multicitado programa.

Debido a que los problemas del sector más productivo de México, están ligados a ella, a sus problemas, y son los trabajadores quienes han venido resistiendo desde hace más de doce años los embates de la inflación.

Pues si bien en la actualidad el Infonavit es un organismo que en alguna medida cubre necesidades del sector obrero, no es suficiente tal acción de dicha dependencia, ya que en mínima parte ha cumplido con sus objetivos, y el salario del trabajador, pierde día a día su capacidad-

adquisitiva.

Es muy importante que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las Secretarías de Finanzas de los Estados, estén convencidas de que el Programa Nacional en estudio tiene un elevado costo.

Es necesario hacer una selección de necesidades presentes y proyectar cuales serán las futuras.

En estos momentos de crisis económica mundial, de sujeción de nuestro peso a la beiedad del Sistema Monetario Internacional, fijado por los Bancos de Estados Unidos y de otras partes del mundo, nos tienen prostrados en una economía dirigida desde las oficinas financieras que nos están oprimiendo en nuestros pensamientos de superación y están a punto de generar estallamientos sociales.

Es indudable que la captación de numerario, el Estado lo ha diversificado, debido a que también participa en la explotación de bienes y servicios que en otra época correspondían exclusivamente a los particulares.

Tal actividad en ocasiones lejos de captar impuestos que en otra época se pagaba en forma raquítica, principalmente por las Empresas que prestaban servicios públicos, actualmente el Estado ya no recibe esos pequeños impuestos.

Es necesario que de los impuestos que tenemos determinados, cada uno de los ciudadanos como son Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, y otras cargas que cubre el ciudadano, se dispogan hacia el benefico colectivo.

Es menester y se supone que ya se han hecho los presupuestos -- para el Programa Nacional en materia, a largo plazo, pero es obvio que en la actualidad con la devaluación y la inflación y los acoses político-fi-- nancieros que se rescienten en México, dirigidos desde el exterior, los -- programas los planes resultan con carácter aleatorio, es decir no se puede precisar si podemos cumplir en un 100% con lo planteado.

A todo lo anterior hay que agregar que aún el ciudadano en Méxi-- co no ha cobrado conciencia de que debe pagar impuestos.

Para estar en posibilidades de cumplir con todo lo planteado y -- ayudar socialmente a los individuos y a la comunidad es necesario que el -- tributo debe ser una obligación la cual debemos cumplir todos de conformi-- dad con el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Es-- tados Unidos Mexicanos, por lo que no debe quedar en una hipótesis de la - norma sino que se debe cumplir en la mejor medida que corresponda al guber-- nado, ya que dicho dispositivo constitucional a la letra dice en su parte -- conducente:

ARTICULO 31.- " Son obligaciones de los mexicanos:

...IV.- Contribuir para los gastos públicos así de la Federa--- ción como del Estado y Municipio en que residan de la manera -- proporcional y equitativa que dispongan las Leyes."<sup>(45)</sup>

Es claro el ordenamiento en comento, pero hasta que grado lo -- cumplimos los ciudadanos así como si es suficiente el pago y el tributo pa-- ra alcanzar el pago de las metas que se han fijado, en ese orden de ideas-- es necesario un estudio socio-económico monetario muy complejo, que desde-- luego los consideramos por el momento imposibilitados para dar alguna opi--

---

(45) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos",  
Serie Legilación, México, 1984, art. 31.

nión para la solución de este problema.

No debemos olvidar que es determinante que para el cumplimiento de cualquier satisfactor, de cualquier adquisición por parte de cualquier de los gobernados, se requiere necesariamente que sea pagado por el propio ciudadano, porque en la actualidad así como en la antigüedad no han dado resultado las deudas gubernamentales.

Se requiere que el pueblo luche por sus ideales, tenga fe en alcanzarlos en bien de la humanidad, y hasta el momento en nuestro medio social y económico no se ha observado el espíritu de sacrificio nacional que se requiere para que todos con una unidad sólidamente reafirmada logremos los objetivos que el Estado pretende para la comunidad.

Es necesario afirmar que este Programa Nacional, nos comenta -- que el Gobierno Federal continuará con la descentrelización de gasto público y a través de sus coordinaciones sectoriales y de sus empresas para estas tales, canalizará estos recursos de conformidad a las prioridades que se -- asignen para cada una de las ciudades medias, que antes hemos enunciado, -- complementando así mismo los recursos crediticios en atención de zonas urbanas críticas.

Para fortalecer la capacidad de aparato productivo y distributivo el gasto público se orientará hacia el fomento de la Industria de la -- Construcción y fabricación de materiales e insumos, así como la distribución de esta, propiciando aún más su integración nacional y a la vez que -- se fomente la reactivación de otras ramas económicas, así como un número -- importante de empleos.

Para el desarrollo de las ciudades medias establecerán políticas de promoción y estímulos fiscales, conjuntamente entre las dependencias del Gobierno Federal y los Estados en apoyo a los sectores privado y social, en programas como el de Parques Industriales, Parques de Materiales y Puertos Industriales..

Otra fuente de financiamiento del sector público federal que se seguirá fortaleciendo son los recursos provenientes de permisos y concesiones otorgadas para la explotación de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar.

Se hace necesario señalar que los sectores de la población no solo deben ser auscultados para conocer sus necesidades de desarrollo, sino que se requiere que tanto los obreros el sector popular, los campesinos a través de sus grandes centrales, así como la iniciativa privada tengan conciencia y se incorporen a luchar como un solo hombre.

Diferentes organizaciones como la CANACINTRA, COPARMEX, CONCANACO, a través de sus agremiados así como los industriales, agricultores, de pequeña propiedad, los comerciantes alcanzan asimilar los programas de beneficio social y piensan en función social.

Tendremos buenos resultados y el desarrollo urbano así como de la vivienda será todo un éxito, pero sino encontramos esta concientización en todos los sectores y ciudadanía en general posiblemente no se logren los objetivos que se están buscando materializados.

Es por ello que los planes o programas de desarrollo urbano tendrán los siguientes efectos.

Un análisis profundo del Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación, Estados y Municipios.

Precisar cuales serán los efectos a corto y largo plazo de la inflación.

Tomar en cuenta un análisis del comportamiento de la Nación en sus diferentes estratos sociales.

Analizaremos a continuación el Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación, Estados y Municipios:

El proyectar el presupuesto como un efecto del Programa Nacional en estudio, bien puede describirse como el arte de planear, vivir dentro de una restricción económica.

Todas las organizaciones o individuos, tienen límites económicos, impuestos a lo que desean hacer.

La elaboración de un presupuesto cualquiera que sean sus complejidades debe reunir algunos requisitos básicos, tales como:

- 1.- Determinación de los distintos objetivos que trata de lograr el Gobierno, en este caso el cumplir con el Programa Nacional.
- 2.- Estimar el costo de aspirar a la consecución de esos objetivos en diversos grados, es decir, cual es precio económico, político y social que se presentará.

3.- La valoración de la disposición y capacidad del pueblo para financiar el Programa de Gobierno en su totalidad, observar y determinar si este plan no puede ser alcanzado.

Con tales bases es tradicional que en la práctica los encargados de elaborar el presupuesto, tratan de organizarse con fines presupuestales, tratando de deslindar los aspectos básicos entre política y hacienda.

Se debe analizar profundamente entre los ingresos que obtendrá el Gobierno en el orden del tributo y la repercusión social y posibilidades de que los impuestos se obtengan sin la molestia de la colectividad o bien sin afectar sus más imperiosas necesidades, como son la alimentación y el vestido en nuestra época.

Podemos dejar en segundo término la Educación aunque es primordial, porque en esta vida primero es vivir y luego como va a ser la forma de vivir, dado que vivimos en un país que esta en vías de desarrollo.

Con esta tesitura, es evidente que la política ascendería esta en primer término, por lo que se debe atender antes de iniciar el programa y los planes de desarrollo urbano y vivienda.

El análisis del presupuesto es una serie, podriamos decir de -- predicciones, que tratan de concretizar, de ubicar hipótesis de conexiones entre palabras y cifras, de los documentos presupuestarios y el comportamiento humano.

Para precisar el concepto, la elaboración del presupuesto trata de determinar los recursos financieros con los que contará el Gobierno para el Programa o Planes a objetivos humanos.

Las normas para determinar al presupuesto, se toman en base a una situación estimativa y otra de comportamiento.

El precisar cuales serán los efectos a corto y largo plazo de la inflación así la deflación, entendiéndose por la primera una disminución y por la segunda un aumento del poder adquisitivo del dinero, medidas de forma acostumbrada por un índice de precios, ya que cuando aumenta el índice de precios es sabido que los economistas expresan que hay disminución del poder adquisitivo de dinero, de condiciones inflacionistas y al contrario cuando baja.

Hemos estado viviendo una inflación galopante, cuya espiral esta agobiando a los pueblos, la deuda pública cada día se hace más difícil pagarla.

La inflación es un fenómeno que altera la distribución tanto de la renta como de la riqueza, en una forma aleatoria en esta época y en acentuación sistemática .

La inflación es aleatoria en nuestros días, en virtud de que estamos sujetos a una oferta y demanda que imponen a México del exterior.

Nuestra moneda por consiguiente actualmente no se repercute económicamente en forma determinativa en el mundo esta sujeta al movimiento financiero de los Estados Unidos de Norteamérica.

Aunado a lo anterior, podemos decir que los préstamos y los empréstitos, que dicho país ha hecho, a nuestro país, si bien lo han beneficiado, es o fué una ayuda que en la actualidad se ha convertido en un yugo monetario, arbitrario y hegemónico en contra de nuestro país.

Unos cuantos bancos estan propiamente decidiendo la repercusión social y económica de un pueblo y de otros muchos, pero en este aspecto y en nuestro tema nos referimos exclusivamente a México.

Por lo antes descrito, es necesario tomar en cuenta que el -- Presupuesto de Egresos e Ingresos de la Federación, la devaluación del -- impacto redistributivo de la inflación en los individuos y sectores de la población.

Se estima que se deberá tomar en cuenta el conjunto, es decir - el impacto diferencial entre los individuos y los grupos, en función de -- dos factores:

La habilidad que se tenga para preveer el curso de la inflación y la capacidad para ajustar su comportamiento económico a sus - previsiones.

Consideramos que es muy difícil que los planes y programas de - desarrollo urbano y vivienda, llegan a cristalizar las aspiraciones sociales que buscan.

Antes de iniciar planes tan ambiciosos tenemos que resolver --- nuestra economía, para satisfacer las necesidades mas imperiosas de la población, como son la educación, como los alimentos, el vestido, conservar y además incrementar las fuentes de producción, hasta guardar un equili--- brio.

Cuando se tenga capacidad competitiva productiva y una solidez económica más o menos estable, se prodrán realizar con mayor éxito los pla y programas de desarrollo urbano y vivienda y la adecuada regulación de -- los asentamientos humanos en toda su extensión.

El intento de realizarlo y crear medidas legislativas las cua-- les deberán cumplir los individuos, por supuesto que no queden en simples leyes y reglamentos, decretos y acuerdos, se busque una perfecta localización de los asentamientos humanos en las mejores condiciones sociales y -- económicas.

El tercer elementos que hemos destacado como factor, es el de -- tomar en cuenta el comportamiento de la Nación, en sus diferentes estratos sociales, esto desde luego va íntimamente vinculado a las características que tiene un Gobierno en sus decisiones y el límite de su variación.

En nuestro sistema mexicano se ha caracterizado la soberanía -- nacional y la forma de gobierno en nuestra Constitución Política de los Es -- tados Unidos Mexicanos en los artículos siguientes que a continuación -- transcribimos:

"La soberanía esencial y originariamente en el -- pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y -- instituye para beneficio de éste. El pueblo tie -- ne en todo tiempo, el inalienable derecho de alte -- rar o modificar la forma de gobierno." (46)

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en -- una República representativa, democrática, fede -- ral, compuesta de Estados Libres y Soberanos en -- todo lo concerniente a su regimen interior pero --

---

(46) Cfr., Ibid., en su artículo 39.

unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamentada."<sup>(47)</sup>

Hemos mencionado los artículos constitucionales, con el objeto de ilustrar que para el cumplimiento de todo plan, programa o proyecto que tenga una repercusión nacional, debe acojerse y respetar en primer lugar los postulados de soberanía y forma de gobierno antes mencionado.

Corresponde al pueblo dentro de la repercusión social de la regulación de los asentamientos humanos, en cuanto lo afecta directamente, medir en primer lugar el grado de eficacia del gobierno, es decir, si la capacidad del Gobierno para satisfacer las necesidades de la comunidad es completa o bien, sino conviene a esa comunidad o a la Nación.

Es indudable que es a través del H. Congreso de la Unión, como se manifiesta la voluntad nacional, pero también es evidente, que en ocasiones las Leyes y los decretos no corresponden o bien no quedan ubicados a la problemática concreta que representa el fenómeno social en nuestros días, que es cambiante, debido a muchos factores internos y externos del país.

Sin embargo, tenemos que arriesgar a suponer sin conceder, que todos y cada uno de los pueblos o comunidades que se benefician, si se ejecuta el plan, tendrán que emitir su opinión y corresponsabilizarse para su cumplimiento o bien permanecer pasivos.

El paternalismo aparente del Gobierno hacia los gobernados, agrava la planta productiva y a los mismos ciudadanos, porque cuando se otorga a alguien algún objeto o prestación a título gratuito, se muestra pasivo a la productividad, o bien el lado positivo, cuando al individuo se le propone que se le entrega algo, por lo cual el va a cumplir con una con

---

(47) Cfr., Ibid., en su artículo 40.

traprestación, es por lo que analizaremos a continuación los dos casos:

I.- Comportamiento pasivo de los ciudadanos al Plan Nacional de Desarrollo Urbano:

El ciudadano espera que el Gobierno se esfuerce solo y le en tregue un beneficio sin hacer el gobernado el menor esfuerzo en este aspecto es el marginado que no produce para la comunidad, que no colabora en tareas personales con el Gobierno, que no participa en la cosecusión de los satisfactores que va a obtener, etc., por lo que es una carga para todos los ciudadanos en general ejemplo de esto lo damos a continuación:

- a).- Comportamiento pasivo del campesino: Que no siembra sus tierras ni ayuda a sembrar las de otros y en consecuencia no coopera en bien de la comunidad ni con el Gobierno.
- b).- Comportamiento pasivo del obrero, que trabaja con baja calidad, sin esforzarse por elevar o cuando menos sostener los principales elementos cualitativos de su producto, que no coopera con sus compañeros no tiene conciencia de clase, sabotea la fuente de trabajo, se acoge al sindicato para cubrir sus deficiencias, y definitivamente no le interesan las acciones de Gobierno.
- c).- Comportamiento pasivo del burócrata: Que solo le interesa checar su tarjeta, cobrar puntualmente sus quincenas, pero no tiene conciencia del servicio público que tiene que cumplir, que no coopera con sus compañeros y que esta demoliendo la estructura del Estado.

d).- Comportamiento pasivo del productor o industrial, que solo funciona en afán de obtener dinero, pero que no paga impuestos, no participa en ninguna campaña de beneficio social, cuando tiene oportunidades cambia la moneda nacional por dólares y saca las divisas del país, y no participa definitivamente en ninguna acción de Gobierno.

## II.- Comportamiento activo de los Ciudadanos al Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda:

a).- Comportamiento activo del campesino, que siembra perfectamente sus tierras, ayuda en el cultivo de otras tierras, aprovecha al máximo los préstamos que le hace el Estado, tiene conciencia del desarrollo y la necesidad de la regulación de los asentamientos humanos, es positivo y pone todo su esfuerzo por beneficiar a la comunidad y a él mismo.

b).- Comportamiento activo del obrero, que se esmera en que los productos que elabora o fabrica mantengan su control de calidad, cuida sus máquinas con las cuales trabaja - esta pendiente de los problemas sociales y del gremio - que lo afecta y esta conciente de la necesidad de que se cumpla el Plan de Desarrollo Urbano, así como la regulación de los asentamientos humanos la cual es una acción gubernamental positiva y esta dispuesto a cooperar.

c).- Bocrata: Que está al pendiente de ser un buen servidor público y se actualiza y coopera con el Gobierno a la consecución de los planes de cualquier orden que beneficien a la colectividad y a si mismo.

d).- Industrial: Produce sin pretender bajar la calidad de sus productos, paga puntualmente sus impuestos, no saca divisas del país, inclusive trata de hacer aportaciones en favor del cumplimiento de los planes que realiza el Gobierno.

Cabe aclarar, que los comportamientos antes expresados, son solo ejemplos que se muestran,, para tener un índice un poco más impreciso - de lo que será el momento en que se de cumplimiento a los planes y programa de desarrollo urbano y vivienda y a la regulación de los asentamientos humanos, pues aunque son programas que tienden a elevar y ayudar en la vida social a los individuos, y así mismo en distribuir correctamente a la población en ciudades medias, intermedias, y distribuir a las que se encuentran en las grandes urbes, tiene una repercusión sociológica muy trascendental, pues en este momento nos enfrentamos a una realidad en la que -- existen pocas posibilidades económicas y a una gran pérdida de liquides -- no solo del gobierno, sino de todas las empresas en general, en el campo, en la ciudad y en todos los lugares donde se aplican los términos sociales económicos y políticos, es por lo que creemos que es muy difícil conocer - el comportamiento de la Nación, la conducta social que se apreciará y las consecuencias políticas y económicas que nos presentan.

Sin embargo es de afirmar que las acciones del Gobierno son definitivamente enfocadas en una justicia social hacia sus gobernados, el -- programa del que hemos estado comentando, siempre tenderá a la estabilidad social y aún equilibrio justo en toda la sociedad.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA:- La facultad que tiene el Estado para planear nuestros asentamientos humanos, emana de las reformas y adiciones constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, en el año de 1976, que proponen el desarrollo equilibrado del país, atendiendo integral y coordinadamente las relaciones entre el campo y la ciudad.

SEGUNDA:- El hecho de que se planen y se regulen nuestros asentamientos, tiene una meta prefijada, la de llegar a la próxima centuria -- con los números de mexicanos que consideramos que deban ser, para elevar - cualitativamente, la vida de cada mexicano, ese es el objeto de esta Legislación Social.

TERCERA:- Tenemos la imperiosa necesidad de tomar conciencia de nuestro problema demográfico, de percatarnos de la crisis que nos transforma de población rural o subrural y de urbana a suburbana, a fin de lograr un sano crecimiento y una racional distribución de la población.

CUARTA: - Solo dentro de nuestra institucionalidad y por medio de un proceso normativo podemos proponer soluciones para nuestros problemas de asentamientos.

QUINTA: - La esencia de nuestras libertades nos impiden acudir a criterios impositivos parciales, sin embargo esta misma esencia nos permite fijarnos metas, objetivos y acciones ajustadas siempre a nuestro derecho y en particular dentro del camino que nos señala la Ley General de Asentamientos Humanos.

SEXTA: - Tenemos que cuidar tanto la proliferación de asentamientos humanos pequeños y dispersos, como el de congestionamiento de nuestras ciudades principales, puesto que tan caro e inconveniente resulta dotar de -- los mínimos servicios urbanos a ambos tipos de centros, que constituyen las -- expresiones mas extremas de nuestra problemática actual.

SEPTIMA:- La adopción del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda esta orientada hacia la colaboración de los Estados, los Municipios y la Federación, para inducir las soluciones a los sectores público, - privado y social a fin de hacer frente a nuestro compromiso urbano, así como los problemas de nuestra convivencia prioritariamente y con proyección - al futuro.

OCTAVA:- La política de planeación basada en el Programa Nacional aludido, pretende regular el número de mexicanos, que hemos de vivir en las ciudades y en el campo y además, adquirir para todos un aumento de calidad en nuestro nivel de vida.

NOVENA:- Para cumplir con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, nos enfrentamos a diversos problemas que debemos de resolver antes de ejecutarlo, como lo es un análisis del presupuesto de egresos e ingresos de la Federación, Estados y Municipios, así mismo resolver el - problema que representa nuestra economía, para que se lleguen a realizar -- las aspiraciones sociales que se buscan.

DECIMA:- Es necesario que haya una coordinación de acciones entre las Secretarías de Estado, señaladas por el Programa Nacional mencionado como son las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos y Turismo, así como las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Trabajo, Educación Pública y Hacienda y Crédito Público, - que a nuestro juicio son tan importantes como las primeramente descritas.

ONCEAVA:- Dentro de nuestra problemática urbana, ocupa un destacado lugar el conflicto generado por la escasez de vivienda; por lo que nos debemos proponer como meta el que cada mexicano cuente con una vivienda digna para él y los suyos cuidando de que la sociedad permita a cada individuo adquirir la habitación con su capacidad de trabajo, procurar estas condiciones a través del perfeccionamiento de nuestras instituciones, es un imperativo de nuestra justicia social.

DOCEAVA:- Ante la complejidad del problema habitacional, nuestra alternativa, es la participación de todos los ciudadanos en la construcción de sus propios alojamientos, al fomentar la auto-construcción de viviendas, beneficiaremos también la utilización de materiales locales de construcción y para aprovechar el espacio, una solución podría ser la construcción de unidades habitacionales y multifamiliares.

BIBLIOGRAFIA.

- ARREOLA, Gerard, LAS CIUDADES PERDIDAS, Colección Testimonios del Fondo, México 1974.
- BARTA, Roger, ESTRUCTURA AGRARIA Y CLASES SOCIALES DE MEXICO, Ediciones-Era, México 1980.
- CASADOS B., Alfonso J., EL DERECHO AGRARIO Y EL CAMBIO SOCIAL, en revista Pensamiento Político, México 1976.
- CASTELLS, Manuel, PROBLEMAS DE INVESTIGACION EN SOCIOLOGIA URBANA, Editores España, S.A., Madrid 1971.
- CASTRO, BRAVO, Armando, PAPEL DE LA MUJER EN EL CAMBIO DEMOGRAFICO, en revista Pensamiento Político, México 1975.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Serie Legislación, México 1984.
- CUE CANOVAS, Agustín, EL FEDERALISMO MEXICANO, Ediciones Era, México - - 1960.
- CHAVERO, Alfredo y otros, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Tomo I, Editorial Grolier, México 1984.
- CHAVEZ PADRON, Martha, EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO, Editorial Porrúa, México 1974.
- DAVIES, Keith, TENDENCIAS DEMOGRAFICAS URBANAS DURANTE EL SIGLO XIX EN MEXICO.
- DE LA PEÑA, Sergio, FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO, Editorial Siglo XXI, México 1975.

- DE PINA, Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, Editorial Porrúa, México 1983.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA DE LA NUEVA ESPAÑA, Editorial Porrúa, México 1966.
- DIAZ SOTO Y GAMA, Antonio, LA CUESTION AGRARIA EN MEXICO, Ediciones El Caballito, México 1976.
- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1982.
- GONZALEZ NAVARRO, Moises, HISTORIA MODERNA DE MEXICO, México 1957.
- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel, LA REVOLUCION SOCIAL DE MEXICO, en revista Pensamiento Político, México 1974.
- HALL, Peter, LAS GRANDES CIUDADES Y SUS PROBLEMAS, Ediciones Guadarrama, Madrid 1965.
- KENNET TURNER, John, MEXICO BARBARO, Editorial Costa Amic, México 1967.
- LOPEZ CAMARA, Francisco, LAS CLASES MEDIAS EN EL DESARROLLO POLITICO DE-MEXICO, en revista Pensamiento Político, México 1975.
- MARTINEZ GARCIA, Gerónimo, MEXICO, UNA VISION DEMOGRAFICA DE SU COMPOSICION POR REGIONES, en revista Pensamiento Político, México, 1974.
- MORENO, Manuel, LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS, México 1967.
- MORENO TABLEROS, Juan Manuel, MEXICO Y LA SOCIEDAD DE 1910, en revista - Pensamiento Político, México 1974.

- MORSE, Richard, LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS, S.E.P., México 1973.
- OHLIN, Goran, CONTROL DE LA POBLACION Y DESARROLLO ECONOMICO, Editorial-Diana, México 1974.
- PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988, Poder Ejecutivo Federal.
- PORRAS MACIAS, Agustín, EL CAMBIO DEMOGRAFICO Y LA PLANIFICACION FAMILIAR, en revista Pensamiento Político, México 1973.
- RAMOS, Pedro, EL PESO DE LA TRADICION EN LA EXPLOSION DEMOGRAFICA, Editorial Pax-México, México 1983.
- REUNION NACIONAL SOBRE EL SECTOR DESARROLLO Y ORGANIZACION SOCIAL, I.E.P. E.S., DEL P.R.I., México 1976.
- RODRIGUEZ PEREZ, Francisco, TRAYECTO HISTORICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN MEXICO, en revista Pensamiento Político, México -- 1976.
- ROVAIX, Pastor, GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 y 123 DE LA CONSTITUCION DE 1917, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla, Pue., 1945.
- SAYEG HELU, Jorge, LA CREACION DEL DISTRITO FEDERAL, Colección Popular, Cd. México, México 1975.
- FRANCISCO I. MADERO Y EL INICIO DE LA REVOLUCION MEXICANA, en revista Pensamiento Político, México 1973.
- EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA, Editorial Septentas, México 1974.
- SEMO, Enrique, HISTORIA DEL CAPITALISMO EN MEXICO, Editorial Era, México 1973.

SILVA HERZOG, Jesús y otros, ASENTAMIENTOS HUMANOS, URBANISMO Y VIVIENDA, Editorial Porrúa, México 1977.

----- EL AGRARISMO MEXICANO Y LA REFORMA AGRARIA, -  
Fondo de Cultura Económica, México 1959.

SUAREZ, Marcos Manuel, LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD, en revista Pen-  
samiento Político, México 1975.

TOSCANO, Salvador, DERECHO Y ORGANIZACION SOCIAL DE LOS AZTECAS, México-  
1968.

T. MUÑOZ, MEDINA ECHAVARRIA Y J. CALVO, DICCIONARIO DE SOCIOLOGIA, Fon-  
do de Cultura Económica, México 1975.

TREJO, Luis Manuel, EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO, Colección Ar-  
chivo del Fondo, Editorial Fondo de Cultura Económica, --  
México 1982.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Serie Legislación,  
Editorial Porrúa, México 1984.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de 27 de diciembre de 1983, EN DECRETO-  
QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY -  
GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, Editorial Porrúa, México 1982.

Esta Tesis fue elaborada en su  
totalidad en los Talleres de -  
Impresos Moya, Rep. de Cuba -  
No. 99 Despacho 23 y 24. -  
México 1, D.F.