

879309

8
20



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

Clave : 879309

" REGIMEN JURIDICO DE DERECHO URBANISTICO EN EL NIVEL MUNICIPAL "

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS

Que para obtener el titulo de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

ROSA MARIA MACIAS MARTINEZ.

Junio 1987.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO I

Introducción General a la Problemática sobre Asentamientos Humanos.

- I. 1. Origen y Formación de las Ciudades Modernas.
- I. 2. Proceso de Urbanización.
 - I. 2. 1. Antecedentes Históricos en México.
 - I. 2. 1. 1. La Comunidad Indígena.
 - I. 2. 1. 2. Urbanización en la Epoca Colonial.
 - I. 2. 1. 3. Urbanización en el México Independiente Hasta Nuestros Días.

CAPITULO II

Economía y Urbanización del Municipio de Celaya.

- II. 1. Sistema Ecológico.
- II. 2. Perfil Económico.
- II. 3. Población y Desarrollo Urbano.

CAPITULO III

El Marco Jurídico de los Asentamientos Humanos.

- III. 1. Reunión del Habitat sobre Asentamientos Humanos en la ONU.
- III. 2. Antecedentes Jurídicos de los Asentamientos Humanos en - - México.

- III. 3. Artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Federal.
- III. 4. Ley Federal de Asentamientos Humanos.
- III. 4. 1. Reformas y Adiciones a Diversas Disposiciones de la Ley -- Federal de Asentamientos Humanos de 1984.
- III. 4. 2. Ley Federal de Vivienda.
- III. 5. 1. Marco Constitucional.
- III. 5. 1. 1. Reformas a la Constitución Local en el Año de 1976.
- III. 5. 1. 2. Reformas a la Constitución Vigente.
- III. 5. 2. Leyes Reglamentarias en el Estado de Guanajuato.
- III. 5. 2. 1. La Legislación Anterior a 1977.
- III. 5. 2. 2. La Legislación Vigente.
- III. 5. 2. 2. 1. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato.

CAPITULO IV

El Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya.

- IV. 1. Su Formulación.
- IV. 1. 1. La Fundamentación Legal en la Formulación.
- IV. 1. 2. Procedimiento Administrativo Para su Formulación.
- IV. 1. 3. Autoridades, Organos y Organizaciones que Intervienen en su Formulación.
- IV. 1. 4. Materia a Regular por el Plan en Nuestro Municipio.
- IV. 2. Su Aprobación.
- IV. 2. 1. La Fundamentación Legal en la Aprobación.
- IV. 2. 1. Procedimiento en la aprobación.

CAPITULO I

INTRODUCCION GENERAL A LA PROBLEMATICA SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

INTRODUCCION GENERAL A LA PROBLEMATICA SOBRE - -
ASENTAMIENTOS HUMANOS

I. 1. - Origen y formación de las ciudades modernas.

El punto de partida para determinar el origen del proceso de urbanización se encuentra en la formación de las ciudades. Sin embargo es necesario hacer una diferencia entre la urbanización y la pura existencia de las ciudades, las cuales surgen en un periodo mucho más remoto en la historia de la humanidad. *

* " Es posible hablar de los albores de las ciudades desde 5,000 años - antes de nuestra era con la existencia de la ciudad de Jericó (hoy Jordán). Sin embargo, aunque existen algunos asentamientos urbanos al final de la Edad de Bronce (3,500 A.C.), es alrededor de 2,500 años - A.C cuando se tienen noticias de ciudades de considerable tamaño en Mesopotamia: Ur de Chaldees, con 34,000 habitantes, Lagash con - - 20,000 etc. (Gideon Sjoberg, The Preindustrial City).

Conviene comentar a grandes rasgos, sobre varias etapas relativas - - al desarrollo de las ciudades. La primera etapa se inició con las ciudades prehistóricas de Mesopotamia, en el año 2,500 A.C., y continuó con el desarrollo de ciudades en los Valles del Nilo, el Indo y Huang-Ho y, finalmente, termina con las ciudades mayas de mesoamérica.

La segunda etapa importante, es a partir del año 700 A.C. con el surgimiento de ciudades en el Mar Egeo y su culminación en el siglo III A.C. con la cristalización de las más grandes de estas ciudades clásicas: Atenas y Roma.

Se puede decir que una tercera etapa se da a partir del siglo X D.C. y que tiene su auge en el período renacentista de los años 1500 y -- 1800 en los que la ciudad medieval se consolida.

Durante este último período las grandes ciudades crecieron considerablemente. A principios del siglo XVII (1610), por ejemplo, Londres -- contaba con 250 habitantes, Napoles con 240 mil y París con 180 mil. A finales del Siglo XVIII (1795) la población de las tres ciudades aumentó a 800 mil 434 mil y 670 mil habitantes, respectivamente. Importa destacar que la tasa media de incremento anual de población que experimentaron esas ciudades, al igual que la de la población total, -- fué considerablemente menor del 1% anual (0.57% para Londres, 0.31% para Napoles y 0.57% para París). Comparando esas tasas con la de la población total de Europa en ese período, que se ha estimado en -- 0.40% anual, se desprende que si dos de estas ciudades, que eran de las más dinámicas, tenían un crecimiento ligeramente mayor que el -- de la población total, mientras que otra lo tenía menor, probablemente el sector urbano en su conjunto experimentaba una tasa similar a la total. De aquí que se pueda concluir que la participación de la población urbana en la totalidad fué más o menos constante en este período.

(1).

(1) Tesis profesional. Lic. Carlos Chaurand Arzate Pág. 45, 46.

1.2. - Proceso de Urbanización

- 3 -

El crecimiento demográfico acelerado y la caudalosa migración de población hacia las grandes ciudades han dado forma a un proceso de urbanización que, en México, se distingue tanto por la relativa rapidez con que ocurre, como por la manera en que dicho proceso está afectando nuestras formas de organización social, económica y política.

En este capítulo se describe el fenómeno de la urbanización a partir del inicio de este siglo. Se parte de una breve descripción de hechos históricos acaecidos en México, anteriores a 1900 y que sirven de base para explicar el fenómeno. Estos antecedentes históricos que se presentan son los elementos mínimos que se considera necesario conocer para intentar clasificar la dinámica con que se ha desarrollado el proceso urbano de México en los últimos setenta años.

1.2.1 - Antecedentes Históricos en México

México tiene una larga tradición urbana, puesto que la forma de organización de la población en los años anteriores a la conquista, como la del imperio español y los modos de vida de la etapa independiente, han tenido a las áreas urbanas como escenario de sus más profundas manifestaciones. Así, puede afirmarse que el proceso de urbanización rápido que el país experimenta en la actualidad es en parte el resultado natural de una forma de vida urbana que tiene siglos de enraizamiento.

Hasta esta última etapa, el crecimiento de las ciudades se explica -- por el crecimiento de la población total más que por un crecimiento-- urbano más acelerado. Sin embargo, a fines del siglo XVIII comienza una nueva etapa en el crecimiento de las ciudades, a partir de la Revolución Industrial en Inglaterra. Durante esa nueva fase, la distribu-- ción de la población se modifica drásticamente debido a los cambios-- que ocurren en la estructura económica de los países, lo cual da lu-- gar a una acelerada concentración de la población en las ciudades.

El origen remoto de las ciudades y la identificación de la urbanización con la sola existencia de ciudades, ha provocado muy diferentes opi-- niones respecto a cuando surgió el proceso de urbanización. En un ex-- tremo se encuentran los especialistas que opinan que la urbanización-- surgió al mismo tiempo que aparecieron las ciudades o incluso antes, en el momento que el hombre primitivo se empezó a reunir en grupos. En el otro extremo están los especialistas que señalan que es un error confundir la urbanización con las ciudades y que aunque su existencia - es una condición necesaria, no es suficiente para que se presente la -- urbanización. Desde este punto de vista, la urbanización es un producto de la revolución industrial, en la cual no sólo se alcanzan dimensiones de ciudades sin precedentes, sino que sistemáticamente aumenta el - -- por ciento de población urbana con relación a la población total de los -- países. (2)

(2) Gideon Sjoberg the preindustrial City. Free press. New York 1960

El desarrollo económico originado por la industrialización, según - - este último punto de vista, es la causa de la urbanización. Esto es - así porque durante el proceso de desarrollo se da una continua transferencia de recursos de las actividades primarias o las secundarias - y terciarias, lo cual implica un movimiento de población que va de - la agricultura a las manufacturas y servicios, lo cual constituye un - proceso de urbanización.

Las anteriores contradicciones se pueden conciliar si se considera -- que los procesos de desarrollo económico e industrialización y urbanización sostienen una relación circular, necesaria y recíproca y que - depende en qué tiempo y parte de la relación se observa su interrelación. (3).

(3) Munford Lewis. The City in History, New York. 1961.

La cantidad de la población de México a la llegada de los españoles -- ha sido frecuente motivo de discusión. Alrededor de 1521, la pobla-- ción de México central era un poco mayor de 2.5 millones de habitan-- tes, más o menos dispersos en multitud de poblados. En los sesenta años posteriores, dicha población disminuyó a 1.9 millones, lo que -- podría calificarse como la mayor crisis demográfica de la historia de México. Hacia fines del siglo XVI la población mexicana alcanzaba -- únicamente 2 millones de habitantes.

Desde antes del inicio de la conquista existían ya o habían existido, -- centros urbanos de tamaño considerable tales como Teotihuacan, - - - 100,000 habitantes en el siglo XI y Tenochtitlan, con 300,000 al inicio de la conquista. Así mismo, dentro de la vasta región mesoamerica-- na, que se extendía desde el noreste centroamericano hacia el norte - hasta Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas y la actual frontera entre Michoacán y Guanajuato, los pueblos naya, zapoteca, mixteca y azteca desarrollaron comunidades urbanas en gran escala.

Sin embargo, no sería posible afirmar que los grandes asentamientos tipificaban el desarrollo de nuestras culturas prehispánicas, puesto -- que la diversidad en tamaño y organización y la multiplicidad de los --

pueblos que habitaban el territorio nacional antes de 1521, eran muy -
considerables.

La parte de mesoamérica correspondiente a México estaba ocupada --
por numerosos pueblos y entidades político-religiosas de diferente ta-
maño e importancia, cuyo principal exponente era el imperio Culhua--
Mexica, confederación tripartita de las ciudades-estado de Tenochti--
tlan, Texcoco y Tlacopan. Esta alianza, asentada en el Valle de Méxi-
co y formada con el fin de lograr la dominación económica de su re- -
gión periférica, logró conquistar política y militarmente a una cuarta -
parte de la región mesoamericana, equivalente a una décima parte del
territorio nacional actual. Los mexicas, sin embargo, no lograron nun-
ca conformar un estado totalmente integrado, pues dentro de él subsis-
tían regímenes legales, costumbres y lenguajes diferentes, además de
que el control militar era eliminado frecuentemente de las áreas de la
periferia más alejadas.

En los actuales estados de Michoacán y Colima y en parte de Jalisco, -
Guerrero, México, Querétaro y Guanajuato, también dentro de la re- -
gión mesoamericana, destaca la existencia del estado (o reino) taras-
co, vecino de la parte occidental del imperio mexicano. Aunque menor
en extensión territorial, en influencia y en población que aquél, el esta-
do tarasco estaba más integrado social y políticamente y era gobernado

en forma mucho más eficaz.

Los demás pueblos que ocupaban mesoamérica, tenían una área de influencia reducida, con homogeneidad interna en términos idiomáticos y culturales. La manifestación jurídico-política más común entre dichos pueblos eran las ciudades-estado menores, en las que un centro comercial y religioso dominaba a varios pueblos agrícolas. (Brand opina que hay bastante incertidumbre respecto a la naturaleza y característica de estas entidades y que por ello no pueden evaluarse en forma realista el tipo y frecuencia de sus interrelaciones. Estos pueblos eran llamados " repúblicas o pueblos de indios " por los conquistadores.

En conclusión y de acuerdo con los historiadores (Moisés Ochoa Campos) y fundamentalmente la opinión de Manuel Moreno, se puede afirmar que la organización social imperante antes de la Conquista, parece responder a los mismos moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en todo el mundo, con algunas características esenciales en la comunidad indígena. (4)

Nuestra organización social en aquellos tiempos descansó, sin lugar a dudas, en el clan y en la tribu. Así tenemos que todos los imperios no eran sino una confederación de tribus, con patrones típicamente indígenas; las grandes ciudades no eran capitales de reinos distintos, sino

(4) Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa. México 1985. Pág. 31.

el asiento de tribus con jefes militares electos por un Consejo. Por lo cual podemos afirmar:

- 1o.- Que el grado superior de organización social lo constituía la tribu.
 - 2o. Las tribus que se encontraban en un grado mayor de evolución, -- formaban confederaciones, como el Imperio Maya, el Imperio Azteca y el Imperio de Valle de Puebla.
 - 3o.- Sus jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus.
- De este último punto se deduce la existencia de una práctica electiva, -- entonces limitada a los consejeros de jefes, pero que sin embargo ya -- constituye un embrión de la democracia. ⁽⁵⁾

La piedra angular de la organización en tribu, lo era el clan, que formaba precisamente la comunidad, o sea, la célula social. Estos grupos organizados, generalmente de parientes, lo encontramos en toda la organización social de las diversas tribus que tenían por habitar el territorio que hoy constituye la República Mexicana y que recibió de los nahuas la denominación de " Calpulli ", ⁽⁶⁾

Al "Calpulli" se le ha dado en denominar el clan geográfico; sin embargo, podemos determinar que esta célula de organización social en la comunidad indígena, se estructura sobre las relaciones de la familia con la tierra; consecuentemente es un auténtico clan agrario o un municipio primitivo de carácter agrario y de ahí el error, en cuanto a su naturaleza, en el que incurrieron los españoles al designarlos barrio.

(5) Rendón Huerta Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, 1985. -- Pág. 86 y 87.

(6) Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. Págs. 32 y 33.

El "Calpulli" era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos consanguíneos cuyo antepasado di-vino o nahual era el mismo. Por ello cada "Calpulli" tenía un dios par-ticular, un nombre y una insignia, y, lo que para nosotros tiene una ma-yor importancia, un gobierno también particular.

El "Calpulli" constituyó sociológicamente el foco de convivencia; la cé-lula de organización desde el punto de vista administrativo y la base -- de la propiedad del trabajo y en general de la producción, desde el pun-to de vista económico.

La existencia de una alianza o federación siempre implica la constitu-ción de un consejo representativo. En la antigüedad mexicana y en es-pecial en el "Calpulli" la alianza de familias determinó una forma de - gobierno, la del consejo, que era la expresión del poder social. Este era formado por los jefes de las familias que integraban el "Calpulli"- los cuales generalmente eran ancianos. Este consejo designaba por -- elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas.

1. - El teachcauh, o pariente mayor, que era el de más significativo -- rango y que como todos los demás funcionarios, debía ser miembro -- del "Calpulli", persona prominente y hábil para amparar y defender. Su elección era de por vida. En él recaía la administración del régi-- men comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el pro-

ducto de sus tierras, cuidaba de la conservación del orden, de que se impartiese justicia y del culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje y formaba parte del consejo de la tribu.

2.- Otro funcionario, no de menor importancia, era el tecuhtli, que significaba "el señor", según traducción de los antiguos españoles. De desempeñaba su cargo por elección, tomando en cuenta sus méritos en la guerra y también era electo de por vida. Era el jefe militar del calpulli y tenía a su cargo el adiestramiento de los jóvenes para la guerra; capitaneaba las tropas en la batalla y portaba la sagrada insignia del linaje.

3.- Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli eran los tequitlatos que eran los encargados de dirigir el trabajo comunal; los calpizques, recaudadores del tributo y los sacerdotes y médicos hechiceros.

Las características de esos funcionarios eran:

- 1.- La duración de su encargo por toda la vida.
- 2.- Podían ser depuestos de su encargo por el consejo, si daban motivo grave para ello.
- 3.- El carácter electivo de las designaciones y nunca por herencia.
- 4.- Que sólo se consideraba a los jefes de familia o ancianos de linaje.

La tribu era una liga de calpullis y el consejo tribal estaba formado -- por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli. Este consejo era el que elegía de por vida al tlatoani quien hacía las veces de gobernador de la tribu y el tlacatecuhtli que era el jefe militar. (7)

El problema político más complicado que se presenta a la organización edilicia, es el del municipio-capital, refiriéndonos con ello a la administración de las ciudades que son capitales de los estados. En estos antecedentes y fundados en los conceptos de Manuel M. Moreno, encontramos que la fundación del municipio-capital del pueblo nahuatl, evidentemente tuvo un carácter sagrado, lo que dió una importancia fundamental a la gran Tenochtitlan.

Este lugar sagrado fué dueño de una influencia substancial en la vida cultural y religiosa de los nahuatls, quienes consideraban que el lugar de residencia de los dioses era escogido por ellos mismos, lo que hacía que la ciudad capital constituyera el domicilio religioso de los dioses y de la tribu. Este aspecto religioso de la fundación de la ciudad-capital establece un punto de contacto importante entre nuestras culturas prehispánicas y la cultura grecolatina. El estado azteca se identifica entonces con la ciudad de Tenochtitlan, como el estado romano se identificó con Roma? La ciudad capital era la única fuerza viva; nada sobre ella, sino los dioses; nada bajo de ella, sino los extraños sometidos

(7) Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. Págs. 34, 35 y 36.

dos por la fuerza de las armas. En efecto, la fundación de Tenochtitlan tuvo un señalado carácter religioso. Suficiente es con recordar - la peregrinación larga y penosa a que se sometió ese pueblo por mandato de sus dioses; y una vez fundada, la cultura inicia un nuevo ciclo en donde empezó a darse un alto espíritu de comunidad, lo que sostuvo al imperio azteca por un gran tiempo.

En Tenochtitlan, el templo Mayor levantado sobre el sitio preciso escogido por los dioses, representó el centro urbano a cuyo alrededor se - extendió la ciudad, en la cual únicamente disfrutaban de derechos los - vecinos y no los extranjeros y sólo abrió sus puertas a los jefes aliados para que pudieran tener su residencia en la ciudad capital. Por lo tanto, afirma Manuel M. Moreno, no hay lugar a dudas de que el estado - azteca estaba integrado por un Territorio Metropolitano que reconocía a Tenochtitlan como su ciudad-capital, así como los dominios constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la - autoridad de los aztecas a quienes pagaban tributos, pero conservando cada territorio su correspondiente capital.

El Territorio Metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal. Dependiendo de ese territorio metropolitano, se extendía el área de influencia del Estado -

Azteca. Los límites de esa extensión no han podido ser fijados con -- claridad, pero que aproximadamente llegaban por el Sur hasta la Provincia de Xoconusco, en Chiapas; al Este, hasta el Golfo de México; -- al Norte, hasta el territorio habitado por las tribus chichimecas; y al Oeste, hasta los límites con Michoacán. En esta influencia del Estado Azteca, se comprendían numerosos señoríos, estados repúblicas, tribus y ciudades.

La antigua ciudad de México ejerció así una supremacía que no tuvo -- rival en todo el mundo indígena. Tenochtitlan fue el asiento de los poderes Confederados que formaban: México, Tlacopan y Texcoco. Esta Confederación fue esencialmente militar y otorgaba la supremacía -- Metropolitana a la Gran Tenochtitlan, la que a su vez ejercía una hegemonía política a través de su consejo.

Dicha autoridad Metropolitana llegó a intervenir en el gobierno de las regiones anexadas y en su organización jurídica había individuos encargados de conocer de los litigios planteados entre individuos oriundos y entre individuos de pueblos extraños. Los "judices peregrini" o sea, los jueces, aplicaban el derecho según la región de donde fueran los -- extraños.

En cuanto al gobierno estrictamente local en Tenochtitlan, se afirma -- que era expresión de la existencia del Municipio Natural que comenza-

ba a pasar al estadio del Municipio Político, al establecer sus propias instituciones. Se insiste en que Tenochtitlan estaba organizada en "barrios" y éstos en calpullis, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común. Consecuentemente el municipio natural estaba circunscrito a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas; de lo que se deduce la coexistencia o superposición de autoridades locales y centrales, problema que ha subsistido en la ciudad de México hasta nuestros días, como uno de los mayores obstáculos para la debida organización de la vida local -- en el territorio metropolitano.

La situación que ofrecía Tenochtitlan era la siguiente:

- 1o.- Contaba con numerosos clanes totémicos llamados calpullis, que significaba la tierra del calpulli.
- 2o.- La reunión de varios calpullis menores en cuatro calpullis mayores que se denominaban cuarteles o barrios por los españoles. Esto obedecía a su organización tribal y constituían por separado, sendos - municipios o asociaciones de vecindad.
- 3o.- Un régimen mixto propio de la ciudad-capital, asiento de los poderes locales y centrales.

La ciudad se extendía como una unidad urbana con sus mercados, sus recintos sagrados, su colegio para la nobleza, sus museos, los vastos palacios llamados casas nuevas.

Respecto al poder central, había un funcionario que por sus atribuciones constituyó un verdadero Magistrado de la ciudad, el Cihualcoatl, - con atribuciones judiciales y administrativas para constituir la más -- alta dignidad después del emperador.

1.2.1.2. Urbanización En la Epoca Colonial

La intervención militar española se inicia con la conquista del Puerto de Veracruz y en un período breve alcanza las regiones de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. De este modo los conquistadores consiguen sojuzgar a los pueblos más poderosos del continente americano.

En esos primeros años, el expansionismo militar, producto de la ambición española, comienza a derivar también en el poblamiento de nuevos territorios e implica la tendencia al abandono de tierras de las zonas bajas y en favor de otras localizadas en regiones de mayor altitud. Hacia 1528, los españoles dominan ya todas las "Tierras Altas", al Sur del Rfo Lerma; la parte central de la costa del Pacífico y la costa del Golfo, desde Tabasco hasta el Rfo Pánuco. ⁽⁸⁾

Los españoles establecieron varios tipos de asentamientos urbanos durante la colonia, en función de los diversos propósitos de carácter político administrativo o económico que requieran diferentes localizaciones dentro del territorio nacional. Entre esos tipos de ciudades coloniales pueden distinguirse: las de tipo administrativo y militar como México, Guadaluajara y Mérida; las ciudades portuarias, como Veracruz y Acapulco; y las ciudades mineras, como Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco. A estos tipos de ciudades podrían - - - -

(8) Rendón Huerta Teresita. Ob. Cit. Págs. 92 y 93.

agregarse tanto las ciudades interiores del altiplano como las de la zona del Bajío.

La mayoría de los centros urbanos establecidos durante la colonia se localizaron en lugares ya previamente poblados. En esta primera organización urbana colonial destaca claramente la ciudad de México, capital y principal asiento económico y administrativo, de la que emanaba el poder político y hacia la que se enviaban productos de todo el virreinato.

A mediados del siglo XVIII, el panorama urbano se caracteriza por la formación de concentraciones importantes de población en localidades donde ya existía población indígena desde la época prehispánica y por el crecimiento diferencial de algunas ciudades con respecto a otras, — en regiones relativamente homogéneas como el Bajío y, finalmente, — por el predominio de la ciudad de México, cuya población alcanzaba ya los 101,000 habitantes hacia 1742.

La capital virreinal, núcleo principal de las relaciones entre la metrópoli y la Nueva España, integra de tal modo el comportamiento de las diferentes regiones de la colonia que, a partir de 1750, se percibe la existencia de un sistema urbano definido por los centros con esas características, existentes a lo largo de las vías de comunicación, entre - -

las ciudades mineras del norte y la capital; los poblados asentados - - a lo largo de la ruta México-Veracruz, y el conjunto de ciudades de - la zona del Bajío.

Ese ordenamiento urbano se conserva prácticamente constante durante algunos decenios y llegó a reflejarse en la Reforma de los Borbones, reestructuración administrativa realizada en 1786, que tuvo como resultado el establecimiento de trece intendencias, diez de las cuales correspondieron a las nueve diócesis y una arquidiócesis entonces exigentes y las intendencias de Zacatecas, Guanajuato y Veracruz, que - se consideraron como las " nuevas entidades ".

Aunque la más destacada era la ciudad de México, la citada reforma - implicó un cierto reordenamiento del sistema urbano, por cuanto significó el reforzamiento de la importancia de las otras ciudades, en los que recayeron parte de las nuevas funciones.

De singular importancia resultaba la ciudad de Guanajuato que constitufa el generador del desarrollo agrícola y minero del Bajío que dio -- lugar a considerarse como la primera gran expansión de mercados regionales en la historia de México y el rompimiento de antiguos moldes de comercio. (El auge de la ciudad de Guanajuato, debido al desarrollo de su propio mercado regional, aumentó su población en más de --

En esta última parte del desarrollo urbano colonial de México se distinguen, al menos, tres tendencias en la evolución de los centros poblados. La primera se refiere a ciudades que logran un amplio dominio regional en zonas en que no había ciudades secundarias, Ejem. México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla.

Un segundo patrón se refiere al desarrollo de ciudades de importancia similar dentro de una misma región, tales son los casos de Orizaba — y Córdoba.

La tercera y última tendencia se refiere al desarrollo regional de ciudades de gran influencia comercial que se encuentran rodeadas por centros urbanos de tamaño mediano y pequeño.

El Bajío constituye un caso de este tipo que, inclusive, ha sido considerado como un ejemplo de equilibrio regional, en el que se ha encontrado una distribución de poblados organizados de acuerdo con un patrón de tipo "Jerarquizado".

La localización y la importancia diferencial de las ciudades al final del período colonial está asociado con el significado que adquirió el comercio exterior en la economía de la Nueva España. En este contexto destacan la ciudad de México y Veracruz, y los centros urbanos compren-

didios entre ellas, tales como Puebla, Orizaba y Córdoba.

En el segundo plano se encuentran las ciudades del Bajío y del Norte del país, centros de la actividad económica de la exportación. Guadalajara, Oaxaca y Mérida destacan también por ser centros importantes de tipo administrativo, religioso y cultural.

I. 2. 1. 3. - Urbanización en el México Independiente hasta nuestros días.

La hegemonía comercial, cultural y política ejercida por la ciudad de México sobre el resto del país, así como el eje México-Veracruz como elemento clave de la economía, sufren alteraciones al estallar la guerra de Independencia, puesto que rompe el equilibrio urbano del país -- al venir a menos tanto la minería como la agricultura en la región del Bajío, en virtud de que se incorporaron a las fuerzas insurgentes muchos hombres con el consecuente abandono de estas actividades productivas, las cuales se vieron sustancialmente reducidas en el transcurso de unos cuantos meses, debido a que dicha región fue el escenario de esa lucha.

El conflicto obligó a muchos artesanos y pequeños comerciantes a migrar de los centros urbanos reducidos, hacia las ciudades grandes, en razón de que tenían recursos defensivos que garantizaban un grado de seguridad relativamente mayor.

Las mayores migraciones españolas hacia Europa, no se dan sino hasta consumada la Independencia y a raíz de la Ley de Expulsión.

Al acercarse los años decisivos del conflicto, aún las grandes ciudades resultarían insuficientemente seguras, por lo que se registraron nuevas migraciones hacia áreas menos afectadas por la lucha armada. Se dan así concentraciones de población en lugares prácticamente des

habitados, como muchos poblados de Nuevo León.

Debido a ciertas circunstancias, se desarrollaron mercados regionales orientados hacia otros puertos, pero esto no duró mucho, porque con el triunfo del movimiento insurgente se reinició el proceso de centralización que devolvería a Veracruz su importancia comercial. Los puertos desplazados conformarían una nueva estructura portuaria de centros de población propicios para el contrabando y la inmigración ilegal. Durante varios decenios, las ciudades que dependían de este sistema de puertos crecieron más rápido que la ciudad de México.

La estructura urbana del país no presentó cambios significativos hasta la época de la guerra entre México y Estados Unidos; y la de la guerra de Secesión norteamericana, ya que durante ésta, cobraron auge algunos mercados mexicanos de carácter regional. El retroceso de los ejércitos confederados del Sur hizo obligatorio el transporte de productos y armamento por territorio mexicano, con lo que surgió una importante línea de tráfico que comunicó la ciudad fronteriza de Matamoros con la de Piedras Negras y Monterrey. A partir de entonces esta última adquirió el impulso que la convertiría años después en la tercera ciudad del país.

Al iniciarse el porfiriato, la expansión del mercado exterior se combinó con la creciente explotación minera y con el desarrollo de los puer

tos y los ferrocarriles nacionales, que dieron lugar al surgimiento de amplios mercados regionales en el Norte y en el interior del país. Tanto Guadalajara como Mérida, Monterrey, San Luis Potosí y Veracruz, crecieron más rápidamente que la ciudad de México, sin que ello significara una disminución apreciable de la importancia de la capital en la estructura del sistema urbano nacional.

Por otro lado, a raíz de la construcción del sistema ferroviario, resultaron beneficiadas las ciudades que conectaría; pero marginó la economía y el desarrollo de numerosos poblados fuertemente ligados al sistema de transporte carretero, por ejemplo, Tlaxcala y Puebla.

La orientación del nuevo sistema de transporte, el control de las finanzas públicas y el libre acceso de capitales extranjeros, dieron lugar a la centralización de la vida nacional en la ciudad capital.

Los ferrocarriles fomentaron el crecimiento demográfico de ciudades como Guadalajara y Aguascalientes en el centro del país y como el conjunto Torreón-Lerdo-Gómez Palacio en el Norte. Sin embargo, la ciudad de México adquirió desde entonces el impulso demográfico que la convertiría en una ciudad predominante.

Desde antes del inicio del presente siglo ya se notaban en el país algunas de las tendencias que han dado como resultado un acelerado proceso de urbanización. La alta primacía de la ciudad de México, la importancia de Veracruz como principal centro comercial con el exterior; la depen-

dencia política y económica del exterior; la configuración de un sistema plurifuncional de las ciudades en el Bajío y el aislamiento de los puertos de la costa occidental constituyen elementos continuamente presentes en la historia urbana del país.

En la historia de México hasta 1900, el rápido crecimiento de ciudades y regiones alejadas de la capital sólo ocurrió ante situaciones que han estado ligadas, generalmente, a hechos bélicos. Ha sido únicamente en esos momentos cuando se ha visto alguna posibilidad de descentralizar a la ciudad de México.

La estructura política, fuertemente centralizada en dicha ciudad ha prevalecido y se ha visto reforzada a través de la historia social y económica de México, tanto en beneficio como en detrimento del desarrollo nacional.

La breve evolución histórica del municipio, que se ha comentado con anterioridad, nos conlleva a poder deducir que la urbanización de las ciudades en nuestros días se ve influenciada, de manera directa, por diversos factores, entre los que destacan; los políticos, sociológicos, culturales y económicos, mismos que provocan el nacimiento, fundación y crecimiento de las ciudades modernas, pudiendo afirmar, a manera de conclusión, que dichos factores guardan una íntima relación con la ciudad y crecimiento urbano, en su pasado en su presente y en su futuro⁽⁹⁾

Entre los factores de carácter político en esta época, encontramos que las variantes del régimen existente, con sus vaivenes de República Federal a República Centralista y como consecuencia de Estados libres y soberanos a Departamentos y de Municipios a Intendencias o Prefecturas, provocaron que el concepto de ciudad no pudiese consolidarse y se confundiera con diversas acepciones como podría ser el de ciudad urbana, ciudad rural, municipio, municipalidad, villa, pueblo, congregación, rancharía, etc., conceptos que guardan una estrecha relación con base a su evolución; pero que no deben de confundirse.

En esta etapa del crecimiento urbanístico se puede decir que el factor sociológico lo encontramos ya no solamente en el clan o la tribu, como núcleo de organización social (como en la época de la comunidad indi-

(9) Ochoa Campos Moisés. Ob. Cit. Págs. 263 y 274.

gena a que ya hice referencia anteriormente) sino también en el establecimiento de una marcada diferencia de clases. Así vemos claramente cómo el desarrollo urbanístico de los asentamientos de las clases privilegiadas cumplen con los requerimientos mínimos de servicios, salubridad y educación, y no así los asentamientos de las clases medias que por falta de recursos, únicamente encuentran parcial satisfacción a sus necesidades colectivas como núcleo social; y con una marcada diferencia con los asentamientos humanos de las clases bajas. Esto es una realidad innegable que ha hecho que en la misma ciudad existan grandes diferencias de estructuras urbanísticas en distintos puntos o regiones. Se quiera o no, y desgraciadamente, se siguen estableciendo esas diferencias socio-económicas entre los diversos estratos sociales, por más que la ley o el estado procure la igualdad.

Intimamente relacionado con el factor social, encontramos al factor económico y lo que es más, no podríamos aislarlos, y en consecuencia, analizarlos por separado, por lo que cabe señalar que el factor económico no únicamente marca disparidad en las diversas regiones en las que podemos dividir al país desde el punto de vista económico, sino que también, en el mismo proceso urbanístico encontramos contraposiciones por la influencia definitiva del factor dinero.

Es innegable que el pueblo mexicano cuenta con sus propios valores y principios culturales (de los que nos debemos sentir legítimamente orgullosos)

pero también es evidente la influencia cultural que a través de los medios masivos de comunicación llegan a su propia conciencia. Este predominio cultural también guarda repercusión importante en el crecimiento urbano de una comunidad o de un asentamiento humano; lo que en algunas ocasiones se traduce en aspectos positivos; pero las más de las veces también en aspectos negativos.

La ciudad crece y desarrolla servicios que en muchas ocasiones no concuerdan con nuestra idiosincracia; la manera de ser y la cultura que nos son propias a los mexicanos.

Por último, se puede señalar que, a excepción de algunas ciudades que han logrado conservar una cierta uniformidad e igualdad en su crecimiento urbano, en la actualidad, la ciudad mexicana está llena de contrastes en la medida que los factores a los que nos hemos referido han influido en su proceso de urbanización y, por lo tanto, no podemos hablar de un patrón uniforme a ese respecto, en el variado mosaico de ciudades que conforman nuestro territorio.

CAPITULO II

ECONOMIA Y URBANIZACION DEL MUNICIPIO DE CELAYA

CAPITULO II

ECONOMIA Y URBANIZACION DEL MUNICIPIO DE CELAYA

Es evidente que en nuestro municipio las condiciones que definen la -- problemática de los asentamientos humanos a los niveles federal y estatal de manera general son semejantes, en razón a que el desarrollo social y económico de Celaya no escapa, ni ha escapado, a las profundas desigualdades regionales, sectoriales y sociales, que estructuralmente distinguen a la Federación, al Estado y al Municipio. De ahí -- que tengamos la necesidad de contemplar en un mismo contexto, la dinámica del desarrollo urbano cuya problemática se encuentra reflejada en lo fundamental, por los graves desequilibrios regionales, así como el explosivo y anárquico crecimiento de la población que presenta el espacio geopolítico y sus principales polos de atracción urbana.

Sin embargo, aun cuando el municipio es parte importante en la conformación del Estado, contiene características específicas de todo orden -- que en última instancia determinan la forma en que debe conceptuarse e instrumentarse cualquier acción jurídico-administrativa.

Desde la perspectiva de este trabajo, la observación anterior resulta -- fundamental para entender las cualidades que debe de asumir el Plan de Desarrollo Urbano, a pesar de que en lo esencial obedezca al impulso -- exógeno de la promulgación de la Ley General de Asentamientos Huma-

nos, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato. La particularidad que presenta el ecosistema municipal en cuanto a su universo social, a la disponibilidad de recursos y a la estructura jurídico-política, constituyen las bases que nos permitirán adaptar y complementar con mayores posibilidades de éxito las disposiciones tendientes a regular el desarrollo urbano en el municipio de Celava. (10)

De acuerdo a lo que se expresó en el punto anterior, en este primer apartado se abordan las cuestiones que expresan la composición y comportamiento, tanto de nuestro sistema Ecológico como de nuestra estructura socio-económica; las relaciones que se establecen entre naturaleza y sociedad dentro de esta misma y de la manifestación económica de esas inter-relaciones que se derivan hacia la caracterización urbano-demográfica del municipio. Con ello, delimitamos la situación específica que se exige y determina el tipo de acción jurídica que se realice para regular el proceso de desarrollo en el municipio de Celava, conscientes de que esta acción jurídica debe coordinarse y estar basada en la realidad social, económica y política de nuestro municipio y que la acción jurídica se manifiesta concretamente en El Plan de Desarrollo Urbano.

II. 1.- Sistema Ecológico.

El Municipio de Celava, se encuentra localizado en la zona centro del Estado, a los 100° 48' 55" de arco equivalente a 6hs. 43min. 15.75 seg. de longitud al Oeste del Meridiano de Greenwich y, a los 20° 31m 24s latitud.

(10) Chaurand Arzate Carlos, Ob. Cit. Págs. 96 y 97.

norte, tomando como base la torre del Templo del Carmen.

El espacio territorial se encuentra limitado al Norte por el Municipio de Comonfort, al Sur, por el Municipio de Tarimoro, Al Este, por los Municipios de Apaseo el Grande y Apaseo El Alto, al Oeste, por los Municipios de Cortazar y Villagrán y al Noroeste, con el Municipio de Santa Cruz de Juventino Rosas.⁽¹¹⁾

En cuanto a su perfil Orográfico, el municipio está localizado en su mayor parte en un bajo poco montañoso. Sus alturas más notables son la Mesa del Sastro, el Cerro Pelón, el Cerro Potrero, Peña Colorada Trojes, Juan Martín, Rincón de Tamayo, La Gavia y Ojo Seco. El promedio de altura de esas elevaciones es de 2,000 mts. sobre el nivel del mar.

Correlativamente a este relieve orográfico del municipio corresponde un sistema hidrográfico cuya corriente principal dentro del municipio es el Rfo Laia que pasa al oriente de la Ciudad; posteriormente se une el Rfo Apasco. Ambos son afluentes del Rfo Lerma. Existe un manantial de aguas sulfurosas llamado San Miquelito y se localizan además multitud de pozos artesianos que ayudan a la irrigación de terrenos y al consumo doméstico de la población.

Por lo que respecta a los climas existentes en el municipio, según la clasificación de Koppen modificada por E. García, el clima que predomina en la región es semicálido-semiárido, templado, muy benigno, La temperatura media anual es de 18,8°C; la máxima es de 39°C y la mínima

(11) Geografía Moderna del Edo, de Guanajuato, Gob. del Edo. Pág.-- 183.

es de 0,5°C. El promedio de lluvia anual es de 683 mm.

El parca del territorio municipal comprende 579.30K2, que corresponde aproximadamente al 1.89 % de la superficie total del Estado. El -- Equivalente a este territorio con relación al número de hectáreas es de 44.213 hectáreas, que desde el punto de vista de su utilización y potencialidad están integradas por un 71.5 % de labor, sus pastos naturales abarcan 10.270 hectáreas y sus bosques 304 hectáreas. Finalmente su área no apta para la agricultura y la ganadería comprende 1.591 hectáreas.

De conformidad con el último censo agrícola, ganadero y cidal, de la superficie total de labor el 62,8 % es de temporal, el 0,5 % de humedad y el 36,7 % de riego. (12).

En general, esto conforma el espacio geofísico y los recursos naturales que existen en el municipio de Celaya, cuya distribución influye en gran medida en la configuración de un patrón que determina la localización de las actividades productivas y de los asentamientos humanos, con relación a la mancha urbana de la ciudad de Celaya y a los asentamientos de las principales delegaciones y rancherías de nuestro municipio. En nuestro caso, podemos hacer notar que a las bajas posibilidades de explotación del ecosistema en las zonas áridas de los Huecos, Galvanes y Capulines, corresponde parcialmente a todo uncuadro de atraso, pobreza, nula urbanización y una marginación social. En contraste con ello, en la

(12) Datos proporcionados por la Deleg. de la SARH en el Estado.

mayor parte de la región centro del municipio y en las zonas de influencia de Rincón de Tamayo, San Miguel Octopan y San Juan de la Vega, - cuyas condiciones ecológicas y la existencia de recursos son favorables para su aprovechamiento económico, es donde se localizan la mayoría de las explotaciones agroindustriales, alguna infraestructura y los - - - más centros urbanos del municipio, aun cuando lógicamente esta zona - también manifiesta los desequilibrios sectoriales y las desigualdades -- sociales con respecto a la ciudad de Celaya. Con esto no pretendemos - hacer nuestra la idea de un supuesto determinismo geográfico que expli_ carfa casualmente el movimiento conjunto de nuestro sistema, pues es - evidente que el ecosistema sólo constituye parte interactuante de la es-- tructura global y por ello su utilización y efectos más bien dependen del tipo de relaciones sociales y especialmente de las relaciones de propie-- dad mediante las cuales el hombre puede apropiárselos; lo que solamen-- te se intenta exponer aquí es el nivel de correspondencia entre el ámbito físico-geográfico del municipio con la dinámica de su estructura social.

II.2. - Perfil Económico

El municipio de Celaya contaba en el año de 1960 con 32,152 ocupados, - población que aumentó a 38,793 en 1970 y a 73,381 en 1980.

AGRICULTURA. - Esta rama de actividad económica en el municipio de - Celaya presentó un decremento en valores relativos del 49 % en 1960, -- del 31.1 % en 1970 y del 30.4 % en 1980. Este cambio en la población -

económicamente activa se debió, por una parte, a la incapacidad de la agricultura para brindar ocupación a toda la población y por la otra, a la migración de la población de las zonas rurales a las urbanas con el objeto de buscar empleo para mejorar sus condiciones de vida.

INDUSTRIA EXTRACTIVA.- Esta rama de actividad presentó un decremento de 47 ocupaciones en valores absolutos y en valores relativos del 0.6% en 1960, al 0.4% en 1970, lo que implica un desarrollo poco dinámico, al igual que un bajo nivel en la absorción de mano de obra.

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION.- Esta actividad económica a diferencia de la anterior, presentó un incremento de 1,760 empleos y en valores relativos pasó del 13% en 1960 al 15.3% en 1970, lo cual significa que está recibiendo un fuerte impulso esa industria, principalmente en la elaboración de alimentos.

INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.- Esta actividad económica ocupó 750 empleos en el período de referencia, incremento que se debe principalmente a las corrientes migratorias que, además de buscar mejores condiciones de vida a través del empleo, necesitan alojamiento, lo que vino a provocar un notable incremento en el ramo de la construcción.

COMERCIO Y SERVICIOS.- En el terreno de este sector se presentó un pequeño decremento de 503 empleos durante el período 1970-1980 lo que representa el 3.2% en valores relativos. (13).

(13) Geografía Moderna del Edo. de Guanajuato. Gob. del Edo. --
Pág. 183.

La localidad de Celaya presenta las siguientes características en - - -
cuanto a condiciones económicas: La actividad predominante de la ciu
dad radica en el sector NO especificado con el 33.85% de la P.E.A., -
le sigue el sector industrial con el 16.13%; el sector servicios con el
15.01% y el sector agropecuario con el 8.39% (información censal da-
da en 1980). Cuadro No. 01

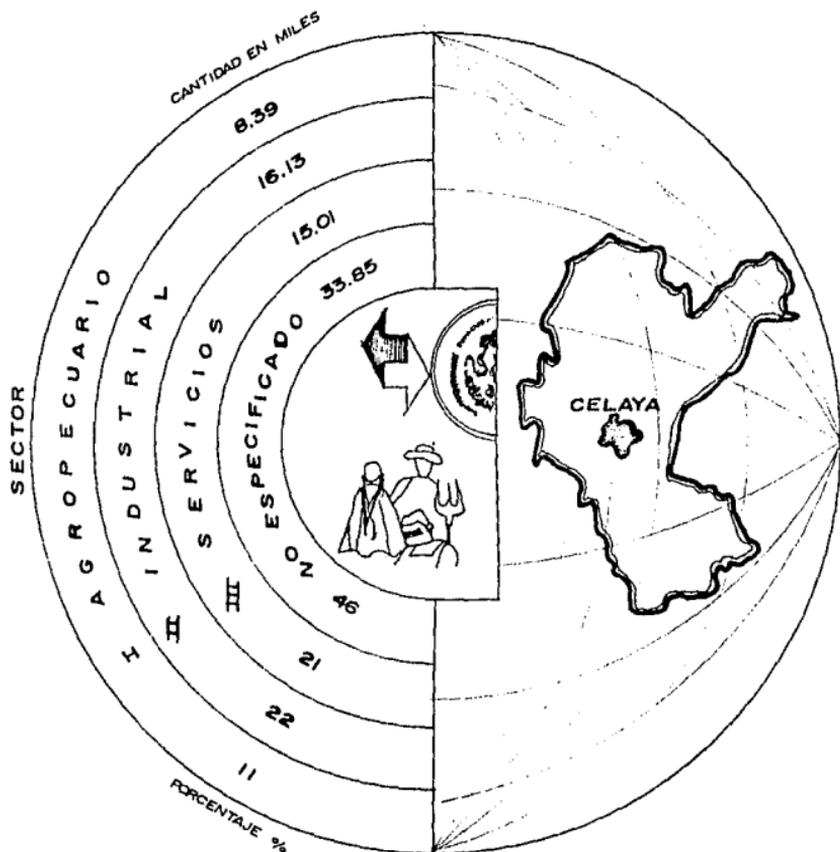
El análisis de la distribución de ingresos que se presenta en este capí-
tulo se basa en los datos que arrojó el Censo General de Población del
año de 1970 y 1980, en virtud de que el que se levantó en 1960 no pro-
cesó información alguna sobre ingresos a nivel municipal.

La mayor parte de la población económicamente activa del municipio
de Celaya en 1970, estaba concentrada en el grupo de ingresos de me-
nos de 1,500 pesos mensuales (79.6%) observándose esta característi-
ca en todos los sectores, así el primer sector contó con el 82.3% de la
P.E.A., el segundo con 82.2% y el tercero con el 77.9%.

El grupo de ingresos que oscila entre los 1,500 a los 4,999 pesos men-
suales estaba constituido por el 89.3% de la P.E.A. total y es el sector
terciario el que concentró el mayor porcentaje de población, el 13.6%,
le siguió el secundario con 11.5% y por último el sector primario con -
apenas el 2.8%.

Del total de la población económicamente activa, únicamente el 2.2% - -
percibía ingresos superiores a los 5,000 pesos mensuales, distribuidos

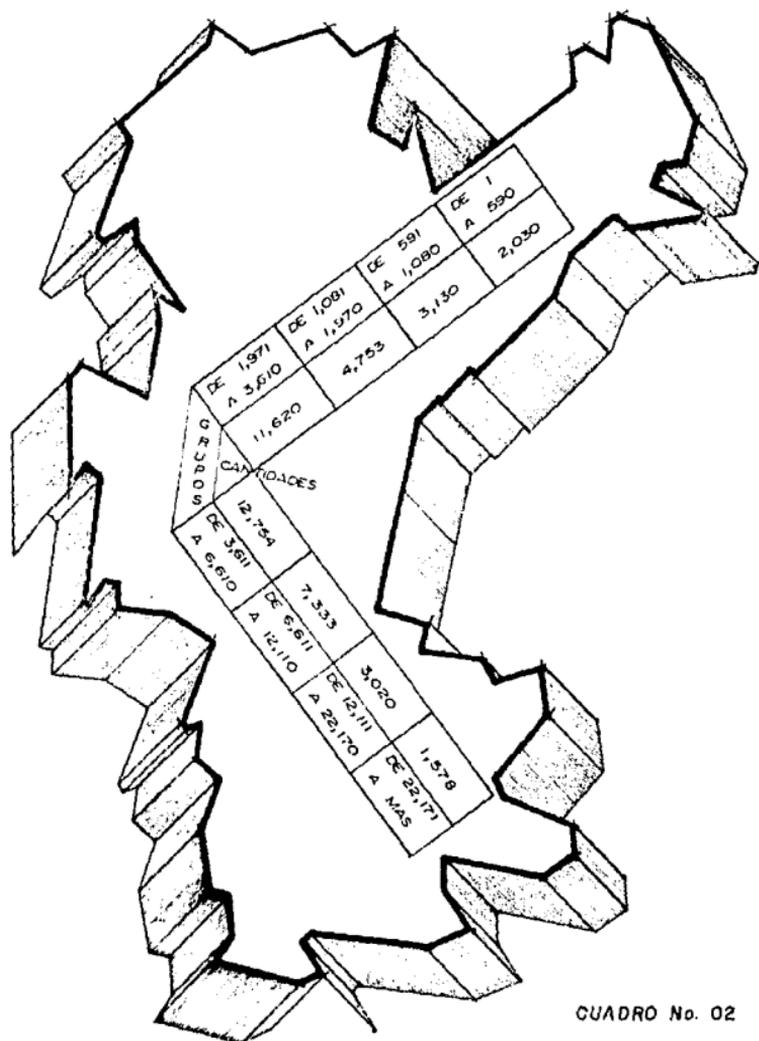
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES



CUADRO No. 01

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL
ESTADO DE GUANAJUATO, 1980

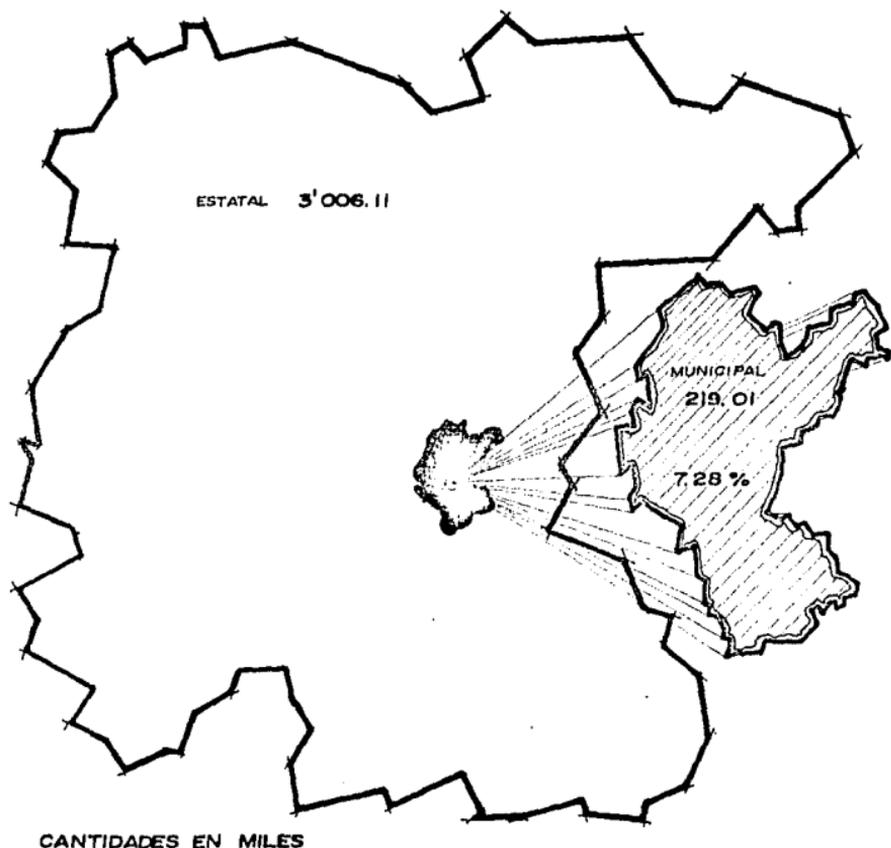
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR GRUPOS DE INGRESO



CUADRO No. 02

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO 1980

PARTICIPACION POBLACIONAL DE CELAYA



CUADRO No. 03

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO 1980

de la siguiente manera: 0.9% el sector primario, 2.5% en el sector secundario y por último el 3.0% en el tercer sector.

Finalmente es importante destacar que el 8.9% de P.E.A. (3,456 personas) no declararon ingresos en 1970, lo cual puede pensarse que se trata de trabajadores que se dedicaron a negocios familiares, o de campesinos que practicaron la agricultura de subsistencia y que por lo tanto no obtenían excedentes.

El análisis de la población económicamente activa por grupos de ingresos, de acuerdo al censo de 1980, lo encontramos en el cuadro No. 02. (14)

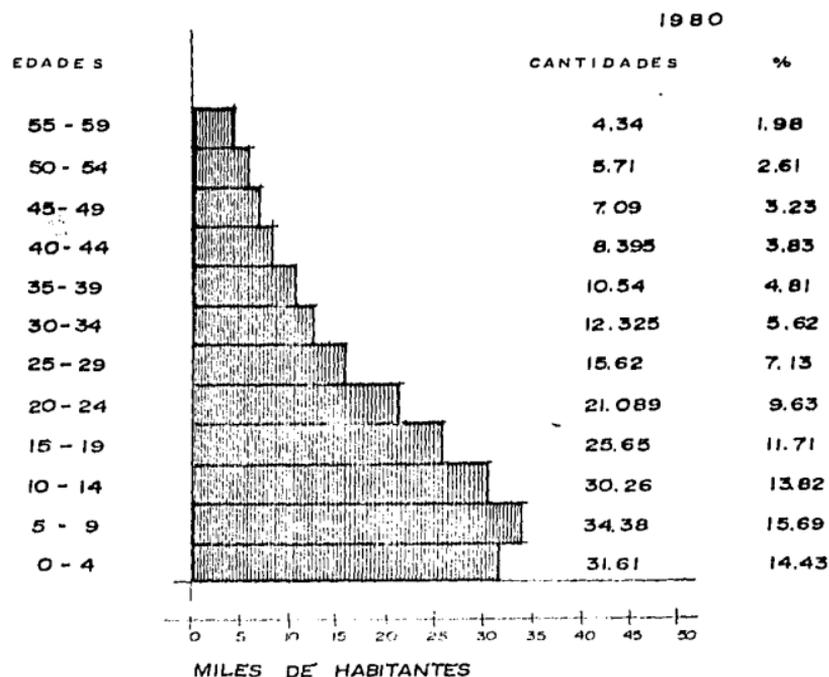
II.3 Población y Desarrollo Urbano.

El municipio de Celaya, de conformidad con el censo del 70 tenía una población total de 147,275 habitantes que representaba el 6.2% de la población estatal, quedando clasificado como uno de los municipios con mayor densidad de población -253 habitantes por Km².- De la población total 98,000 habitantes se localizaban dentro de la zona urbana y 49,275 estaban comprendidos dentro de la zona rural. En el año de 1980, de acuerdo con el censo de referencia, el municipio contaba ya con una población de 219,000 habitantes lo que hace calcular una densidad de 378.06 habitantes por Km²; la cabecera municipal tenía entonces 141,675 habitantes. Cuadro No. 03.

Su integración territorial consta de: Delegaciones, una ciudad, 3 pueblos una congregación, una rancharía, 9 haciendas, 33 ejidos, 53 ranchos, 14

(14) Cifras relativas al Censo 1980. Sría. de Programación y Presupuesto. Deleg. Guanajuato.

ESTRUCTURA DE LA POBLACION DEL MUNICIPIO POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD.



FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. 1980

CUADRO No. 04

granjas, una escuela rural, 8 barrios, 14 fraccionamientos, y 22 colonias urbanas. ⁽¹⁵⁾ Un análisis de esta población por grupos quinquenales de edad, nos da el cuadro No.04.

Por otro lado, las condiciones de salubridad de nuestro municipio son las siguientes: la esperanza de vida de la población es de aproximadamente 60.9 años, similar al promedio estatal nacional. Existe un elevado coeficiente de mortalidad infantil, principalmente en el campo y una de las causas que provoca mayor mortalidad en nuestro medio son las enfermedades Gastrointestinales. Otra fuente de enfermedades que incide nefastamente en la población son las enfermedades de carácter respiratorio. La gravedad del problema es tal, que ese tipo de enfermedades contribuyen con el 45% de las defunciones totales.

La alimentación de la población presenta las siguientes características:

- 1.- En su gran mayoría, la población no consume pescado, pudiendo afirmarse que casi un 95% de la población se encuentra en esta situación.
- 2.- Más del 50% de la población no consume carne, ni leche ni huevo.
- 3.- El 40.7% de la población consume leche durante casi toda la semana
- 4.- El 46.1% consume pan de trigo casi toda la semana.
- 5.- Sólo el 16% de la población consume carne.
- 6.- El 27% de la población consume huevos.

Si se cruzan las estadísticas de mortalidad y de desnutrición, se encontrará que están altamente correlacionadas. La concentración de población

(15) Datos proporcionados por la Presidencia Municipal de Celaya.

que ya se observa en diversos puntos del municipio ha provocado un en carecimiento creciente de los principales alimentos consumidos por la mayoría de los habitantes, lo que ha ocasionado un efecto de substitución de alimentos con más baja calidad.

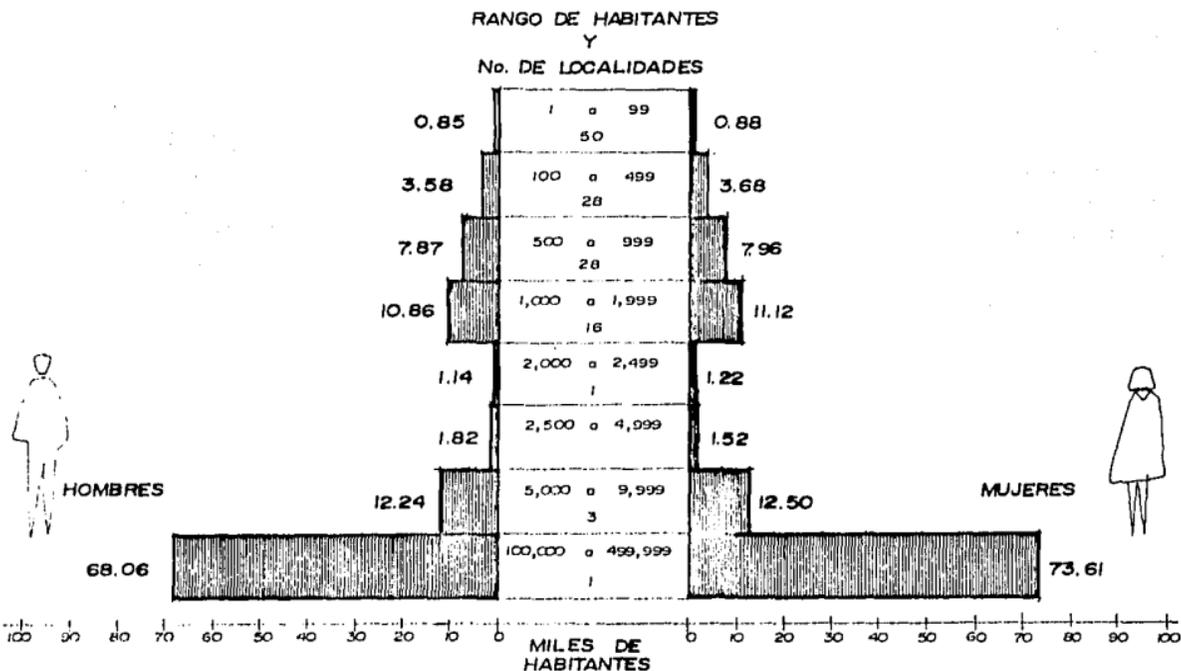
En cuanto al desarrollo urbano y entendidos de que no podemos separar éste del factor población (razón por la cual lo tratamos en forma conjunta), podemos señalar que el crecimiento de la infraestructura básica, equipamiento y servicios públicos, ha avanzado conforme a diferentes, circunstancias, entre las que destacan; el crecimiento demográfico, la actividad ocupacional y la satisfacción de las necesidades de la interrelación comercial.

Desde su origen, la ciudad de Celaya hace por una conveniencia geográfica y "a petición de ciertos hombres españoles que decían tener labranzas en el Mezquital de Apaseo" para reforzar su pedimento describieron al lugar como propicio para la agricultura, además de que constituía un punto estratégico debido a que su ubicación quedaría en comarca se proveerían de bastimentos las minas de Guanajuato y Zacatecas y las Villas de San Felipe y San Miguel. Esta situación ha prevalecido hasta nuestros días y le ha dado una relativa importancia en su desarrollo urbano. ⁽¹⁶⁾

El mismo factor de población, así como su crecimiento, han traído como resultante la concentración del núcleo humano en la cabecera municipal y

(16) Velasco Luis, Historia de Celaya. T.I. Pág. 29.

DISPERSION GEOGRAFICA MUNICIPAL POR SEXOS



FUENTE:

CUADRO No. 05

X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. 1980

consecuentemente por su dispersión en el resto de las localidades, que por ser pequeñas, no pueden cumplir adecuadamente las funciones económicas y sociales de los asentamientos humanos. Cuadro No. 05

El crecimiento de Celaya se refleja en un aumento de la demanda de tierra urbana que prové de todos los sectores para diversos fines. Esta demanda efectiva de tierra para todos los usos (vivienda, áreas verdes, área industrial, vialidad y servicios) depende entonces del nivel de actividades económicas ya que este indicador constituye una medida de los recursos reales que la población puede dedicar a satisfacer sus necesidades, así como la relación directa que guarda la creciente concentración de población.

Desafortunadamente no existe un ordenamiento que regule en forma sistemática y totalizadora, el problema de la demanda de suelo urbano y vivienda; - esto se debe fundamentalmente a que;

- a).- No existe adecuada oferta de suelo urbano por parte del sector público para los grupos sociales no sujetos a crédito, por tener ingresos menores del sueldo mínimo y por la inestabilidad de sus empleos.
- b).- Las fraccionadoras, inmobiliarias y urbanizadoras particulares, determinan los mecanismos del mercado y dirigen exclusivamente su oferta a los estratos de medianos y altos ingresos.
- c).- El costo de los materiales de construcción se encarece en función del mercado absorbido por las empresas particulares.
- d).- Hay escasa coordinación entre los sistemas existentes de registro y control de suelo urbano: Catastro y Registro Público de la Propiedad.

- e).- No existe control alguno en materia de usos y destinos de los predios urbanos.
- f).- Se están creando asentamientos irregulares sobre superficies de ejidos localizados en torno al centro de población, los cuales son suelos de alta productividad agrícola.
- g).- Las plusvalías generadas por las inversiones de carácter público consistentes en la dotación de infraestructuras y de servicios, son recuperables en forma mínima por el estado.

Para solucionar un poco esta problemática se requeriría que por medio de procedimientos jurídicos se decretaran las reservas territoriales, adquiriendo en su caso, aquellos terrenos que sean indispensables para las futuras zonas de vivienda y obras públicas, adelantándose a la demanda de terrenos semiurbanizados para evitar los asentamientos espontáneos.

Respecto a la determinación de la demanda de tierra urbana deberán tenerse en cuenta los siguientes factores que la propician; socioeconómico, físico, servicios administrativos y de comunicación.

Estos se dan en la mancha urbana y su entorno, promoviendo la expansión que requieren los diferentes sectores de población que particularmente son los organismos públicos, la iniciativa privada y la población de escasos recursos. Los organismos públicos que principalmente se identifican por ser las instituciones que de alguna manera participan en la política económica de la ciudad y plantean sus demandas de tierra para distintos usos en Ceta-

ya son:

SECTOR: Vivienda, servicios.

ORGANISMO: Infonavit, Municipio, SAHOP, SARH.

En Celaya, la iniciativa privada influye preponderantemente en el mercado del suelo, por la facilidad que tiene para adquirirlo. Provoca la especulación, su escasez y origina a la vez la elevación en el costo, para satisfacer únicamente a los estratos de ingresos medios y altos. Asimismo contribuye a la creación de fraccionamientos sin una adecuada planeación, que repercute en la demanda de equipamiento, infraestructura y servicios públicos.

Los asentamientos irregulares son provocados por los grupos sociales de escasos recursos, los cuales invaden la propiedad pública, privada y social, que generalmente carece de equipamiento o servicios. Dichos grupos sociales se encuentran marginados del mercado de suelo y de vivienda. Sin embargo, representan la mayor demanda del recurso suelo.

El caos en el crecimiento urbano es atribuible a las acciones individuales - carentes de un plan de conjunto; a la especulación con los terrenos ocasionada por la demanda que siempre es superior a la oferta; al manejo ilegal de tierra ejidal y a los asentamientos irregulares formados por personas de escasos recursos, que en resumen son la consecuencia de no aplicarse oportunamente las medidas necesarias.

Sin pretender hacer un estudio de las condiciones urbanísticas con relación

a los servicios (pues eso sería materia de un estudio socioeconómico), se hará una breve referencia a la situación de algunos de los factores - que integran el desarrollo urbano en nuestro municipio.

Las condiciones que ofrece el servicio de agua potable en la actualidad son las siguientes; del total de viviendas, el 74.6% cuenta con agua entubada; el 69.3% con drenaje o albañal y con cuarto de baño con agua corriente, un 54%.

La distribución de ese servicio en los habitantes de este municipio se enfrenta a dos problemas fundamentales:

Primero; La dispersión demográfica en el campo, que impide dotar los servicios de agua potable a una parte importante del sector rural, más aun cuando esta población se encuentra situada en zonas no propias para la perforación de pozos artesanales y;

Segundo; El incremento de la población urbana citadina que actúa planteando un exceso de demanda para los servicios de agua potable.

En nuestro sistema, el agua potable es manejada por el ayuntamiento en forma directa, aunque a últimas fechas, se está haciendo un esfuerzo por constituir una Junta Municipal de agua potable, aun cuando no se puede hacer crítica a ese establecimiento en razón a que en estos momentos sólo es un supuesto.

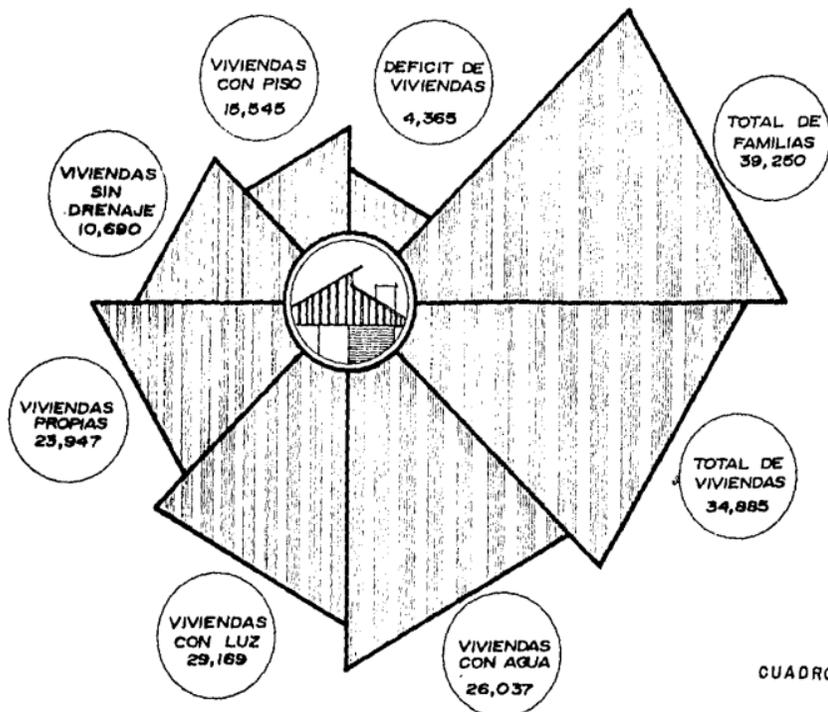
En principio no estamos de acuerdo porque el sistema de agua potable, como un bien propiedad del municipio, está sujeto a un régimen jurídico -

especial, amén de que no se contempla en la Ley de Desarrollo Urbano - para el estado de Guanajuato.

En cuanto al sistema de alcantarillado, podemos decir que en el municipio está muy deficiente toda vez que el sistema de drenaje pluvial es el mismo; consecuentemente, no alcanza a satisfacer la necesidad de conduc ción de aguas negras y aguas pluviales; siendo insuficiente nuestro sistema, además de que éste es sumamente antiguo.

Las condiciones de bienestar social desde el punto de vista de la vivienda pueden verse en el cuadro No. 06.

VIVIENDAS Y SERVICIOS A NIVEL MUNICIPAL



CUADRO No 06

FUENTE: X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA DEL EDO. DE GUANAJUATO. 1980.

CAPITULO III

EL MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

CAPITULO III

EL MARCO JURIDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El dinamismo que ha caracterizado el desarrollo del mundo contemporáneo condiciona, de manera especial, un acelerado proceso de urbanización. Los progresos tecnológico, económico y social se han desplegado, aunque con profundas desigualdades, en un crecimiento demográfico que alcanza, frente a la disponibilidad y distribución de recursos, proporciones catastróficas que ensombrecen al futuro de la humanidad. (17)

Lo anterior, nos lleva a la necesidad de analizar hasta qué punto ese crecimiento urbano ha sido regulado por el derecho, en diversos países como también en los niveles federal y estatal en nuestro régimen jurídico positivo.

El fenómeno del crecimiento urbano, ha encontrado la necesidad de -- definir políticas y establecer sistemas legislativos que regulan la participación y concurrencia de los múltiples elementos que configuran -- el proceso de urbanización. Sin embargo, es natural que los países -- altamente desarrollados dispongan de los instrumentos económicos y -- administrativos más avanzados para regular con éxito el crecimiento urbano, aun cuando su sistema jurídico, en la mayor de las veces-

(17) Urquidí L. Víctor. La explosión humana. Edit. F.C. E. México-

es un sistema avanzado, consideramos que ese sistema jurídico no ha sido capaz de regular de una manera efectiva y eficaz el acelerado - - crecimiento de los núcleos de población. Sin embargo, la disponibilidad de esos instrumentos económicos administrativos y jurídicos han traído como consecuencia que esos países desarrollados tengan un ambiente urbano aceptable para el hombre, amén de que las tasas de crecimiento demográfico, al entrar en relación inversa con las de crecimiento económico, aumentan considerablemente sus grados de libertad para planear y regular el desarrollo urbano. Sin embargo, esta situación contrasta profundamente con la que presentan los países llamados sub-desarrollados.

En estos países, no únicamente no es suficiente el instrumento de - - carácter económico y administrativo, sino que también su régimen - - jurídico es ineficaz para lograr el control de un crecimiento urbano. Así, el crecimiento desmedido de las ciudades en los países en vías de desarrollo, más que resultar de su progreso económico, es producto de su falta de capital, de la explotación de las migraciones de - - las masas rurales que no encuentran en sus lugares de origen los elementos mínimos que aseguren su reproducción. La población campesina, se instala en centros urbanos que aparentemente le ofrecen grandes expectativas de trabajo y movilidad; pero la realidad es que vienen a poblar un inframundo de marginidad y de miseria, situados en el me

dio urbano con casi nulas esperanzas de subsistir con dignidad.

De allí, que como dijimos al inicio de esta introducción, exista la necesidad de crear un cuerpo jurídico que le de estructura a toda la acción dentro del proceso de urbanización para lograr que éste tienda a una -- mayor justicia social.

Para estar en posibilidades de entrar al análisis del marco jurídico - - de los Asentamientos Humanos y toda vez que hemos hecho referencias a las desigualdades que presenta el desarrollo urbano en los países desarrollados y en vías de desarrollo, creemos conveniente entrar como primer punto de este capítulo, al análisis somero de lo que fue la reunión del Habitante sobre Asentamientos Humanos celebrado en Vancouver Canadá.

III.-1.-Reunión del Habitat sobre Asentamientos Humanos de la ONU--
La conferencia convocada por la Organización de las Naciones Unidas en Estocolmo, Suecia, en Junio de 1972, para abordar los problemas del medio urbano, constituye el primer antecedente en que la atención de este organismo está puesta en los problemas sobre asentamientos-- humanos a nivel mundial, pues en ella se destacó con claridad el caos y el deterioro que presentan la mayoría de los procesos de urbanización, sobre todo en el mundo subdesarrollado. (18)

La consecuencia inmediata de tales observaciones fué la aprobación, -- por parte de la Asamblea General de la Organización de Naciones Uni-

(18) Rivera Alvarez Fernando. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos. Revista Pensamiento Político. No.85, -- Vol. XXII 1976. Pág. 27.

das, para efectuar una conferencia-exposición sobre asentamientos --- humanos cuya preparación pudiera originar un examen de la política - y los programas nacionales e internacionales, relativos a este asunto, y que condujera a la selección y apoyo de una serie de proyectos de demostración sobre los asentamientos humanos, auspiciados por distintos países y la propia organización. Pero el resultado más importante de esta reunión, a nuestro juicio, fue el hacer ver a los países miembros, la necesidad de crear un marco jurídico apropiado para la regulación del desarrollo urbano.

Esta reunión de la Organización de las Naciones Unidas se estructuró bajo los siguientes acuerdos:

- Primero.- Dar un carácter esencialmente político a la conferencia.
- Segundo.- Destacar la importancia que tendrían las conferencias regionales preparatorias.
- Tercero.- Señalar que el examen de las cuestiones debería de reflejar las dimensiones eminentemente sociales del problema.
- Cuarto.- Enfocar la conferencia a la solución de problemas concretos y no a cuestiones meramente generales.

En estas condiciones, durante la conferencia del Habitat de Vancouver se abordaron tres puntos fundamentales. ⁽¹⁹⁾

- Primera - La declaración de principios.
 - Segundo.- La recomendación para la acción nacional y
 - Tercero.- Los programas de cooperación internacional, que se --
- (19) Urbanización y Vivienda. Silva Herzog Flores M. González Avelar y Cortinas Pelaez. México. 1977. Editorial Porrúa.

condensaron de la siguiente manera;

- a) La problemática de los asentamientos humanos ha llegado a niveles críticos, sobre todo en los países en proceso de desarrollo, por lo que se hace necesario adoptar una serie de medidas para su pronta solución ya que, de no hacerse así, pueden agravarse.
- b) El rápido crecimiento de la población, que de continuar las tendencias actuales, casi se duplicaría en los próximos 25 años con el consecuente aumento de las necesidades de alimento, vivienda, empleo y otros satisfactores para la vida y la dignidad humanas.
- c) El crecimiento económico inequitativo que se refleja en las amplias diferencias de riqueza y bienestar que actualmente existen entre los seres humanos y que condena a millones de personas a una vida de pobreza, privada con frecuencia de la satisfacción de las necesidades básicas de alimento y vivienda.
- d) La rápida urbanización no planificada conduce al hacinamiento, a la contaminación y a las tensiones sociales y psicológicas en las regiones urbanas existentes y en las futuras.
- e) La dispersión rural se evidencia por pequeños y aislados asentamientos que dificulta el suministro de infraestructura y servicios.
- f) El deterioro de las condiciones sociales y ecológicas ejemplificado por la segregación social, el quebrantamiento de las relaciones sociales y de los valores culturales tradicionales y el aumento de

la degradación de los recursos naturales indispensables para la vida, tales como el agua, el aire y la tierra.

- g) Esta situación, exige en algunos casos, la adopción de campos estructurales, socioeconómicos y administrativos que permitan la formulación de planes de desarrollo y de acciones operativas orientadas a alcanzar la dignidad plena del hombre en su medio, mediante un sistema legislativo.
- h) Los asentamientos humanos inadecuados afectan el objetivo esencial de todo esfuerzo de desarrollo económico y social, o sea -- al hombre, a la calidad de su vida y de su medio ambiente.
- i) Los problemas de los asentamientos humanos deben de considerarse dentro de la perspectiva del desarrollo económico y social de los pueblos y no de manera aislada.
- j) La cooperación internacional en materia de asentamientos humanos debe ampliarse sustancialmente tanto en aspectos financieros como en la asistencia técnica y capacitación de recursos humanos.
- k) La tierra es el recurso esencial, tanto en los asentamientos urbanos como rurales; esta realidad hace indispensable reconocer la necesidad de considerar a la tierra como un recurso sujeto al -- control público. La propiedad pública de la tierra no constituye un fin en si mismo, sino el instrumento fundamental para el logro de los objetivos básicos de reforma social y económica, que

hagan posible una adecuada realización de políticas nacionales -- de asentamientos humanos.

- 1) El dramatismo actual y futuro de los asentamientos humanos requiere la adopción de una nueva ética de poblamiento y un cambio de las actitudes fundamentales frente al crecimiento de las ciudades que, en esencia, plantean la urgencia de tomar medidas -- que reduzcan la brecha de servicios y de oportunidades existentes entre el campo y las ciudades y que aseguren preservación de las tierras para uso agrícola.

III.2 Antecedentes Jurídicos de los Asentamientos Humanos en México

Los problemas de asentamientos humanos en México han venido cobrando especial significación a la luz del crecimiento económico que ha -- presentado el país a lo largo de las dos últimas décadas. En efecto, durante los años 1960-1970 en el que el país fue el actor de un verdadero -- "milagro económico", la economía mexicana crecía en la forma en que -- para todos es conocida. El acelerado crecimiento en diferentes ramas -- tales como la construcción de caminos, sistemas de riego, producción -- petrolera y generación de energía eléctrica, entre otros, constituyen -- la evidencia de un "despegue económico" irreversible.

Sin embargo, a la par de ese alto crecimiento se registraron una serie -- de agudos desequilibrios económicos, sociales y regionales, los cuales obstaculizaron seriamente la continuidad de un efectivo proceso de --

desarrollo en condiciones de estabilidad sociopolítica, mantenidas hasta el presente .

No desconocemos los logros que de una y otra forma, la política estatal económica realizó durante los años anteriormente señalados y hasta el momento; sin embargo queremos hacer hincapié en que el crecimiento económico, si es que le podemos llamar así, conlleva una gran desigualdad en la distribución del ingreso, concentración industrial, -- creciente déficit externo, estratificación elitista del mercado interno, -- alta penetración extranjera en los sectores dinámicos y productivos -- con subordinación al exterior. (20)

Desde la perspectiva del proceso de urbanización los desequilibrios no han sido menos graves; México es para su tamaño, el país con mayor tasa de crecimiento de la población. Igualmente tiene una tasa de crecimiento de la población urbana de las más altas del mundo, este crecimiento poblacional se ha manifestado en un gran aumento de número de centro sub-urbano, particularmente de mayor tamaño. Ha provocado esto un marco de fuertes desigualdades regionales. La población y --- las actividades se han concentrado en muy pocos sitios, particularmente en la ciudad de México, que ha generado una zona metropolitana de dimensiones incalculables que ilustran, de manera especial, el fenómeno de concentración y que trae como consecuencia un conjunto de manifestaciones de los principales problemas estructurales de nuestras ciudades, con importantes repercusiones en el desarrollo económico - -

(20) Unikel Luis. El Desarrollo Urbano de México. Colegio México - 1976. Pág. 37.

y social. En términos generales estas manifestaciones del mal funcionamiento urbano son las siguientes:

- 1) La congestión.- La congestión, básicamente en lo que se refiere al tránsito es, sin duda, la más aparente muestra del mal funcionamiento de nuestras grandes ciudades. Ella obedece, principalmente, al desarrollo explosivo de la transportación en autómóvil privado. El crecimiento de la población y el incremento de la concentración urbana, con el consecuente aumento del tamaño físico de las ciudades y de los trayectos, traen como resultado un aumento de la congestión y de tiempo perdido, además de un mayor deterioro ambiental.

- 2) Asentamientos no controlados.- En nuestras grandes ciudades, de uno a dos tercios de la población habita en asentamientos no controlados. Se divide y ocupa la tierra en forma integral, urbanísticamente se desarrollan sin ninguna base de planeación; en ellos se encuentran las peores condiciones de insalubridad; los más grandes índices de desempleo, el déficit más notable de servicios de toda índole y un crónico estado de inseguridad social. El precarismo urbano no constituye más que una manifestación del problema global de la marginación social. Parte de su solución corresponde al campo específico de la planeación jurídica urbana, básicamente en lo que se refiere a la utilización del suelo urbano, a la vivienda y a la dotación de servicios.

- 3) Especulación de la tierra. - La especulación con la tierra en - - nuestras principales ciudades ha alcanzado niveles alarmantes, en ocasiones similares a las de las grandes capitales del mundo. La especulación acarrea importantes efectos negativos, tales como la sub-utilización de la infraestructura y los servicios pro--ducto de la retención especulativa de la tierra. Asimismo provoca la transferencia de significativos volúmenes de ingresos entre los diversos grupos sociales y su aplicación frecuente en inver--siones y consumo de poco interés social.
- 4) Anarquía en el desarrollo. - Otra evidente manifestación del mal funcionamiento urbano la constituye la anarquía en el proceso de crecimiento y cambio físico de nuestras ciudades. Esta anarquía que diariamente podemos constatar en las avenidas que no condu--cen a ninguna parte, con la presencia de baldíos cercados, etc., que trae aparejadas graves consecuencias, tales como el incre--mento en los costos de la infraestructura y en los servicios, in--compatibilidad en el uso del suelo, destrucción de baldíos, de recursos agrícolas y forestales y limitación de las áreas y de los -servicios comunes.
- 5) Una deficiente prestación de servicios. - Nuestras ciudades con--frontan cada día problemas más agudos en la prestación de servicios públicos básicos. Por ejemplo, se puede mencionar el caso de la introducción de agua, la cual resulta cada vez más costosa

como resultado de las crecientes distancias de las fuentes de - -
aprovisionamiento, en razón de haberse abatido los mantos acuf
feros en los núcleos de población, así como la elevación constant
te del déficit en la prestación de este servicio a sectores pobres,
producto de la escasez misma del líquido. En términos globales
contrastan las expectativas siempre en aumento de la población y
la falta de recursos gubernamentales. En general parece que --
nuestras ciudades crecen para llegar más allá de los umbrales -
donde la dotación eficiente de los servicios resulta cada vez más
difícil.

- 6) Contaminación.- La degradación ambiental es otra manifesta- -
ción del mal funcionamiento urbano. Muchas de nuestras ciuda- -
des padecen graves problemas de la contaminación del aire, del
agua y del suelo que se produce por diversos desechos sólidos, -
líquidos y gaseosos, lo cual crea también un problema de suma -
importancia.

El mal funcionamiento urbano trae aparejado importantes conse-
cuencias económicas, sociales y políticas, las cuales deben de -
examinarse, en términos generales, para estar en posibilidad --
de encuadrar la acción en un marco jurídico.

- 7) Efectos económicos.- Una consecuencia de cómo se desarrolla -
el proceso urbano en nuestro país es el desperdicio de recursos.
Los escasos recursos se desperdician por diversas razones:

La primera, la constituye la forma anárquica en que se desarrolla el proceso de crecimiento y el cambio de nuestras ciudades, que produce un incremento importante en el costo del establecimiento de nuevos habitantes urbanos.

En segundo término es la destrucción de recursos valiosos como bosques y tierras agrícolas.

Por último es el originar una deseconomía en la prestación de servicios públicos, amén del aumento del costo de transportación con motivo de una inadecuada traza de nuestras ciudades.

- 8) Efectos sociales.— En la forma como se desarrollan nuestras ciudades, se acarrearán importantes consecuencias sociales. Una primera consecuencia es la agudización de las diferencias entre los distintos grupos y sectores de la comunidad. Una segunda consecuencia del patrón de desarrollo urbano es el conjunto de efectos negativos del bienestar comunitario; las repercusiones de este género más importantes desembocan, sin lugar a dudas, en el terreno de la salud, pues las condiciones de generalizada insalubridad en la que vive la población, eleva el índice de mortalidad y morbilidad; y por último, el demérito de la calidad de la vida, tal como se la concibe en otros países, aunque a nuestro parecer, de menor importancia que las condiciones sociales arriba anotadas.

La calidad de vida de nuestras ciudades es por lo general inadecua

da para el pleno desenvolvimiento de la comunidad.

- 9) Efectos políticos.- Hoy día parece aventurado hablar de efectos políticos negativos de la concentración urbana. La realidad, hasta la fecha, consiste en que la concentración urbana es una válvula más de escape a la atención en el medio rural, que una fuente de conflictos. Sin embargo en un futuro próximo es muy probable que la concentración urbana genere tensión social, la explotación y la lucha por la vida en las ciudades y la toma de conciencia, está llamada a producir en un futuro próximo, conflictos sociales. A este respecto, existen indicios tales como la invasión de terrenos que hacen pensar en que la pasividad de los marginados está llegando a su fin.

Dentro de los antecedentes jurídicos que encontramos nosotros en materia de derecho positivo que han tratado, o procurado frenar, las consecuencias que anteriormente se manifestaron, encontramos nosotros en los tres niveles las siguientes legislaciones;

PRIMERO:

En el nivel Federal; la Ley General de Población, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Forestal, la Ley Federal de Aguas, la Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Expropiación y la Ley de Monumentos Nacionales.

En el ámbito local; los "Códigos Civiles" de la entidad federativa, las "Leyes Locales de Expropiación", las "Leyes de Fraccionamiento", las

"Leyes de Monumentos Coloniales", que se dan en casi todo el país.

En cuanto a los reglamentos en el ámbito Federal; el "Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica" originada por la emisión de humos y polvos. El "Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental", originada por la emisión de ruidos. El "Reglamento para la Prevención y Control de Contaminación de Aguas" y otros que se derivan de las leyes que anteriormente hicimos mención.

En el ámbito local; los Reglamentos de Construcciones y todos aquellos que se derivan también de las leyes locales. Dada la importancia que encierra para nuestro tema, destacaremos brevemente la Ley General de Población, en forma específica.

La Ley General de Población tiene por objeto regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr la participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social, la Planeación Demográfica, instrumento de la política de población que diagnostica y pronostica las realidades poblacionales y socioeconómicas, se integra a los planes de desarrollo y permite decidir con eficacia técnica lo que política y humanamente requiere la sociedad para desarrollarse con suficiencia y bienestar. Así, la política de asentamientos humanos debe estar coordinada con lo establecido por la Ley General de Población en materia de política demográfica y dentro de un marco de coordinación y colaboración entre las diferentes entidades del sector público que inter-

vienen para tal efecto, dicha política tiene por objeto procurar la planificación de los centros de población urbana para asegurar una eficaz - prestación de los servicios públicos que se requieran para fomentar la movilización de la población entre sus distintas regiones, con el objeto de adecuar su distribución geográfica y posibilidades de desarrollo nacional.

Al recordar los puntos que tratamos al inicio de este tema, vemos cómo este marco jurídico resultó ineficaz para poder lograr un desarrollo urbano controlado por el derecho, de manera justa y de manera equitativa. Por tales motivos, además de los que se mencionarán con posterioridad y en virtud de que la problemática de los asentamientos humanos de nuestro país ha llegado a niveles críticos, el Estado promovió una serie de instrumentos de carácter jurídico, a través de los cuales se aspira a solucionar la problemática demográfica, modificar los contrastes propios de las grandes ciudades y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. En síntesis, punto esencial en este intento de marco jurídico a la actividad del desarrollo urbano, lo constituyen las reformas y adiciones a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. 3. Artículos 27, 73 y 115 de La Constitución Federal

Las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad, generada por la presión poblacional, son entre otros, los hechos fundamentales que ocasionaron que en muchas de las ciudades de la república existieran controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la Ley, insuficiencia de servicios públicos, viviendas sin las condiciones satisfactorias mínimas, contaminación ambiental, deterioro ecológico, especulación con los terrenos y en general, sistemas y subsistemas macrocefálicos de las ciudades que provocaron un rendimiento decreciente en la inversión de recursos públicos y privados, amén de los consiguientes -- problemas de orden social.

Ante esas circunstancias, El Gobierno de la República se vió en la imperiosa necesidad de definir políticas y estructurar sistemas que permitieran planear adecuadamente el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos a fin de propiciar mejores condiciones de vida en beneficio de sus habitantes. Ciertamente, la dinámica de este fenómeno ameritaba desde hace tiempo, el establecimiento de una estructura jurídica por -- parte del Estado Mexicano, la cual se inicia con las reformas a los -- artículos 27, 73 y 115 de nuestra Ley Fundamental, que llevan implícitas un vigoroso proceso de estudio, revisión y creación, en su caso de aquellos ordenamientos legales que son fundamentales en la reorientación de nuestro proceso histórico de desarrollo y que, cabe señalar, -- la urgente necesidad de crear los planes municipales de desarrollo que posteriormente comentaremos.

(21) Diario Oficial de la Federación. Febrero 6 de 1976.

Sin una reforma constitucional que permitiese al Estado Mexicano definir los usos del suelo urbano, sin una legislación general de asentamientos humanos que estableciese las normas nacionales obligatorias, tanto para el Gobierno Federal como para las Entidades Federativas y los Municipios, y sin las respectivas legislaciones locales, podemos afirmar, con toda seguridad, que sería imposible hacer coincidir funcionalmente las acciones de los tres niveles de gobierno para planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La propiedad como derecho a usar, disfrutar y disponer de un bien no sólo está limitada por el orden jurídico sino que es una creación del mismo. La Ley determina tanto sus límites como su propio contenido. La propiedad es fuente de obligaciones y su uso debe de servir para el bien de la comunidad. En esta vinculación social de la propiedad radica la negación del concepto Manchesteriano y romanista de propiedad.

De lo anterior, se desprende que el Estado está obligado a procurar la existencia de un orden social justo en el que la función social de la propiedad es una consecuencia de la pertenencia del individuo a la comunidad y supone un límite para la misma, tanto mayor, cuando más incide su realización sobre la esfera social, es decir, cuando más excede de su esfera privada, su concretización compete al legislador. La exposición de motivos de las modificaciones constitucionales que nos ocupan, seña--

lan que: "La multiplicidad de elementos y de competencias que inci-- den en el fenómeno urbano, lleva al principio de que la estructura ju-- rídica que dé regulación al mismo, deberá establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colabo-- ración de las entidades federativas entre sí y de éstas con la federa-- ción, como única forma de ser congruente al federalismo dentro de un cauce de responsabilidad compartida. Federalizar estas funciones públi-- cas sería una posición conservadora, antihistórica, que escindiría res-- ponsabilidades y afectaría profundamente nuestro sistema federal. Sólo-- la acción compartida entre la federación y los estados permitirá una - labor intergubernamental de amplia comunicación que dé atención al -- problema de manera integral". (22)

Esta reforma y adiciones constitucionales establecen instituciones ju-- rídicas que dan base a procedimientos públicos que tienden a resolver a median o a largo plazo, los problemas que confrontaron los asenta-- mientos humanos del país, señalando previsiones que encausarán el -- futuro desarrollo de los mismos.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional en vigor confiere a la comunidad nacional, la responsabilidad de hacer una distribución equi-- tativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el de-- sarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de-- vida de la población rural y urbana.

A partir de esos nuevos objetivos señalados para la nación, se faculta (22) Diario Oficial de la Federación, 6 de Febrero de 1976. Exposi-- ción de Motivos.

al estado mexicano para dictar las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos, para establecer las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, de los centros de población.

Aquí cabe la observación de señalar que mediante esa reforma el legislador quiso ampliar el ámbito material de validez de la norma jurídica de derecho público. Como lo señalamos, no es posible seguir sosteniendo un concepto Manchesteriano o romanista de la idea de propiedad, sino que habrá que imprimirle sustancial interés público, hacia el cual - - precisamente debe de estar enfocada.

Sin caer en la teoría legalista sustentada por Kelsen en cuanto que el ámbito material de validez de la norma es determinado por la Ley y es ésta la que señala su ámbito de validez, sino que se pretende hacer hincapié en que el concepto de propiedad no está únicamente regulado por el derecho privado sino que en la medida en que el interés público, con respecto a la propiedad privada crece, en esa medida, la propiedad debe de ser regulada por normas de derecho público. Esto lo decimos con relación a que se pudiera criticar el día de mañana que tanto la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, la Ley de Asentamientos Humanos, y los mismos planes de Desarrollo Municipal están invadiendo la esfera de validez de la norma jurídica por afectar el campo del Derecho Privado y que esas normas deberfan estar contempladas en el campo de dicho dere-

cho, creemos nosotros que de ninguna manera el interés personal debe de sobreponerse al interés social, al interés colectivo y que, consiguientemente, el régimen de propiedad en cuanto a los asentamientos humanos deberá de estar advertido por un cuerpo legislativo de derecho eminentemente público, sin entrar a la discusión acerca de la validez o invalidez de las normas de derecho público y de las normas de derecho privado.

En base al principio de concurrencia en materia de asentamientos humanos, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional establece concurrencia de los gobiernos federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna.

La esencia de los sistemas federales, es la distribución de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales; distribución que se hace a partir de principios comunes fijados en la Ley Fundamental Federal, que son los que le dan funcionalidad a dicho sistema de gobierno, tesis que respalda al supremo ordenamiento de los Estados Unidos Mexicanos al iniciar en su artículo 41 que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia que corresponde a ellos y por lo que respecta a los estados en lo que no toca a su régimen interior, en los términos respectivamente esta

blecidos por la propia constitución federal y las particulares de los estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Con fundamento en lo anterior, se justifica plenamente la adición al artículo 73 de la constitución que faculta al Congreso Federal a expedir leyes que establezcan esa concurrencia en materia de Asentamientos Humanos.

Al respetarse la vigente distribución de competencias y en consideración a lo que establece la fracción segunda del artículo 121 de la Ley Suprema, los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la Ley del lugar de su ubicación.

En las reformas de que fue objeto nuestra Constitución Política de 1976, el Poder Legislativo señaló en la fracción IV del artículo 115 que los estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que las diversas materias fundamentales del proceso del desarrollo urbano pertenecen a la competencia legislativa de las entidades federativas.

En lo relativo a los municipios, éstos están facultados para expedir reglamentos administrativos en atención a lo previsto en la fracción II del artículo 115 y al enunciado en la propia fracción IV, que señala que los estados y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, en virtud de que el propio artículo solamente faculta expedir legislación local a las Legislaturas de los Estados.

Cabe hacer notar que esta reforma se presta a una confusión teórica-- acerca de los Reglamentos Administrativos expedidos por el Ayuntamiento. En ese mismo artículo se establece que compete a los Ayuntamien-- tos expedir los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno y señalan como precisión que la facultad reglamentaria sobre la materia, la otorga al-- Ayuntamiento la Constitución en su artículo 115.

Al respecto, la Reforma de 1983 supera este problema en cuanto a que faculta a los Ayuntamientos de una manera general, para que expidan - los Reglamentos Administrativos de su competencia.

En esta reforma de 1983, se termina la discusión teórica acerca de la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, dado que la misma Corte había sostenido tesis diversas con respecto a la constitucionalidad o inconstitu-- cionalidad del Reglamento Administrativo expedido por el Ayuntamiento-- cuando no era referente a los ramos de Policía y Buen Gobierno. Sin -- embargo cabe hacer notar, que aún cuando se está reconociendo en esa reforma la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, el reglamento -- expedido por la autoridad municipal, deberá llenar los requisitos estable-- cidos para la validez del propio Reglamento Administrativo, en lo que - coincidimos con la opinión del Dr. Miguel Acosta Romero al decir que-- son:

- 1.- Una manifestación unilateral de voluntad del órgano público compe-- tente, en este caso, el Ayuntamiento, en virtud del poder y autori-- dad que le confiere la Constitución o la Ley; y en este caso, la --

(23) Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Editio-- rial Porrúa. Pág. 484°

Constitución Federal, en el artículo 115 está dando competencia al Ayuntamiento para expedir cualquier tipo de Reglamento Administrativo. Asimismo, la Constitución local y la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato faculta o inviste de competencia al municipio para poder emitir los Reglamentos Administrativos sobre la materia de Asentamientos Humanos.

- 2o. - Constituye indudablemente normas jurídicas generales.
- 3o. - Es la expresión de una actividad legislativa desde el punto de vista material por los efectos que produce.
- 4o. - El Reglamento se emite a través de un procedimiento distinto al de la Ley que expide el Congreso; sin embargo, debemos hacer notar que aunque este procedimiento de creación de ese Reglamento es más sencillo, deberá cumplir con las formalidades esenciales de todo acto administrativo, es decir, deberá ser un acto administrativo perfectamente válido al que tendrá que dársele publicación en los términos de las Tesis Jurisprudenciales sustentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, por último, que el Reglamento tenga como finalidad el facilitar la aplicación detallada de una Ley y en consecuencia únicamente tendrá vida y sentido de Derecho en cuanto se deriva de una norma Jurídica Legal a la que reglamente en la esfera administrativa. Por consiguiente no podemos hablar de reglamentos autónomos y ni siquiera podemos pensar en que el Reglamento Administrativo - -

pueda versar sobre alguna materia que no está expresamente contemplada en una norma jurídica desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material, es decir, expedida por el Congreso, y en este caso por el Congreso Libre y Soberano del Estado de Guanajuato y que contenga una situación jurídica de carác--ter general y no de carácter individual o concreto.

En lo relativo a los municipios, estas entidades de gobierno pueden expedir Reglamentos Administrativos en atención a lo previsto en la frac--ción II del artículo 115 y al enunciado de la propia fracción IV que señala que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competen--cias, expedirán leyes, Reglamentos y Disposiciones Administrativas, en razón de que el propio artículo 115 solamente faculta expedir leyes a las Legislaturas de los Estados.

Debido a que en diversas zonas de la República han surgido fenómenos de conurbación, la fracción V del artículo 115 establece el marco regulador correspondiente, fijando la conurbación obligatoria en lo relativo a la planeación y regulación en los diversos niveles de gobierno, porque hasta --ahora, la experiencia ha demostrado en México y en el mundo que sin di--chas concurrencias se generan medidas gubernativas contrarias y exclu--yentes.

La reforma de 1983, aparte de lo que señalábamos con anterioridad con respecto a la facultad reglamentaria del Ayuntamiento, clarifica con ma--yor precisión la concurrencia entre la Federación, Estados y Municipios.

Pudiéramos considerar que con relación a la materia de Asentamientos Humanos, esta reforma no es de esencia sino que únicamente es una -- reforma de grado que nos ayuda a un mayor entendimiento de las facultades y de la coordinación entre los tres niveles de Gobierno del Poder Ejecutivo.

En esta reforma al artículo 115 constitucional anteriormente mencionada, respecto al tema señalado en la fracción II, quedó de la siguiente -- manera:

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Fracción V.- " Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de-

conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias".

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

III. 4. Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos que fue publicada en el Diario Oficial de la federación con fecha 26 de Mayo de 1976, fue motivada por la urgente necesidad del estado mexicano, de crear una infraestructura jurídica que atendiera y reglamentara los fenómenos tanto negativos como positivos derivados del asentamiento humano urbano y rural.

El crecimiento anárquico de los centros de población, la insuficiencia en la prestación de servicios públicos, la contaminación ambiental y todos los fenómenos de delincuencia derivados de un sistema que no prevenía el control del crecimiento de las ciudades, requería de una acción, misma que se tradujo en la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos.

Entre los objetivos de la ley, se encuentran el establecer la concurrencia

de los municipios, de las entidades federativas y de la federación para orientar la regulación y ordenación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y definir los principios conforme a los cuales el estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Estos fines de la Ley de Asentamientos Humanos, están estipulados en el artículo 10. de la propia ley.

La política de asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, para ello la ley diseñó las estrategias que a continuación se enumeran:

Aprovechar para beneficio social, los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; armonizar la interrelación en ciudades y el campo, distribuyendo equilibradamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano; distribuir con equidad los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano; distribuir armónicamente los centros de población en el territorio nacional; adecuar la interrelación socio-económica de las ciudades al sistema nacional; fomentar el establecimiento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción produzcan impactos económicos negativos y grande deterioro social y humano; descongestionar las grades urbes; mejorar la calidad de la vi-

da de la comunidad; integrar la mayor participación ciudadana en la -- solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos; regular el mercado de los terrenos y el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular y promover obras para que todos los -- habitantes del país tengan una vivienda digna.

Según se deriva de la exposición de motivos de la propia ley; basados -- éstos en los principios doctrinales que ya en repetidas ocasiones hemos señalado, existe la necesidad de sobreponer al interés personal, el interés general, el interés de la sociedad.

Dentro de los conceptos genéricos que trata la ley, se destacan los si-- guientes que procuraremos definir en virtud de la importancia y dado -- que estos conceptos se transportan tanto a la legislación local, como a la reglamentación municipal en materia de asentamientos humanos.

En primer término tenemos el concepto de Asentamiento Humano: " Es la radicación de un determinado conglomerado demográfico con el con-- junto 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".

Centros de Población. - " Son las áreas urbanas ocupadas por las insta-- laciones necesarias para la vida normal, las que se reserven a su ex- -- pansi3n futura, las constituidas por los elementos naturales que cumplan una funci3n de preservaci3n de las condiciones ecol3gicas de dichos cen-

tros, y, las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos".

Conurbación. - " El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social".

Conservación de centros de población. - " Es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico y el buen estado de las obras materiales, edificios, monumentos, plazas públicas, parques y, en general, todo aquello que corresponda a su acervo cultural de conformidad con las leyes vigentes.

Mejoramiento de los centros de población. - " Es la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población mediante el más adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales, integrantes y necesarios".

Provisiones. - Conceptos en la actualidad reformados y de los cuales se hace referencia en el punto III. 4. 2. de este capítulo.

" Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población".

Usos. - Referencia en el punto III. 4. 2. de este capítulo. " Son los fines particulares a que opodrán dedicarse determinadas áreas o predios"

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

Destinos, - Conceptos reformados en la actualidad, Se hace referencia -- en el punto III. 4. 2. de este capítulo,

" Son los fines públicos a los que se prevé dedicar una determinada área o predio".

La ley general, dentro de sus instrumentos de aplicación, dispone que -- la regulación y ordenación de los asentamientos humanos se llevará a -- cabo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, según lo dispone a través de su artículo 36. Así mismo, la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población que se prevén de conformidad a los planes respectivos, se instrumentarán por medio de declaratorias de provisiones, usos, reservas y -- destinos de áreas y predios que serán expedidas por las autoridades que -- señalen las leyes locales de la materia, según lo previsto en el artículo -- 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos, con relación al artícu-- lo 27 de la Constitución Federal.

La misma ley establece con relación a los ordenamientos jurídicos que -- se deriven de la Ley General de Asentamientos Humanos, de las Leyes Lo-- cales de Desarrollo Urbano y de los Reglamentos Administrativos de los Municipios por conducto de sus Ayuntamientos, que éstos deberán tener -- por objeto, proveer en todos sus aspectos la exacta observancia de la es-- tructura jurídica de los asentamientos humanos, así se expedirán regla-- mentos de zonificación, destinos, usos y reservas del suelo; de construcu

ciones para la elaboración y ejecución de los diferentes planes de desarrollo urbano y para el funcionamiento de las comisiones de conurbación.

Dentro de los órganos ejecutores y organismos coordinadores, la ley general dispone que las atribuciones en materia de asentamientos humanos que tiene el estado, objeto de la misma ley, serán ejercidas, de manera congruente, por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación en el ámbito de su jurisdicción y competencia.

En materia federal se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en representación del Ejecutivo Federal, a coordinar y ejecutar en el ámbito de su competencia, la política de los asentamientos humanos y en materia de política demográfica, se coordinará dicha Secretaría con la Secretaría de Gobernación. Asimismo previene a este mismo nivel Federal, la coordinación intersecretarial permanente, para concertar la elaboración y revisión del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

En cuanto al ámbito estatal, señala en su artículo 17, la estructura de competencia del gobierno de las entidades federativas, depositando esa competencia en los términos de la ley local de asentamientos humanos, y que, en el Estado de Guanajuato se denomina Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, misma que nos ocuparemos en el siguiente punto de nuestro trabajo. Y finalmente en el artículo 18, marca la com-

petencia de los Ayuntamientos, depositándolos de igual manera que en la competencia estatal y que será motivo de la última parte de este trabajo, el análisis a esa competencia municipal para poder establecer con certeza la vigencia y obligatoriedad de los planes municipales de desarrollo urbano.

III. 4. 1. Reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1984.

En todo sistema jurídico, no consuetudinario, sino positivo como el nuestro, existe la necesidad de revisar constantemente los ordenamientos jurídicos, a fin de permitir que éstos se ajusten a las realidades que se viven, e introducir en ellos nuevas técnicas y principios que como consecuencia surgen del estudio de la teoría jurídica, convirtiéndolos en efectivos instrumentos de acción para el particular y para el Estado y de ese modo alcanzar los principios de justicia social.

Sabemos que el Derecho Administrativo y por consiguiente el conjunto de normas que constituyen la legislación administrativa están en constante evolución. Coincidimos con la opinión del Dr. Miguel Acosta Romero cuando señala que " el Derecho no ha sido, ni es, ni será jamás obstáculo para el cambio social, pues como instrumento que regula pacíficamente las relaciones intersubjetivas de los miembros de una sociedad, así como las de ésta con otras de la comunidad internacional, no tiene otra finalidad que la de alcanzar cada día metas más humanas,

dignas y de justicia social y que por lo tanto su contenido deberá cambiar cuantas veces lo considere necesario la sociedad que la crea, como ya lo afirmó Óliver Wendell Holmes; "El derecho es vida y la vida cambia", para adecuarla a las circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y culturales que requiere dicha sociedad". (24)

La Ley de Asentamientos Humanos no es ajena a esa realidad; se han requerido reformas y adiciones que procuran su perfeccionamiento y la conviertan en verdadero cauce para el logro de un desarrollo urbano -- más realista, más justo y más equilibrado; en consecuencia, creemos que estas reformas y adiciones a la Ley de Asentamientos Humanos de Febrero de 1984, cumplen en gran medida con esa intención, como lo -- señala la iniciativa enviada a la Cámara de Diputados del Congreso de -- la Unión, de fecha 28 de Noviembre de 1983. En ella se propone adaptar el marco normativo de la Programación y Desarrollo Urbano de los Asentamientos Humanos, derivada tanto de la adecuación de ese marco normativo a la realidad del crecimiento urbano, así como de las modificaciones a las normas constitucionales y secundarias que regulan el -- proceso de planeación y la acción pública sobre el desarrollo.

Lo primero, derivado de la expedición y ejecución de los planes y programas establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos; y -- lo segundo derivado del Desarrollo Nacional establecido en el artículo -- 25 de la Constitución Federal; así como de las reformas y adiciones -- al artículo 115 Constitucional.

(24) Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Pág. XIII

A través de las reformas y adiciones se busca fortalecer la rectoría del Estado en sus tres niveles de gobierno, sobre el aprovechamiento del suelo urbano y la promoción a la participación de la sociedad en los procesos de programación y planeación.

En estas reformas y adiciones destacan los siguientes conceptos:

- I. - El concepto de Administración Pública, que substituye al de Sector Público, para hacerlo congruente con la Ley, con nuestra Constitución y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, logrando con ello la debida interpretación a la terminología de los diferentes cuerpos normativos que constituye la Legislación Administrativa.
- II. - Incorpora al cuerpo normativo los programas sectoriales, estatales y municipales de desarrollo urbano, acorde a las reformas al artículo 25 de la Constitución Federal, estableciendo la mecánica del procedimiento administrativo para la aprobación y publicación de estos planes, lo que indudablemente le dará una mayor vigencia a éstos como norma jurídica.
- III. - Establece una relación lógica con la regulación del mercado de terrenos y de la tierra para la vivienda urbana, concretamente en cuanto a la facultad reglamentaria del municipio, de las entidades federativas y de la federación, en el campo de sus respectivas jurisdicciones, en el capítulo V de la ley; que faculta a la intervención directa del Estado en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, a fin de contar con un mecanismo que permita la intervención del Estado en el mercado inmobiliario -

en las áreas de crecimiento, la propuesta del artículo 41 dispone que los gobiernos estatales y municipales tendrán un derecho de preferencia para adquirir predios en las zonas de reservas - cuando dichos predios vayan a ser objeto de algún acto de trasmisión de propiedad.

IV.- Coordina y subordina al programa sectorial de desarrollo urbano con el Plan Nacional de Desarrollo, estableciendo una lógica y necesaria congruencia entre ambos y logra con ella una secuencia en el proceso de planeación de modo que, primero se expida una declaratoria de provisiones de suelo, posteriormente se formule el programa de desarrollo urbano de centro de población correspondiente y por último, se expidan las declaratorias de usos, reservas y destinos.

V.- Las reformas y adiciones tienen por objeto adecuar este ordenamiento con el nuevo texto del artículo 115 constitucional, con la Ley de Planeación y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así se faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológico para ejercer las funciones que en la materia fueron originalmente asignadas a la extinta Secretaría de la Presidencia. Además, se propone la desaparición de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, prevista en el artículo 14 del texto actual de la ley, (antes de la reforma) en virtud de que sus funciones, en relación con el Plan Nacional de Desarrollo Urba-

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

no, son ejercidas por la dependencia citada al adoptar dicho - - plan el carácter de programa sectorial. Por la misma razón, - se propone modificar la definición del contenido de dicho progra ma, en el artículo 11 de la Ley que nos ocupa, a fin de que ten- ga las características que para los programas sectoriales prevé la Ley de Planeación.

En materia de coordinación de la federación con los gobiernos -- de los estados y municipios, se propone adicionar al artículo 13 un párrafo segundo, a fin de incorporar los mecanismos de con-- centración previstos en la referida Ley de Planeación al régimen de Planeación y Programación de los Asentamientos Humanos.

El artículo 115 constitucional, con motivo de sus reformas y adi ciones, señala que los ayuntamientos son titulares de una serie - de atribuciones en materia de desarrollo urbano que deben ejer-- cerse en los términos de las leyes federales y estatales relativas. Con tal fundamento y con base en los resultados de la consulta - - popular, que recientemente se llevó a cabo, la presente iniciativa propone adicionar y reformar los artículos 16 y 17 de la Ley, con el fin de sentar las bases para el ejercicio de dichas atribuciones y ampliar la capacidad jurídica de los ayuntamientos para conducir y gestionar su desarrollo urbano.

En este sentido, hay la propuesta de que los planes o programas - municipales de desarrollo urbano sólo pueden publicarse luego de

haber sido aprobados por el ayuntamiento respectivo. De igual manera, existen otras funciones relativas al desarrollo urbano no que, por su importancia se fija sean ejercidas por los ayuntamientos. Tal es el caso de la expedición de las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios; de las autorizaciones de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones, así como la expedición de licencias de construcción.

- VI.- Incorpora al cuerpo de la Ley, a la nueva figura jurídica de Instituciones Nacionales de Crédito, acorde a la Nacionalización Bancaria.
- VII.- Reestructura en forma clara, la correspondencia en cuanto a esta materia de las entidades federativas, tanto al poder legislativo local, ejecutivo local y ayuntamientos, conformando estas competencias a la última reforma a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales.
- VIII.- Suprime el que el fenómeno de conurbación, únicamente se dé en centros urbanos y en consecuencia, que este fenómeno también se atienda o regularice cuando se dé en centros sub-urbanos o rurales, ajustando el fenómeno urbano de conurbación a lo establecido en el artículo 115 constitucional, en el sentido de definir a las conurbaciones en función de la continuidad demográfica de los centros de población correspondientes y no con base a su unidad geográfica, como lo establecía el texto constitucional antes de la reforma. Se propone en consecuencia, la modificación al -

artículo 18 de la Ley, a fin de adoptar la nueva definición constitucional.

En virtud de que conforme al texto vigente del artículo 21, la ex tensión de las conurbaciones interestatales no puede ser menor de la que corresponde a una área circular, con un radio de 30 -- kilómetros, y en vista de que existen procesos de conurbación -- que abarcan superficies notoriamente inferiores, se considera -- conveniente reformarlo a fin de facultar a los gobiernos de los -- municipios y de las entidades federativas para acordar con el -- gobierno federal, el que se comprenda una extensión menor o ma yor en los casos en que se considere conveniente para la planeación conjunta de la zona. Así podrá evitarse el que los planes y, en consecuencia, las facultades de la comisión de conurbación -- respectiva, incidan en áreas que no estén directamente vincula-- das al desarrollo urbano de los centros de población de que se -- trate.

- IX. - Fortalecer la rectoría del Estado sobre el proceso de aprovechamiento del suelo urbano, a través de una definición más precisa del contenido y efectos de los instrumentos legales existentes para regular dicho proceso.

Asimismo, se incluyen propuestas para proteger a los ciudadanos nos de eventuales abusos de la autoridad, en la aplicación de dichos instrumentos, y para permitir su participación en la ejecución de los planes, señalando expresamente los efectos de los pla

nes de desarrollo urbano de los centros de población y de las de-
claratorias de los usos, destinos, reservas y provisiones, de --
conformidad con lo establecido en el párrafo tercero del artículo
27 constitucional.

Con el fin de evitar un margen excesivamente amplio de discre-
cionalidad en la elaboración de los planes y declaratorias, se de-
termina que éstos deben ajustarse a los principios de la Ley Gene-
ral de Asentamientos Humanos y a las disposiciones que las le-
yes estatales definen en la materia.

X.- Se varía en cuanto a grado, las definiciones que contenía la ley --
con respecto a:

- a).- Declaratorias de reservas, refiriéndose con ello a las áreas
de crecimiento futuro y no a las de crecimiento inmediato --
de los centros urbanos, y que el mecanismo para incorporar
las reservas al desarrollo urbano es la formulación, aproba-
ción y ejecución de programas, estableciendo preferencias --
para terrenos que no sean de propiedad ejidal o comunal, --
en virtud del interés social del régimen agrario.
- b).- Declaratoria de usos, señalando la obligación de que éstos -
establezcan normas de aprovechamiento de predios para - --
aquellas zonas de un determinado centro de población de a --
cuerdo a los programas o planes indicando los usos permiti-
dos, prohibidos o condicionados, la regulación al uso condi-

cionado, la compatibilidad entre los usos permitidos y el número e intensidad de construcciones.

c).- Declaratorias de destinos, buscando definir con precisión el contenido y efecto de ellas, fijando un término de 5 - años para su ejecución, evitando con ello la vigencia indefinida de este tipo de declaraciones y el perjuicio que puede ocasionarse a los afectados por su falta de ejecución.

XI.- Fortalece los mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, para establecer el derecho de los habitantes de un centro de población a exigir el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y en su caso, la consecuente - suspensión, demolición o modificación de las obras, fraccionamientos o cambios de uso del suelo que causen un deterioro - de la calidad de la vida en los asentamientos humanos, siempre que contravengan las disposiciones vigentes.

III.4.2. Ley Federal de Vivienda.

La incorporación del derecho a la vivienda, elevado a rango constitucional mediante las reformas y adiciones al párrafo cuarto del artículo 4 de la constitución federal, así como la necesidad de congruencia entre la realidad social y la actividad del estado para el cumplimiento de sus fines, consagrados éstos en ese supremo ordenamiento, han dado nacimiento a un cuerpo legislativo que, sin duda alguna, guarda estrecha rerelación con el tema que ocupa este trabajo, por lo que surge la necesidad de hacer un análisis de la Ley Federal de Vivienda, el cual brevemente expondré en este punto.

El disfrute de una vivienda digna y decorosa, de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional y como consecuencia de la acción del estado, por conducto del Poder Ejecutivo, para el logro de ello, se encuentra en la actualidad encuadrada en el régimen de legalidad mediante la promulgación de la Ley Federal de Vivienda, ya que como es conocido, tanto en la teoría como en la exploración del derecho, toda acción del estado deberá someterse a ese principio de legalidad.

Hasta antes de la promulgación de la Ley que motiva este comentario, la regularización en materia de vivienda se había visto limitada a normar aspectos relativos al aseo, higiene, estética, seguridad y servicios en las construcciones, así como a la protección de derechos de terceros y al aprovechamiento de viviendas mediante diversos cuerpos normativos de Derecho Público, que partían desde el Código Sanitario hasta la reglamentación municipal de construcciones, así como por cuerpos legislativos de Derecho Privado, como los Códigos Civiles tanto federal como de las entidades federativas. Lo que es más, la acción del estado en materia de vivienda únicamente se limitaba a atender el problema con relación a los derechos de los trabajadores mediante la creación del Infonavit, acción que con esta nueva ley como reglamentaria del párrafo cuarto del artícu-

lo 4 de nuestra Constitución, deberá de ampliarse hasta conseguir el --
objetivo que nuestra carta Fundamental ha determinado.

Es así como esta Ley, respetando los principios de nuestro régimen --
federal, integra principios, normas e instituciones con las que cuente el
estado para regular los procesos de producción y mejoramiento de la --
vivienda de manera lógica y estructural.

Desco destacar los puntos que a mi juicio personal se contiene con mayor
importancia en este cuerpo normativo y que son:

- I. - La declaración de que sus disposiciones por su trascendencia son
de orden público e interés social y con ello se marca una supra-
posición del interés social al interés particul. . .
- II. - Otorga al Gobierno Federal (dentro de los postulados del Federa-
lismo que ya comentamos), los instrumentos y apoyos jurídicos --
necesarios para el logro de una vivienda digna y decorosa, orien-
tados de manera preferente a la producción y mejoramiento de la -
vivienda de interés social, lo que definitivamente se vincula con el
desarrollo urbano como ya se había asentado. Entre estos instru-
mentos y apoyos se destacan:
 - a). - La programación y evaluación de las acciones que con ese --
fin realice la administración pública (en el nivel Federal y la - -
coordinación con las otras dos esferas de la administración; Esta-
do y Municipio).
 - b). - La regulación jurídica a la acción estatal en materia de sue-
lo para la vivienda.

- c).- Los estímulos económicos para la producción, distribución y uso de materiales, tecnología y asistencia técnica para la construcción y el mejoramiento de la vivienda.
 - d).- La regulación jurídica para el otorgamiento de créditos y para la asignación de vivienda por parte de las unidades integrantes de la Administración Pública Federal en su organización para estatal y por conducto de la banca nacionalizada.
 - e).- La promoción y fomento del cooperativismo en la vivienda y otras formas de gestión solidaria.
- III. - El establecimiento de programas sectoriales de vivienda, precisando las normas jurídicas para su formulación, contenido y efectos.
- IV. - La declaratoria de utilidad pública por la adquisición de tierras de parte del estado, para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales, como también por la producción y distribución de los materiales básicos para la construcción.
- V. - La articulación de las acciones en los tres niveles de gobierno y su concordancia entre ellos y el sector privado y social para la promoción de la vivienda y para la operación del Sistema Nacional de Vivienda.
- III. 5. Marco Jurídico de los Asentamientos Humanos en el Estado de - - Guanajuato.

El proceso de urbanización y los fenómenos que de él se derivan no fue ni

ha sido ajeno a nuestra entidad federativa, y en consecuencia, también ha existido en ella la necesidad de dar marco jurídico a ese proceso de urbanización y a los fenómenos que de él se derivan.

Sin embargo, este marco jurídico no empieza a cobrar uniformidad y congruencia sino hasta el año de 1977 en el que se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, derivada de las reformas constitucionales que en los primeros puntos de este capítulo ya analizamos.

Con lo anterior, no hay duda que antes de la fecha referida, ya existían disposiciones constitucionales reglamentarias, pero a pesar de ello resultaron endebles y no cumplían con sus objetivos, debido a las siguientes razones:

Al elevado desarrollo del proceso de urbanización que no encontró el dinamismo en la acción legislativa que lo regulaba; a la baja disponibilidad de recursos; a la diversidad de los intereses contradictorios que concurren en el desarrollo urbano, a su complejidad y a muchas otras causas.

Por tal razón, el objetivo del presente capítulo consiste en hacer un examen de los antecedentes jurídicos que precedieron a la Ley de Desarrollo Urbano en el Estado de Guanajuato, para concluir con un análisis de dicha Ley, en relación a su necesidad, significado jurídico y efectos. En consecuencia, en los primeros apartados, se hace la exposición de los antecedentes jurídicos, tanto desde el punto de vista de las restricciones planteadas por la legislación anterior, como de las bases consti-

tucionales que permitieron su promulgación y, posteriormente, en el estudio de la Ley, pretendiendo demostrar que es un adecuado instrumento jurídico capaz de regular la acción pública y privada en la estructura del desarrollo urbano y en base a ello forman la plataforma a los planes municipales de desarrollo, que constituyen sin lugar a dudas el último pero más efectivo escalón en la conformación de un desarrollo más justo y equilibrado.

III. 5. 1 - Marco Constitucional

Las constituciones de los estados además de establecer el marco jurídico de las actividades de los particulares y del sector público dentro de los límites de la jurisdicción de cada entidad federativa, representa al mismo tiempo la soberanía de todas y cada una de las partes que integran la federación, fortaleciéndose así el federalismo mexicano.

En la evolución jurídica del estado de Guanajuato encontramos en primer término la constitución de 1826, una segunda en 1861 y una tercera constitución en 1917, a las cuales nos referiremos en el presente capítulo, dejando a otros puntos las reformas de 1976 y las de 1983, por merecer éstas, comentarios por separado.

En las tres primeras constituciones no encontramos en términos claros y precisos, antecedentes a la regulación del desarrollo urbano, quizás porque ni en el siglo XIX ni en los inicios del presente, podría haberse pensado en el rápido crecimiento de la población y mucho menos, en la necesidad de regular desde el punto de vista jurídico, los fenómenos que de ese crecimiento se derivan, tales como los asentamientos humanos. Sin em--

bargo sí encontramos remotos antecedentes fundamentalmente en cuanto a los derechos de los ciudadanos y en la facultad a los titulares del Poder Ejecutivo.

En reseña cronológica, podemos decir que en la constitución de 1826 -- se encuentran los siguientes preceptos que nos pueden servir de referencia a lo que en la actualidad constituye la legislación positiva del Derecho Urbanístico.

En los artículos 4o y 5o se establecía qué ciudades formaban parte del territorio del estado y la división en Departamentos, éstos en Partidos y los Partidos en Municipalidades, sentándose las primeras diferencias en lo que dentro del Derecho Urbanístico en la actualidad conocemos como capital, cabecera municipal, pueblos y ranchos.

El artículo 15 fracción III, en el que preceptuaba el derecho a la propiedad como un derecho de disposición de sus bienes y no ser privados de su posesión, uso o aprovechamiento, a menos que el interés público lo requiriera, de ahí que ya no se estaba en presencia de la concepción románica de la propiedad, sino empezaron a darse los primeros pasos a la supremacía del interés de la colectividad al interés general, aun cuando esos primeros pasos no se establecían con claridad.

El artículo 104 fracción V, establecía la facultad reglamentaria del gobernador del estado, lo que nos puede llevar a pensar en que pudiera darse algún reglamento de carácter administrativo con relación a la regulación en materia de crecimiento, pero sin embargo, por la escasez de fuentes -

no podemos determinar si existieron o no.

Y por último, en su sección octava, que aún cuando se refiere al gobierno de las municipalidades, para determinar las diferencias en cuanto al número de habitantes, entre ciudades, villas y cabeceras de partido.

Con relación a la segunda constitución política del Estado de Guanajuato, sancionada el 14 de marzo de 1861 y publicada en lo. de abril del mismo año, encontramos nosotros que aun cuando existen divergencias entre ésta y la anterior respecto al número de artículos y forma de redacción, - no las encontramos en cuanto a contenido y mucho menos alguna innova--ción en cuanto a los antecedentes del Derecho Urbanístico. Sin embargo, es de hacerse notar que esta constitución local suprime en el capítulo correspondiente el concepto de propiedad como derecho de los guanajuatenses que establecía la anterior constitución. Esto puede obedecer o a la - influencia filosófico-política del momento con relación a la concepción -- del derecho de propiedad y en consecuencia mediante el silencio, reincorporar a la vida jurídica mexicana el concepto romano de propiedad; o - - bien, a un error u omisión que trajo como consecuencia una laguna legislativa que varió el concepto social de propiedad. De lo anterior podemos deducir, que en este periodo los pocos antecedentes jurídicos del Derecho Urbanístico o de un derecho social desaparecen en esa etapa de nuestro - desarrollo.

La constitución de 1917, que nace en el Congreso Federal Constituyente - de Querétaro, además de un imperativo categórico, recoge ya los princi

píos emanados de la Revolución, dándoles forma jurídica en nuestro estado.

El artículo 7 reincorpora el derecho a la propiedad por parte de los ciudadanos guajatemaltecos y la sujeta a la expropiación por causa de utilidad pública.

En el artículo 14 divide a las entidades en municipios, dejando atrás la división de departamentos y partidos establecida en las anteriores constituciones y remite a la Ley Orgánica respectiva para que ésta determine cuáles son los municipios que conforman a los estados y los requisitos necesarios para la creación de otros nuevos. Ello constituye quizás el primer antecedente claro a la regulación del establecimiento y crecimiento de los centros de población, aunque sea únicamente con respecto a sus calidades y cualidades políticas.

Se hace notar que para esas determinaciones, se tomaban en cuenta dos aspectos fundamentales: la extensión geográfica o territorio y el número de habitantes o población y es hasta fechas recientes cuando también se incorporan los servicios públicos como factores para determinar las diferentes categorías que puedan tener los diversos conglomerados sociales o asentamientos humanos.

En el artículo 82 se establecen con claridad algunas normas que en este momento podríamos afirmar, guardan un alto contenido de Derecho Urbanístico, en el que se destaca la competencia para la creación y sostenimiento de servicios; la ejecución de obras y servicios relativos a la --

higiene urbana y a la salubridad pública y los servicios de educación.

La anterior consideración se hace sobre la base de que la planeación e -
- instauración de los servicios públicos influye de una manera directa en -
- el crecimiento urbano y, en consecuencia, se hace necesaria su regula-
- ción jurídica.

No obstante los anteriores comentarios, cabe destacar de nueva cuenta,
que esas disposiciones constitucionales que servirían a futuro en nuestro
estado para la regulación jurídica del crecimiento urbano, constituyen -
- únicamente eso, un mero antecedente y que no contaron con la Ley Regla-
- mentaria o con las disposiciones administrativas que las convirtieran en
- efectivos instrumentos para la regulación urbana sino hasta el año de -
- 1976.

III. 5. 1. 1. - Reformas en la constitución de 1976.

No pasa inadvertido para todo aquel que profundice en el estudio de la vi-
- da constitucional de nuestra entidad, que así como la constitución local --
- de 1917 nace como consecuencia de un nuevo ordenamiento en la vida na-
- cional, las posteriores reformas a nuestra carta magna a nivel estatal na-
- cen generadas por reformas a diversas disposiciones de la constitución --
- federal, esto no sería de ninguna manera grave si supiéramos y comprobá-
- ramos que esas reformas únicamente se dieron en el ámbito local con re-
- ferencia a las adecuaciones en el ámbito federal, sin embargo nos encon-
- - tramos con que sobrepasan en esos límites y lo que se llama una reforma,

no viene a ser otra cosa sino la expedición de una nueva constitución -- para el estado de Guanajuato.

Lo anterior en las reformas y adiciones en la constitución local de 1976 se dan cuando la Federación propone incorporar nuevas fórmulas de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el estado decide incorporar ese principio de representación proporcional al Poder Legislativo local y a los Ayuntamientos en algunos municipios, lo que hubiera sido sano si a ello se hubiera limitado las reformas; pero nuestra realidad es otra, quizás por un mero lucimiento legislativo se crea una constitución que únicamente tiene vigencia 8 años sufriendo 6 reformas y adiciones en 18 artículos y los estudios del Derecho Constitucional se podrían preguntar "¿ Es más fácil reformar nuestra constitución que las leyes ordinarias?". "¿ Existe -- una política legislativa uniforme y congruente?". ¿ Modificamos nuestra constitución porque el derecho evoluciona e incorporamos a ella nuevos principios, o simplemente lo hacemos por el lucimiento personal de los gobernantes. ?

En el momento de la reforma, poco o nada se aporta a los principios de derecho urbanístico, ello quizás se deba a que las reformas a la constitución federal con respecto a ello y concretamente a los artículos 27, 73 y 115 se dieron en el año de 1977 a escasos 11 meses de haber reformado nuestra constitución, lo que hacía que no se pudiera desde el punto de vista político adicionar o reformar ésta.

Más sin embargo, en su artículo 16 en cuanto a las modalidades y limitaciones a la propiedad privada, remite al artículo 27 constitucional que a la postre sería la garantía constitucional que sirvió de impulso generador a las normas de derecho urbanístico; en el artículo 68 fracción III -- se faculta a la legislatura a expedir leyes para hacer efectivas las disposiciones de la constitución federal y de la propia local; en su fracción -- XIX se establece el sistema para la creación de nuevos municipios y por último, mediante diversas reformas se establece la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano.

En resumen, no se establece de manera congruente un marco constitucional para el desarrollo urbano, sino se deja todo a la constitución federal, que como ya lo explicamos en el punto 2 de este capítulo, establece las -- facultades concurrentes en la materia.

III. 5. 1. 2. - Reformas a la Constitución Vigente.

Las mismas observaciones que hacemos en el punto anterior con respecto al origen de las modificaciones a nuestra constitución local, son válidas con respecto a " las reformas y adiciones " del año de 1984.

La única diferencia estriba en que las de 1976 como ya lo señalamos, nacen de las reformas políticas federales y esta " nueva constitución " emana de la incorporación en la esfera federal de nuevos principios a la libertad municipal, traducidos estos en las enmiendas y adiciones al artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Los cuestionamientos también pueden ser los mismos, pero en razón -- a la manera como sucedieron los hechos, o aparentemente sucedieron, nace una interrogante aún mayor ¿ hasta dónde un artículo transitorio -- de una reforma a la Constitución Federal obliga a un estado " libre y so berano" a legislar sobre la materia de esas reformas?; y esto es así -- por lo siguiente:

El artículo 2o. transitorio del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal establecía; " El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el plazo de 1 año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar -- sus leyes respectivas para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo".

Este decreto al señalar en el transitorio de referencia el plazo de un año a las Legislaturas de los Estados a partir del día 3 de Febrero de 1983, arrojaba como consecuencia que el plazo feneciera el día de Febrero -- de 1984, a escasas horas de fenecer el término o plazo señalado en el -- transitorio.

Sin embargo, en consideración al tema, pasaremos únicamente a hacer -- los comentarios que sobre la materia de desarrollo urbano, la reforma -- incorpora a nuestro régimen jurídico.

En el artículo 14 de dicho decreto dispone la obligación del estado con -- respecto a la planeación demográfica y ello indudablemente deberá de com

prender a los planes tanto estatales como municipales de desarrollo urbano.

En su artículo 34 se estipulan nuevos principios para la erección de nuevos municipios.

En las fracciones II y XXXII de su artículo 63, se establece la facultad legislativa al Congreso del Estado en áreas no reservadas a la Federación, o los que de un modo expreso otorgue la Constitución Federal. El comentario estriba en que es indudable que la facultad legislativa en materia de asentamientos humanos, de acuerdo a los artículos 73 y 115 de la Constitución Federal es una facultad concurrente y en consecuencia de ello y de las fracciones del artículo que se comenta, la legislación del estado podrá expedir, reformar o adicionar la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.

El artículo 82 establece la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo que se viene a constituir una sana novedad en la organización de la justicia administrativa y que probablemente será dicho tribunal el que conozca de las controversias que pueden surgir entre las diferentes autoridades y los particulares con motivo de la aplicación de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato y de los planes municipales de desarrollo urbano.

En su artículo 117 fracción II, faculta de manera expresa a los Ayunta-

mientos a: " Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Con ello, se deja a un lado la creencia equivocada de que por esa facultad, porque está señalada de manera expresa en la Constitución Federal, ya no existe la necesidad de establecerla en el régimen jurídico local, pudiendo afirmar con certeza que por primera vez en nuestro régimen jurídico se delimita, estructura y fundamenta en el nivel constitucional, la acción municipal en materia de desarrollo urbano, encuadrando dicha acción en un marco de legalidad acorde con el principio del mismo nombre establecido -por cierto con tino- en el artículo 2o de nuestra constitución, de ahí que podemos afirmar que la competencia en esta materia de los Ayuntamientos, no es contraria a derecho y de igual manera que se fortalece un marco de legalidad endeble e incierto hasta antes de la reforma.

A lo anterior, por su importancia debemos agregar la competencia que -- ese mismo artículo dá al Ayuntamiento en las fracciones VII, VIII, y IX -

mismas que por ello transcribo;

VII. - " Planear y regular de manera conjunta y coordinada con la federación, el gobierno del estado y los gobiernos municipales respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios municipales del Estado o de éste con otro vecino, de manera que forme o tienda a formar una continuidad demográfica, debiendo apegar-se a la Ley Federal de la materia".

VIII. - " Formular los Planes de Desarrollo Municipal, de conformidad -- con lo dispuesto en esta constitución".

IX. - " La ejecución de todas las disposiciones relativas a la higiene urbana y la salubridad pública".

En conclusión, señalamos que esos instrumentos jurídicos paso a paso -- irán cumpliendo el objetivo fundamental que, en última instancia, no es -- otra cosa que el logro de una justicia social y que tales instrumentos no -- constituyen una utopía sino que en la medida en que los órganos del Esta-- do en sus tres niveles de competencia los utilicen, aún en contra de que-- nes piensan que el derecho a la propiedad es un derecho inviolable y en -- el que se sobrepone el interés particular al interés social; será en la me-- dida en que la acción de desarrollo urbano sea congruente con los diversos factores del crecimiento. La norma jurídica en el régimen constitucional está dada.

III. 5. 2. Leyes Reglamentarias en el Estado de Guanajuato

La gran mayoría de las normas constitucionales requieren de una ley secundaria que procure la exacta observancia de su presupuesto jurídico y ello debido a que no sería posible dejar a la Constitución toda la carga para reglamentar, bien sea la actividad de los particulares o bien sea la actividad del estado con respecto a la prevención genérica establecida en el marco constitucional. O sea, que la Constitución contiene los principios básicos declarados o proclamados, expresándolos postulados ideológicos normativos, lo que conduce a que la Constitución fije las normas básicas y dejando a la Ley Secundaria o como algunos autores la denominan " Ley Constitucional " la regulación de esos principios fundamentales, sin que estos últimos contradigan a la ley primaria, sino por el contrario, que ésta, entendida como la fundamental significa al mismo tiempo, como lo afirma Maurice Hauriou que " es fuente de validez formal o superlegalidad".

La reglamentación de nuestro estado con referencia a los asentamientos humanos, la podríamos dividir en dos partes, de acuerdo al tiempo en que se dieron, y tomando como punto de referencia el año de 1977, en virtud de ser en este año en el que se dan las reformas trascendentes en esta materia. La primera parte, o sea la legislación anterior a 1977, podemos afirmar que únicamente nos sirve de antecedente, y, en el mayor de los casos, como reseña histórica, ya que como decíamos en los capítulos anteriores, esta legislación no guarda ningún vínculo con nuestra - -

realidad actual, salvo algunas excepciones, en que por falta de la expedición de Leyes Reglamentarias, aún algunos cuerpos legales, tienen -- vigencia en el ámbito del Derecho Urbanfstico y, en la segunda parte, la legislación vigente que de manera desafortunada es poca y sin que contenga las reformas que la evolución del Derecho Urbanfstico ha introducido al marco constitucional, tanto federal como local.

III.5.2.1. La Legislación Anterior a 1977

Hechas las argumentaciones con respecto a esta legislación en el punto anterior, en éste únicamente nos ocuparemos de numerar este tipo de legislación y comentar los casos en que tiene aplicación el cuerpo jurídico por las razones ya expuestas.

Sin tratar de ajustarnos a un orden cronológico sino más bien en razón -- del mayor manejo de estos cuerpos legales, mencionaremos los siguientes: Código Civil para el Estado de Guanajuato; Ley de Expropiación, de -- Ocupación Temporal y de Limitación de Dominio del Estado de Guanajuato; Ley de Fraccionamientos; Ley Orgánica y Reglamentaria del Artículo 14 del Título V Capítulo Unico de la Constitución Política del Estado de -- Guanajuato; Ley Orgánica Municipal; Ley de la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillados; Ley de Obras de Ingeniería Sanitaria del Estado de -- Guanajuato; Ley de Fomento y Protección de Ciudades Nuevas del Estado -- de Guanajuato; Código Sanitario para el Estado de Guanajuato; Ley de Catastro; Ley para la Conservación de Ciudades para el Estado de Guanajuato; y una serie de leyes con referencia a la urbanización de los diferentes

municipios que integran el Estado de Guanajuato.

Como se ve, esta simple enumeración por sí sola, representa un embrollo de disposiciones con respecto al desarrollo urbano, en la cual no encontramos ni continuidad ni coordinación, sino una serie de disposiciones aisladas que definitivamente no conducen a ningún lado y que, sin embargo, algunas de ellas aún tienen vigencia y otras son anticonstitucionales desde su nacimiento, como el Código Sanitario.

Por lo estipulado en los artículos 2o, 4o. y 5o. Transitorios de la Ley de Desarrollo Urbano las leyes vigentes serán la Ley de Fraccionamientos y las Leyes de Derecho Urbano correspondientes a cada población o ciudad, ya que el artículo 2o dispone que se abrogan todas las leyes anteriores a excepción de las ya manifestadas, que tendrán vigencia hasta en tanto no se expidan los Planes Estatales, Regionales o Municipales de Desarrollo Urbano, planes que aun cuando ya fueron elaborados, a su mayoría no se les ha dado la vigencia que la misma Ley establece, debido a esto a que no han sido formulados de acuerdo al procedimiento que la misma ley señala, lo que indudablemente se traduce en que estos planes no sean elevados a la categoría de Ley, procedimiento que se comentará en el siguiente capítulo.

III. 5. 2. 2. La Legislación Vigente

Como ya lo expresamos en los dos puntos anteriores, la legislación vigen

te, desafortunadamente es poca, y no congruente con las reformas y - -
adiciones que sobre la materia se han dado al marco constitucional, tan
to en el ámbito federal como local.

De ahí que exista la necesidad de adecuar esta legislación a esa serie --
de reformas con el fin de que, al evitar contradicciones, exista congruencia
y continuidad en las acciones del estado y particulares con respecto -
al Derecho Urbanístico y lo que es aún más importante, se elaboren los
Planes Municipales y Regionales de Derecho Urbanístico y se revisen - -
constantemente éstos en forma conjunta con el Plan Estatal de la misma
materia; pero ello deberá de hacerse siguiendo los principios que establecen
la Constitución Federal, La Constitución Local, La Ley Federal de --
Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de
Guanajuato con el fin de que el procedimiento Administrativo en la elaboración
y creación de estos Planes, sea apegado a derecho y, en consecuencia,
se cumplan con los diferentes requisitos que el procedimiento del acto
administrativo requiere para que el acto mismo sea perfecto y eficaz, --
lo que traerá sin lugar a dudas, que su ejecución sea de igual manera jurídicamente
posible y no fuera del marco de legalidad o sea anticonstitucional.

De lo anterior podemos deducir que, sin la elaboración de los planes con--
forme a los lineamientos planteados, continuará en vigencia la Ley de Fraccionamientos
y las diversas leyes referentes a la urbanización de casi todos

los municipios que conforman el estado y que, de aplicar los Planes como están elaborados, su ejecución sea contraria a derecho, y, en un momento dado, susceptible de ser impugnada mediante la interposición de recursos administrativos o del juicio de garantías según sea el caso en particular.

Es por ello que en el siguiente subtema y dentro de este punto, únicamente se toca la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato y no la Ley de Fraccionamientos y el cúmulo de disposiciones referentes al urbanismo. Hacerlo, equivaldría a manifestar, aun cuando fuera de manera tácita, mi conformidad con la aplicación de esos cuerpos normativos.

III. 5. 2. 2. 1. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato

La Ley de Desarrollo Urbano, publicada en el Decreto de fecha 10. de Mayo de 1977, encuentra su fundamento constitucional en las reformas y adiciones a las que con anterioridad se mencionaron, mismas que sirvieron de base a la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos, la que al mismo tiempo se convierte en otro fundamento a la Ley en comento, en virtud de la competencia, concurrencia y mecanismos de coordinación establecidos en el artículo 16.

Este cuerpo legislativo se compone de 90 artículos, agrupados en siete capítulos cuyo contenido en términos generales es el siguiente:

a). - Disposiciones generales. - En él se instituye el objeto de la Ley con-

sistente en establecer la concurrencia entre la entidad y sus municipios; ordenar y regular los asentamientos humanos; fijar las normas básicas para la acción pública referente a la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población y las atribuciones del Ejecutivo para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y tierras.

Asimismo define los principales conceptos de la materia a regular (congruente a la Ley de Asentamientos Humanos); establece la competencia reglamentaria del Estado a sus diferentes esferas (ya superada con respecto al ayuntamiento por la reforma constitucional de 1984); establece de igual manera los elementos metodológicos para el diseño, ejecución y control de los planes.

b).- Planeación Urbana. - En este capítulo, además de establecer las concurrencias y atribuir competencia a diversos órganos estatales y municipales, define la naturaleza específica del Plan Estatal de Desarrollo Urbano; hace clara referencia a los planes municipales, los cuales por disposición expresa de la ley, quedan a cargo de los ayuntamientos de cada municipio.

c).- Autoridades y Organos de Planificación. - Determina en este capítulo cuáles serán los órganos y autoridades de la planificación; El Gobernador del Estado, El Secretario de Obras y Desarrollo Urbano, La Comisión Estatal de Planificación, Los Ayuntamientos de los Municipios, Las Comisiones de Conurbación, La Comisión Consultiva y el Comité Promotor de De

sarrollo del Estado.

d).- Competencia y atribuciones de las autoridades y órganos de planificación.- En términos generales se especifica que la aplicación de esta ley compete al gobernador del estado y establece una facultad delegada al Secretario de Obras Públicas y Asentamientos Humanos del estado. Se hace mención especial a que en este capítulo se atribuye competencia EXCLUSIVA al ejecutivo federal, entre otras, para aprobar los planes municipales de desarrollo urbano, por lo que esta disposición resulta contraria al texto actual de la fracción II del artículo 117 de la constitución local y en consecuencia, dado el principio de supremacía de la Ley Fundamental, o dicho de otra forma y de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa "la actividad del legislador ordinario, originado por y en la Congtitución, debe de estar sometido a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes, tienen, consiguientemente, que supeditárseles también y, en el caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental"; lo que no viene a ser otra cosa sino la aplicación de ese principio constitucional, es decir, queda derogado el numeral que otorga esa competencia al gobernador del estado y aun cuando debió de establecerse en el transitorio del decreto de reforma, no fue así.

e).- Conurbaciones en el territorio del estado.- Establece en términos generales la acción coordinada de federación, estado y municipio, para la regulación de conurbaciones en el territorio del estado y la manera de ha-

cer las declaratorias respectivas por parte del gobernador del estado.

f).- Regulación de la propiedad en los centros de población.- Este capítulo contiene lo relativo a la regulación de la propiedad privada en los centros de población, con el objeto de ordenar los asentamientos humanos en cuanto a fundación, conservación y mejoramiento de éstos, creándose un sistema de ordenación a través del establecimiento de destinos, usos, provisiones y reservas, que no vienen a ser otra cosa que modalidades y limitaciones a la propiedad del suelo.

Creo que a fin de evitar la gran polémica que representa entre los estudiosos del Derecho acerca de si en razón del ámbito esencial de la ley, estas modalidades y limitaciones son materia exclusiva del Derecho Civil y en consecuencia una ley de derecho público no las puede contemplar y aun cuando no comparto esta opinión, sería saludable realizar una serie de reformas al Código Civil vigente en el estado para que sus principios con referencia a esta materia, fueran lo suficientemente acordes a la evolución del derecho público.

g).- Recursos Administrativos.- En este capítulo se establecen los medios de impugnación que en materia administrativa tiene el particular para atacar un acto de la autoridad administrativa que le perjudique, por no estar apegada a derecho su resolución.

Establece un solo recurso que es el de reconsideración y que se interpondrá por escrito ante la Comisión Estatal de Planificación, en un plazo de --

quince días hábiles, a partir de la fecha de publicación de la resolución en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha de notificación de la resolución administrativa, acompañado de las pruebas que el recurrente juzgue pertinentes. Una vez interpuesto el recurso, la Comisión Estatal de Planificación, citará en forma personal a la parte recurrente a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo dentro de los quince días hábiles siguientes a la admisión del recurso. Celebrada la audiencia, la comisión elaborará un dictamen que someterá al ejecutivo del estado, quien resolverá en definitiva.

En este mismo capítulo se incluyen los casos en que se pueden modificar o cancelar los planes de desarrollo urbano, aun cuando esto, desde el punto de vista de la teoría del Derecho Administrativo, ⁽²⁵⁾ no pueda ser considerado como un recurso propiamente dicho; estableciéndose el procedimiento administrativo para la modificación o cancelación al darse alguna de las causas que la misma ley señala en su artículo 78.

h).- Este capítulo lleva al derecho del estado a la imposición de sanciones y medidas de seguridad, debiéndose entender que la sanción puede ser, o bien una infracción, o bien una medida de seguridad, y esto es así porque la sanción es el género y las medidas de seguridad y las infracciones la especie.

Esta facultad se deriva no únicamente del ejercicio de la soberanía del estado, sino también en el nivel federal de un marco de legalidad constitucional que ordena y limita el poder sancionado derivado de lo establecido por el -

(25) Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa Pág. 416.

artículo 89 fracción I y 73 fracción XXXI, y en el nivel local los artículos 77 fracción III y 63 fracción II, haciéndose notar además que la Ley Administrativa requiere de un capítulo de sanciones aplicables al incumplimiento de la misma, ya que de otra manera no sería obligatoria su observancia.

De esta manera en este último capítulo se otorga al ejecutivo local un poder de vigilancia y un poder sancionador instituyéndose como medidas de seguridad, con carácter preventivo y de inmediata ejecución la adopción y ejecución de disposiciones que, con apoyo a la ley, estén encaminadas a evitar daños que puedan causar las acciones públicas o privadas en esta materia entre ellas; la suspensión de trabajos y servicios; la clausura; la desocupación de inmuebles; la demolición de construcciones y la prohibición de construcciones.

Como sanciones, se fijan la multa y la revocación de autorizaciones. Las infracciones para funcionarios y empleados públicos se enumeran a modo de conductas y se sancionan con amonestación, suspensión o multa.

CAPITULO IV

EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO DE CELAYA

C A P I T U L O I V

EL PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL MUNICIPIO

DE CELAYA.

IV. 1. - Su Formulación

Especial importancia reviste para la efectividad de los planes de desarrollo urbano de los municipios y de manera concreta del municipio de Celaya, así como de la efectividad de todos los instrumentos jurídicos de desarrollo urbanístico, que la formulación de dichos planes se realice conforme a derecho, en razón de que ella equivale al nacimiento de un acto administrativo y que como especie dentro del género del acto jurídico, tendrá como consecuencia la creación, modificación o transmisión de derechos y obligaciones, no únicamente con referencia a la administración pública municipal, sino también penetrando en la esfera jurídica de todo aquel particular cuya actividad o derecho encuadra dentro de los supuestos normativos que contemple el plan.

(26)

Coincidimos con la opinión del Dr. Miguel Acosta Romero en cuanto a - que señala que todo acto administrativo (y en el caso, creo firmemente que la formulación del plan es un acto administrativo), para que sea perfecto y en consecuencia eficaz requiere cumplir con los elementos de formación que integran su estructura y con los requisitos del mismo, así - como el acto jurídico en el derecho civil requiere de los requisitos de - validez y de existencia; estos elementos a saber en términos generales-- son:

(26) Acosta Romero Miguel. Teoría del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Pág. 380.

A).- Sujeto.

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la administración pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos.

- 1).- El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo crea dor del acto; y
- 2).- Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo y que pueden ser otros sujetos públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en sí mismo.

B).- Manifestación externa de voluntad.

La manifestación de voluntad, o sea, la expresión del proceso volitivo -- del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

- 1.- Debe ser espontánea y libre.
- 2.- Dentro de las facultades del órgano.
- 3.- No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- 4.- Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

C).- Objeto

puede dividirse en:

- 1.- Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.
- 2.- El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

- a).- Debe ser posible física y jurídicamente.
- b).- Debe ser lícito.
- c).- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

D).- Forma

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancia y modalidades.

La forma puede adoptar diversas variantes. La más normal es la es

crita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándums, telegramas notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad. Algunos autores⁽²⁷⁾ llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje en los aeropuertos, etc.)

Si por procedimiento se entiende un conjunto de hechos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto y en el caso de ser administrativo, debemos estimar que no se limita ese recurso a la producción del acto mismo, sino también a la sanción jurídica del acto que le dará como ya lo señalábamos, la característica de ser eficaz, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa en el caso necesario.

De ahí que la formulación pueda entenderse como un procedimiento interno en su origen, ya que constituye un conjunto de hechos que realiza la administración en su ámbito meramente de gestión administrativa, o sea entre sus órganos, sin interferir la esfera jurídica de los particulares, sino únicamente estos intervienen con opiniones como se verá más adelante, al mismo tiempo que es previo, porque es anterior a decisión o resolución.

(27) Serna Rojas Andrés, Derecho Administrativo. T.I. Pág. 250.

crita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así tenemos que - hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorándums, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede - ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.

La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad. Algunos autores llegan a hablar de señales que regulan la actividad de los particulares (un faro, un semáforo, las luces de aterrizaje - en los aeropuertos, etc.)

Si por procedimiento se entiende un conjunto de hechos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto y en el caso de ser administrativo, debemos estimar que no se limita ese recurso a la producción del acto mismo, sino también a la sanción jurídica del acto que le dará como ya lo señalábamos, la característica de ser eficaz, así como la ejecución voluntaria - y la ejecución forzosa en el caso necesario.

De ahí que la formulación pueda entenderse como un procedimiento interno - en su origen, ya que constituye un conjunto de hechos que realiza la administración en su ámbito meramente de gestión administrativa, es decir, entre sus órganos, sin interferir la esfera jurídica de los particulares, sino -- que únicamente estos intervienen con opiniones como se verá más adelante y al mismo tiempo que es previo, porque es anterior a la decisión o resolución

y en el caso concreto, éstos constituidos por la aprobación y la ejecución. Este procedimiento interno y previo se requiere con el objeto de determinar la conveniencia o inconveniencia de las determinaciones que contenga el plan.

IV. 1. 1. La Fundamentación legal en la formulación.

Aun cuando en términos genéricos y en el capítulo anterior nos referimos a la generalidad del marco jurídico de los asentamientos humanos, creo conveniente establecer en este punto, de manera concreta y con algunos comentarios, la fundamentación legal de la formulación del plan en el municipio de Celaya.

Visto lo anterior, considero que el plan tiene su fundamento en cuanto a su origen, tanto en cuerpos normativos federales como estatales. En cuanto a los primeros destacamos los artículos 1o. fracción I; 4o. fracción IV; 5, 6, 8, 9, 16 fracción I, Inciso B, C y D y 17 de la Ley Federal de Asentamientos Humanos. En cuanto a los segundos, los artículos 63, fracciones II, XXXII y 117, fracciones II, VII, VIII y IX de la Constitución Local y los artículos 1o. fracción I, 4o. fracción III, 5o. 6o. 7o. 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.

De los numerales antes invocados, podemos deducir que los mismos establecen una serie de actos jurídicos ligados en el tiempo y en el espacio, lo que sin lugar a dudas viene a constituir el procedimiento administrativo en la formulación del plan que paso a analizar.

IV, 1. 2. Procedimiento administrativo para su formulación.

El procedimiento administrativo para la formulación de los planes municipales señalado en nuestro régimen jurídico, es el siguiente:

Por disposición expresa del régimen legal federal, corresponde a la legislatura del estado señalar los diversos pasos que deberán de observarse -- en la formulación de los planes municipales, fijando algunas normas mismas, mismas que recoge la legislación local. Hecha la anterior observación, el primer acto en la formulación consiste en la elaboración de un proyecto del plan por parte del ayuntamiento, mismo que deberá de someterse a la opinión de los distintos grupos sociales que integran la comunidad para que éstos, por conducto de sus órganos legalmente constituidos, participen en la elaboración del que más tarde y con base al proyecto, será el plan director urbano del municipio. Aquí creemos que para que este acto del proceso administrativo sea válido, deberá de cubrirse el requisito formal del llamamiento a esos grupos integrantes de nuestra comunidad, bajo la figura jurídica denominada notificación y ésta con sus características dentro del -- campo del derecho administrativo. Independientemente del problema que representaría la notificación personal a todos y cada uno de los grupos sociales que integran nuestra comunidad, sabemos que en el derecho administrativo, -- la notificación por conducto del órgano de comunicación oficial del estado y -- nuestro caso del Periódico Oficial, surte los efectos de la notificación personal legalmente realizada; sin embargo creemos que no estaría por demás realizar esta notificación por medio de los diarios de mayor circulación en el mu

nicipio y ello en razón a una realidad; la mayoría de los integrantes -- de nuestra población no leen el Periódico Oficial; (la misma observa-- ción haríamos con referencia al proceso de análisis de los planes que - de manera permanente obliga la Ley).

Una vez realizada lo que podríamos llamar la consulta sobre el plan co-- responderá al ayuntamiento como cuerpo colegiado y no al presidente - municipal y mucho menos al funcionario administrativo encargado de la - elaboración del proyecto, el determinar si se modifica, adiciona o refor-- ma el mismo, con base a las sugerencias u opiniones emitidas o derivadas de esa consulta.

Una vez que se tenga el proyecto complementado, señala la ley "debería - de remitirse a la Comisión Estatal de Planificación Urbana para el efec-- to de que ésta emita su opinión y lo someta a la aprobación del Ejecutivo - del Estado" (artículo 19 de la Ley de Desarrollo Urbano).

Creo conveniente que la reforma a que se hizo referencia en el punto III. 5. 2. 2. del Capítulo III de este trabajo, contemplara que el aún proyecto del - Plan Municipal de Desarrollo Urbano, se sometiera a la consideración de - la Comisión Estatal de Planificación Urbana, en virtud de la necesidad de - que el Plan ese encuentre vinculado y coordinado a los planes tanto regiona les, estatales y nacional de Desarrollo Urbano y esto solamente se podría lograr en esta acción coordinada y que una vez hechas las observaciones de la Comisión Estatal, se remita al Ayuntamiento para su aprobación, quien

será en última instancia el que determine el contenido del plan y lo apruebe.

Cumplidos los requisitos anteriores, el Plan quedaría listo para su aprobación, pero antes de pasar a este punto creemos necesario contemplar las Autoridades, Organos y Organizaciones que intervienen en la elaboración del plan.

IV. 1. 3. - Autoridades, Organos y Organizaciones que intervienen en su formulación.

Al entrar al estudio de este punto y sin el deseo de ser repetitiva sino únicamente con el fin de dejar bien claros los conceptos, cabe recordar que uno de los elementos constitutivos del acto administrativo lo es el sujeto, entendido éste desde el punto de vista activo y en el caso, un órgano de la administración pública que es el ayuntamiento porque es el creador del acto, pero también debe tenerse presente que este sujeto activo del acto administrativo debe de ser dueño de competencia, entendida ésta como la facultad que otorga el orden jurídico a un determinado órgano administrativo.

En el caso concreto, el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato en concordancia con el artículo 117 Fracciones II y VIII de la Constitución Local, otorga competencia al Ayuntamiento para la formulación del Plan, aún cuando se utilizan indistintamente los vocablos formulación y elaboración. De ahí que con certeza afirmemos que la auto-

ridad con respecto a esa elaboración del Plan lo es única y exclusiva--
mente el Ayuntamiento y deja entendido por autoridad, como lo expresa
(28)
ra el Dr. Gabino Fraga que es "todo aquel Órgano que tiene facultades
de decisión y de ejecución". Sin embargo, en este procedimiento admi-
nistrativo de formulación, la propia ley contempla la intervención única
mente para este procedimiento previo de algunos Órganos y organizacio-
nes que no tienen propiamente el carácter de autoridad.

En cuanto a los primeros o sea a los Órganos administrativos que inter-
vienen en la formulación del Plan, podríamos señalar que este se debe
a la figura jurídica que en el campo del Derecho Administrativo se de-
nomina Delegación. Recordemos que según la teoría, pueden delegarse-
facultades vinculares o reglamentadas, no así las discrecionales y por-
ello afirmábamos en el punto anterior, que será el Ayuntamiento y úni-
camente éste, el que decida sobre el contenido mismo del plan. Por -
otro lado, pero en este mismo planteamiento, podríamos entender que-
la prórroga de competencia debe de estar expresamente señalada en la
Ley y que en el caso en estudio, la Ley de Desarrollo Urbano no esta-
blece esa delegación de competencia de manera expresa, clara o preci-
sa; pero sin embargo, debemos entender que el artículo 117 Fracción-
XI en relación con la Ley Orgánica Municipal de manera expresa, sf-
previenen ese tipo de delegación y esto se entiende en razón de que se-
ría de difícil realización, por parte de los miembros del ayuntamiento la
formulación del Plan de Desarrollo Urbano, ya que para ello requiere de
(28) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. XV edición Editorial Porrúa
Pág. 125.

una serie de elementos técnicos y de investigaciones profundas que en la mayoría de los casos no se encuentran en el mismo ayuntamiento.

En conclusión, podemos decir que con referencia a éstos órganos por delegación interviene la Unidad Administrativa denominada comunmente de Planeación Municipal u Obras Públicas.

En cuanto al tercero y que viene a constituir las organizaciones que intervienen en su formulación, éstos, como ya lo señalábamos, no tienen ni carácter de autoridad ni de órgano de la Administración Pública Municipal, sino que únicamente contribuyen con su opinión en la elaboración del Plan, y considero que por dos razones lógicas: la primera, -- porque en el nuevo concepto de Administración Pública, el estado requiere día a día una mayor participación y auxilio del particular, y en segundo término, porque si se va a afectar su esfera jurídica, lo menos que puede hacer la Administración es escuchar sus opiniones.

El artículo 42 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, establece cuáles son esas organizaciones y en su orden nos indica:

- I. - Los Patronatos de Obras y Servicios Públicos por Cooperación - (ya desaparecidos por cierto; necesidad de reforma).
- II. - Colegios y Asociaciones de Profesionales, legalmente constituidos.
- III. - Cámaras de Comercio e Industria.
- IV. - Cámara de propietarios de fincas urbanas y usuarios de servicios públicos.

- V. - Sindicatos,
- VI. - Asociaciones de colonos.
- VII. - Representantes de manzanas y de secciones de la ciudad de que se trate.
- VIII. - Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material.
- IX. - Cualquier otra organización legalmente constituida.

Como se desprende de la simple lectura de la anterior enumeración, podemos deducir la gran diversidad de opiniones que de ella se deriven y - lo más importante, el gran conflicto de intereses representados. Será muy diferente el interés del propietario al del usuario, lo que probablemente ha originado o bien que no se cumpla con el llamamiento, o que se cumpla en una mínima parte, pero que afirmamos lo justo, lo jurídico y lo legal es que se haga en la forma y términos establecidos por la ley, y - que ya comentamos anteriormente.

IV. 1. 4. - Materia a regular por el Plan en nuestro municipio.

En este punto mi intención será contestar fundamentales interrogantes -- ¿ qué materia, qué aspectos y qué objetivos y metas deberá de contemplar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano para el municipio de Celaya?

La primera respuesta a estas interrogantes la encontramos en el artículo 15 de la ley de la materia en el Estado en cuanto nos remite a que todo -- plan municipal deberá de contener las características del Plan General -- Estatal adecuadas a la realidad municipal, mismo que contendrá:

- I. - Las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.
- II. - El diagnóstico de la situación del desarrollo urbano del estado.
- III. - La problemática de los asentamientos humanos, estableciendo sus causas y consecuencias.
- IV. - Las proyecciones de la demanda global previsible para todos los sectores económicos en las áreas urbanas.
- V. - Las metas posibles por alcanzar en cuanto a la calidad de la vida en los asentamientos humanos.
- VI. - La estrategia general para alcanzar estas metas, de acuerdo con las circunstancias que priven en las diferentes regiones del estado y bajo la condición de que tales metas sean compatibles con los recursos y medios disponibles para lograrlos.

Además el Plan deberá de establecer:

- I. - La cuantificación y localización de las áreas de crecimiento.
- II. - Las provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- III. - La zonificación de los espacios abiertos y volúmenes construidos, de acuerdo con sus características, usos y destinos de los predios y condiciones ambientales. Las características de cada zona se establecerán en el Reglamento de Zonificación y Uso del Suelo, que se expida al efecto.
- IV. - Los espacios destinados a las vías públicas, así como las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación.
- V. - Los derechos de vía y establecimiento correspondientes a los servicios públicos.

- VI. - El trazo de la red circulatoria.
- VII. - Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas.
- VIII. - Los procedimientos que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social.
- IX. - Las medidas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de vivienda.
- X. - Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural, para preservarlo y asignarle un uso conveniente.
- XI. - Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas.
- XII. - Las características y normas técnicas a que deban sujetarse las construcciones públicas y privadas, a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento y mejoramiento estético.
- XIII. - Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, redes de servicios públicos y equipamiento urbanos.
- XIV. - Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos, apeguándose en todo al reglamento respectivo.
- XV. - Las características y normas técnicas de la vivienda y construcción.
- XVI. - Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera.
- XVII. - Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano.

XVIII. - La economfa y arbitrios para el desarrollo urbano.

De igual manera, el Plan Municipal antes de su aprobaci3n o sea, todavfa en proyecto, deberf de contener:

- I. - Una memoria descriptiva.
- II. - La documentaci3n de carfcter t3cnico.
- III. - El plazo mxfimo de iniciaci3n y terminaci3n de las etapas de -- su ejecuci3n.
- IV. - La fecha de su revisi3n.
- V. - Los documentos necesarios para que la Comisi3n Estatal de Pla -- neaci3n Urbana rinda el dictamen correspondiente.
- VI. - La relaci3n de freas y predios sefialados para establecer las -- provisiones, usos, reservas y destinos.

Hasta aquf el contenido, sin embargo desde ahora sefialo la necesidad - de que ese contenido del plan se complemente con la expedici3n de decreutos cuyo anflisis lo postergo al punto referente a la ejecuci3n de este -- mismo capftulo.

IV.2. Su aprobaci3n.

Al entrar al anflisis de la serie de actos que constituyen el procedimiento administrativo para la aprobaci3n del Plan de Desarrollo Urbano para el Municipio de Celaya, encontramos una gravfsima y crftica contradicci3n entre la legislaci3n federal, la Constituci3n Polftica del Estado de -- Guanajuato y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato.

Considero que esto es así en razón de que los primeros cuerpos legislativos han sufrido en fechas recientes las reformas que, como comentábamos, otorgan nuevas facultades a los órganos o autoridades en materia de Desarrollo Urbano, y es así, porque tanto las leyes federales como nuestra Constitución Local, facultan de manera expresa al municipio para que por medio de su representación o sea, el ayuntamiento, formule, apruebe y administre la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipales, en tanto que la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato como ya lo señalábamos, establece esta facultad como exclusiva del Ejecutivo. De ahí la contradicción; sin embargo, y dada la supremacía de la norma constitucional ya comentada, podríamos señalar que las atribuciones que la ley secundaria le dá al ejecutivo estatal, deberán de entenderse como concedidas a los ayuntamientos. Sin embargo sería saludable y nos atrevemos a proponer que a la mayor brevedad posible se realicen las reformas y adiciones a la legislación local sobre la materia, a fin de hacerla congruente con su base constitucional.

La aprobación del plan constituye sin lugar a dudas el punto culminante de todo el procedimiento administrativo, es decir, el procedimiento previo e interno analizado anteriormente, finaliza con la aprobación.

IV.2.1. - La fundamentación legal en la aprobación.

Aún con las contradicciones y observaciones ya anotadas, la fundamen-

tación concreta de la aprobación del plan se encuentra contenida en - - las fracciones I y VI del artículo 16, 17 fracción I de la Ley General - de Asentamientos Humanos reformada; en el artículo 117 fracción II - de la Constitución Local, sin que la Ley de Desarrollo Urbano establezca esta facultad, de acuerdo con los comentarios anteriores y con la -- necesidad de la ya comentada reforma.

Señalamos que en estos dispositivos encontramos la fundamentación -- legal de la aprobación en razón a lo que los mismos señalan y que a la letra dicen;

Artículo 16.- Corresponde a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias;

Fracción I.- Expedir la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente - - para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y en las fracciones V y VI del artículo 115 constitucional.

- a).- La elaboración, revisión y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano dentro del territorio de la entidad.
- b).- Fijar la competencia en favor del gobernador del estado para la publicación de los planes o programas de desarrollo urbano. En ningún caso podrá publicarse un plan o programa municipal de - desarrollo urbano que no haya sido previamente aprobado por el ayuntamiento respectivo.
- c).- La coordinación entre los distintos planes o programas de desarrollo urbano de la entidad.
- d).- Expedir las normas a las que se sujetará la formulación y apro-

bación de planes o programas municipales y administración de la zonificación urbana por parte de las autoridades municipales.

- e). - Fijar las normas a las que se sujetarán los municipios en la creación y administración de sus reservas territoriales; en el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; en su intervención en la regularización de la tierra urbana y en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Fracción 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, en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 17. - Corresponde a los Ayuntamientos;

Fracción I. - Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano aplicables a los centros de población ubicados dentro del territorio municipal correspondiente, promoviendo la participación de los grupos sociales que menciona el artículo 60 de la presente Ley.

Respecto al artículo 117 fracción II de la Constitución Local está transcrito en el Capítulo III. 5. 1. 2.

Los anteriores dispositivos dan el marco jurídico de legalidad a la aprobación del plan.

IV.2.2.- Procedimiento en la aprobación.

En cuanto al procedimiento administrativo de aprobación del Plan Integral de Desarrollo Urbano para el Municipio de Celaya, señalamos -- que se encuentra constituido por ese conjunto de actos administrativos que tienden a la decisión final: la aprobación.

En virtud de que la aprobación del plan, según la Ley Urbanística local, se concede como una facultad exclusiva del ejecutivo, este cuerpo legal no marca con respecto a este procedimiento, ninguna secuencia o requisitos del mismo. Sin embargo, tendremos que analizar que si -- conforme a los fundamentos legales establecidos en el punto anterior, -- la aprobación corresponde al ayuntamiento, los elementos del mismo -- están establecidos en tres cuerpos legales: La Constitución Local, La Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Interior de los Ayuntamientos.

Así pues, este acto administrativo en la esfera de competencia municipal, deberá de ajustarse al seguimiento marcado en la legislación respectiva.

Dicho en otras palabras y en términos más o menos prácticos, deberá de establecerse que: se someterá el proyecto a la aprobación del ayuntamiento en sesión ordinaria de éste, citada en los términos de ley. Posteriormente se pasará a la discusión del contenido del plan y una vez -- esté lo suficientemente discutido, se procederá a la votación y como en virtud de que nuestra Ley Orgánica no establece la exigencia de mayoría especial de votos, la aprobación será, si así se determina, simple-

mente por voto de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento.

Una vez aprobado por mandamiento expreso de la ley y con el fin de ampliar el principio de legalidad en el proceso administrativo de aprobación, el plan deberá de someterse al requisito de publicidad con el fin de hacerlo obligatorio, lo que paso a señalar en el siguiente punto.

IV.2.3.- Publicidad.

La publicidad constituye, dentro del procedimiento del acto administrativo, el medio por el cual la autoridad da a conocer el acto mismo, lo que entraña que dicho acto surtirá efectos oponibles frente a los demás órganos de la administración, a otras entidades públicas y a los particulares una vez que se ha cumplido ese requisito. De ahí que podamos afirmar que el plan surtirá efectos frente a terceros, debiendo entenderse por terceros todo aquel sujeto, persona física o persona jurídica, frente al cual se puede hacer valer el acto administrativo o bien aquel que tiene un interés jurídico directo con respecto al mismo acto, ya sea para su aplicación, o en un momento dado para su modificación; una vez que el plan cumpla con ese factor de la publicidad que la misma ley señala.

Al respecto nuestra legislación vigente establece la obligación de aplicar esa publicidad en el Periódico Oficial y en dos diarios locales de mayor circulación; misma que deberá hacerse en forma abreviada y a más tardar dentro de los diez días siguientes a la fecha de su aprobación; aun --

cuando señala que esa aprobación es del ejecutivo ya está superada - - esta observación. Además, establece otro requisito de publicidad que es la Inscripción de los Planes en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Partido Judicial en que se encuentre comprendido - el municipio respectivo. Especial estudio merecerá el Registro que -- trataré en el punto siguiente. Sin embargo estimo que antes se debe -- analizar el elemento Publicidad del Plan mismo, no como un acto registral, sino como una formalidad esencial del procedimiento, procurando dilucidar si ésta y en virtud de tratarse de un acto de afectación a la -- esfera jurídica de los particulares, es de las formalidades comprendidas en el artículo 14 de nuestra Constitución Federal.

Al respecto considero que si el acto administrativo fuera únicamente - de gestión y en virtud de que este tipo de acciones no afectan o no se -- reflejan en los intereses de un particular, no existe la necesidad de que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, consa-- gradadas en el artículo 14 de la Constitución Federal, siempre y cuando - estos actos se ajusten al principio de legalidad. El problema surge en el caso contrario, es decir, cuando sí se afectan los intereses del particular, como lo es el caso en estudio. Estoy convencida de que las - - formalidades del artículo 14 constitucional no son única y exclusivamente referidos a un procedimiento civil, mercantil o criminal, o establecidos únicamente para el procedimiento jurisdiccional, sino que tam- -

bién incluye el procedimiento administrativo. Aunque sin embargo, da la multiplicidad de actos administrativos, y en consecuencia, la diversidad de procedimientos para la creación de este tipo de actos jurídicos nos conlleva a la imposibilidad de señalar con precisión, las formalidades esenciales del procedimiento administrativo, esto llevará a la conclusión que hay tantos procedimientos administrativos como le yes y reglamentos existen. No obstante lo anterior, creo que todo procedimiento administrativo deberá de cumplir con los requisitos mínimos, y en resumen, si la ley no señala expresamente esos requisitos, debemos de entender que estamos a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional. Por último creo que dentro de esas formalidades mínimas esenciales lo es la Notificación, que en este caso se da a la publicidad por medio del Periódico Oficial es decir, en palabras claras, lo que es indispensable a fin de que para el acto administrativo surta sus efectos de crear, modificar, transmitir o extinguir derechos u obligaciones, éste se notifique y en consecuencia de ello pueda ser oponible a terceros.

Con respecto a este aspecto señalamos que mediante la publicación del acto, la autoridad administrativa competente hace saber a los gobernados en forma fehaciente y formal el acto administrativo y sus efectos.

Y la publicación tiene como consecuencias:

- I. - Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
- II. - Que sea el punto de partida para el cumplimiento de los dere-

chos y obligaciones que impone el propio acto y;

- III.- Que sea el punto de partida para que el administrado en los términos de la ley, en el caso de que así lo estime conveniente haga uso de los medios de impugnación, ya sean éstos administrativos o jurisdiccionales. (Recursos Administrativos o Juicio de Garantías).

IV. 2. 4. - El Registro.

Señalábamos en el punto anterior, que la ley contiene un mandamiento expreso a la autoridad administrativa para que se inscriban en el Registro Público de la Propiedad del Partido Judicial, los planes correspondientes, y esto lo hace en sus artículos 22, 23, 24 y 25 que señalan:

Artículo 22. - " El Plan Estatal, el Plan General y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano deberán ser inscritos en la Oficina del Registro Público de la Propiedad de la capital del estado. Los planes municipales y los planes directores de desarrollo urbano se inscribirán en la Oficina del Registro Público de la Propiedad del partido judicial a que corresponde la jurisdicción municipal. Efectuada la inscripción de los planes de desarrollo, éstos se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se haya realizado su registro."

Artículo 23. - " Para el efecto de lo dispuesto en el artículo anterior, se establece en el Registro Público de la Propiedad una sección que se denominará "Del Registro de los Planes de Desarrollo Urbano", la que funcionará de conformidad con las disposiciones del reglamento respectivo."

chos y obligaciones que impone el propio acto y;

- III. - Que sea el punto de partida para que el administrado en los términos de la ley, en el caso de que así lo estime conveniente haga uso de los medios de impugnación, ya sean éstos administrativos o jurisdiccionales. (Recursos Administrativos o Juicio -- de Garantías).

IV. 2. 4. - El Registro.

Señalábamos en el punto anterior, que la ley contiene un mandamiento expreso a la autoridad administrativa para que se inscriban en el Registro Público de la Propiedad del Partido Judicial, los planes correspondientes, y esto lo hace en sus artículos 22, 23, 24 y 25 que señalan:

Artículo 22. - " El Plan Estatal, el Plan General y los Planes Parciales de Desarrollo Urbano deberán ser inscritos en la Oficina del Registro Público de la Propiedad de la capital del estado. Los planes municipales y los planes directores de desarrollo urbano se inscribirán en la Oficina del Registro Público de la Propiedad del partido judicial a que corresponde la jurisdicción municipal. Efectuada la inscripción de los planes de desarrollo, éstos se mantendrán a consulta del público en las oficinas en que se haya realizado su registro."

Artículo 23. - " Para el efecto de lo dispuesto en el artículo anterior, se establece en el Registro Público de la Propiedad una sección que se denominará "Del Registro de los Planes de Desarrollo Urbano", la que funcionará de conformidad con las disposiciones del reglamento respectivo."

Artículo 24.- " La inscripción de los planes de desarrollo urbano en el Registro Público de la Propiedad, da publicidad legal a los actos administrativos en ellos consignados para que surtan efectos contra terceros."

Artículo 25.- " Los planes de desarrollo urbano que sean aprobados , - publicados e inscritos como lo establece la Ley, son obligatorios para las autoridades, para el sector público y para las personas físicas o morales."

Una vez hecho el registro podríamos decir se culminará con la etapa de aprobación y publicidad y el acto surtirá todos sus efectos.

De positiva importancia es dicho registro puesto que implica nuevos usos en todos los actos jurídicos de compra-venta entre particulares, que van desde la obligación de que éstos contengan la cláusula relativa a la utilización de áreas y predios a que se refiere el plan y los decretos correspondientes, hasta la nulidad de pleno derecho, - aun cuando sabemos que ésta deberá ser decretada por autoridad judicial - de todos aquellos actos jurídicos que contravengan las disposiciones contenidas en el citado plan. De igual manera podríamos decir, nacen nuevas obligaciones para la autoridad administrativa, que van desde la apertura de una nueva sección en el registro que se denominará " Del Registro de los Planes de -- Desarrollo Urbano " hasta la expedición de las constancias que les soliciten los gobernados.

IV. 3. - Su Ejecución.

En esta parte del trabajo analizaremos los instrumentos jurídicos que tienen por objeto fundamentar conforme a derecho la ejecución del plan y en consecuencia, la regulación del desarrollo urbano en el municipio.

En términos generales, esta instrumentación jurídica permite legalmente que el plan se ponga en práctica, salvaguardando el respeto a la garantía constitucional de legalidad que ya habíamos comentado.

Es precisamente este conjunto de disposiciones las que determinan las posibilidades reales de acción del municipio por conducto de su representación o sea del ayuntamiento.

Las disposiciones jurídicas por sí solas, si bien es cierto dan la competencia o la porción de ésta, mediante el otorgamiento de facultades a la entidad de derecho público, también igualmente es cierto que requerirá de una serie de acciones, tanto en forma de reglamentos, de decretos o de acuerdos, para la efectividad en la ejecución del plan mismo, ya que la norma jurídica por sí sola sería insuficiente.

En virtud de lo anterior, habrá de analizarse, además de las disposiciones legales, las autoridades que jurídicamente son competentes para la ejecución del plan, para estar en posibilidad de determinar con certeza, a quien corresponderá el procedimiento de ejecución forzosa, para el caso en que ésta se haga necesaria, que podría ir desde la aplicación de sanciones administrativas, hasta la nulidad de un acto jurídico como ya

IV. 3. 1. - Fundamentación legal en la ejecución.

Volvemos a señalar que esta fundamentación tiene su origen en los artículos 27, 73, y 115 constitucionales cuyos principios se encuentran recogidos en los artículos 63 fracción II, XXXII y 117 fracciones II, VII, VIII y IX de la Constitución local del estado de Guanajuato.

Los principios constitucionales comprendidos en los numerales anteriormente invocados, se regulan de manera específica en los artículos 1o. fracción III; 4o. fracción III; 5o., 9o., fracción II, y 17 fracciones I y II de la Ley General de Asentamientos Humanos; y en los artículos 1o. fracción III; 4o. fracción III; 6o., 20 fracción III; 29, fracción VI; 41 fracción I y XI; 69, 71, 72, 74 y 75 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.

Estas normas jurídicas fijan indudablemente una competencia concurrente en la ejecución de los planes de desarrollo urbano tanto del ejecutivo estatal en forma directa o por conducto de los órganos de planificación como facultad delegada, y de la autoridad administrativa municipal por conducto del ayuntamiento o en forma específica de los miembros que lo forman o que integran la Administración Pública Municipal.

Lo anterior, y dada la falta de actualización de la legislación local sobre la materia, se presta a diversas confusiones, no con respecto a la competencia concurrente, sino con respecto a la concurrencia exclusiva, -- que obedece a la siguiente razón:

Si el régimen constitucional faculta a los ayuntamientos a aprobar los planes como ya quedó dicho, a expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias para el exacto cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional y así como ya manifestábamos los planes contendrán los distintos usos, provisiones, reservas y destinos; quien estará facultado expedir los decretos que contengan declaratorias correspondiente, ¿ el gobierno estatal o la administración pública municipal ?, ya que la Ley de Desarrollo Urbano lo entiende como facultad exclusiva del gobernador del estado y de la multicitada reforma se desprende como facultad del Ayuntamiento.

Volvemos a manifestar la urgencia de una adecuación a la ley en donde además de las propuestas ya comentadas, se establezca de manera clara la facultad del Ayuntamiento para realizar las declaratorias correspondientes, o bien se establezca esta facultad como exclusiva del gobernador del estado o de la Legislatura Local como veremos en el último punto de este capítulo.

IV. 3. 2.- Autoridades a quienes corresponde la ejecución.

Hechas las observaciones al punto anterior, procederá en éste a procurar establecer una congruencia entre los principios doctrinales que definen o conceptúan cada uno de los subpuntos y el manejo que hace la legislación positiva al respecto, con el propósito de que conozcamos no únicamente la clasificación o competencia atribuida por ese régimen

jurídico de derecho positivo, sino conociendo además, los diferentes - conceptos que conforman, en el campo doctrinal, lo que es autoridad, competencia, ayuntamiento, etc.,

Estos conceptos han sido utilizados en las distintas épocas con diferentes significados, sinónimos, unos de otros, y de manera general en -- forma irregular, de ahí la necesidad de este análisis, aunque breve, - necesario.

Incluyo en este punto, por razones propias del estudio, el concepto de- autoridad que ya en alguna *form*i habíamos tratado anteriormente. Al - (29)
respecto se dice en términos genéricos que "autoridad es la potestad- que inviste una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o- ejecutarlas, o para imponerse a los demás por su capacidad o influencia", pudiendo aplicar este criterio a diversos tipos de autoridades -- como podrí^{an} ser: la paterna, la política, la eclesiástica, etc., e in- cluyéndose en ésta la administrativa que es la que nos ocupará (Enci- clopedia Jurídica Omeba).

Al respecto y también de manera genérica dentro del campo de derecho (30)
administrativo, se denomina autoridad "al sujeto del acto administrativo" pero debemos de precisar el concepto. En algunas corrientes se esta- blece una relación entre poder y autoridad, viendo en el primero una - capacidad imperante de hecho y en la segunda, a manera de legitima-- ción del poder o pretención legítima de obligar (Esther Fernández Miran- da Enciclopedia Jurídica III Tomo), y de acuerdo a esta corriente, autori- (29) Enciclopedia Jurídica Omeba.
(30) Fernández Miranda Esther.

dad expresa tener título legítimo o tener derecho a exigir obediencia.

De manera restringida y sustentada por la mayoría de los tratadistas de Derecho Administrativo contemporáneo, autoridad es: "toda persona o ente jurídico de derecho revestido de poder propio de mando derivado del desempeño de una función pública, en la medida y límite - que la Ley establece". El Doctor Serra Rojas establece: " Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de -- acuerdo a sus funciones", (31)

Al respecto la Corte ha establecido: "autoridad responsable lo son no solamente la autoridad superior que ordena el acto sino también las - subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el Anparo", (Tesis 55 Común del Pleno y Salas). De ahí la necesidad de analizar posteriormente los conceptos de Ayuntamiento, Presidencia Municipal, Obras Públicas y Planeación, aunado a las menciones que las diferentes leyes sobre la materia hacen de -- estas autoridades.

(31) Serna Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa.
Pág. 246.

En el Derecho Administrativo entendemos por competencia "el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar el órgano de la administración pública, la función administrativa y en particular para conocer de un negocio administrativo."⁽³²⁾

Este concepto nace primeramente del Derecho Privado y posteriormente del Derecho Procesal Civil, en donde se entendió como la porción de jurisdicción que se atribuye a los Tribunales de un mismo orden jurisdiccional; o bien, como el poder dado a un tribunal para instruir y juzgar un negocio. Este concepto se ha extendido a la competencia administrativa, con referencia al poder dado a los órganos de la administración pública para atender y resolver un negocio determinado, y en consecuencia, el órgano administrativo competente, es aquel a quien la Ley le otorga una facultad para conocer de asuntos determinados. De aquí que podamos desglosar los elementos de la competencia administrativa de la siguiente manera:

Primero.- Se requiere siempre de una Ley que en texto expreso faculte al órgano administrativo.

Segundo.- El ejercicio de esa competencia es obligatorio para el órgano.

Tercero.- Todo acto administrativo (y en el caso la ejecución), debe originarse en un órgano competente.

Cuarto.- La competencia no está sujeta ni a renuncia ni a pactos.

Quinto.- La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano.

(32) Acosta Romero Miguel. Editorial Porrúa. Ob.Cit. Pág. 382, 383.

Aunado a esto tenemos nosotros que la competencia en el Derecho Administrativo también se clasifica en cuanto a grado, materia y territorio. La primera supone el orden jerárquico de la administración, y en nuestro caso, del ayuntamiento. La segunda, supone una distribución de materias o actividades y en el caso, por mandato constitucional, la materia de Desarrollo Urbano en la ejecución, corresponde al Ayuntamiento; y por último, la tercera, toma en cuenta las divisiones políticas del territorio nacional y en este caso sería recurrente estatal y municipal.

Con respecto a la competencia administrativa municipal en nuestro Derecho Positivo, observamos que el vocablo se presta a grandes confusiones, en virtud de que indistintamente utiliza los términos competencia, atribución, facultad u obligación, estimando que esa dificultad es más de carácter semántico que jurídico.

La Constitución Local establece esa competencia territorial de manera concurrente entre el estado y el municipio en sus artículos 37, fracciones I, II y III y en el 117, fracciones II y VIII; de lo que podemos decir que el ayuntamiento es competente en principio para ejecutar el Plan de Desarrollo Urbano. Las leyes reglamentarias a nuestras constituciones fijan de igual manera una competencia a manera de ejecución a los Planes de Desarrollo Urbano y así la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 5o. otorga competencia a la autoridad municipal para hacer cumplir los planes correspondientes, estableciendo la --

obligación de informar a la Federación o al Estado cuando alguna autoridad distinta invada su competencia. En su artículo 8o. de nueva cuenta habla de la concurrencia y el artículo 9o fracción II le dá competencia al municipio para la ejecución de los planes. Sin embargo, el artículo 16o faculta a la legislatura local para que dicte las normas para la ejecución del plan y fija la competencia a favor del Ayuntamiento para su ejecución y el artículo 17 señala competencia para administrar los planes (fracción I); promover el cumplimiento de los planes (fracción IX); otorgar o negar autorizaciones y licencias de construcción (fracción X). Lo anterior se presta a confusión, la cual se aclara únicamente de la siguiente manera; será la Legislatura del Estado la que por medio de una ley como acto formal y materialmente legislativo, establezca la competencia del Ayuntamiento o de la administración pública municipal en materia de ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano municipales; y esto deberá de hacerse como ya se hizo en la Ley de Desarrollo Urbano, ya que solamente así el Ayuntamiento se encontrará legitimado para ejecutar los mencionados planes.

Sin embargo, nuestra Ley de Desarrollo Urbano no está acorde, como ya dijimos, con las últimas reformas dadas en las Leyes Federales y en nuestra propia Constitución Local, en razón de que establecen como facultad exclusiva del Gobernador del Estado la ejecución de los Planes Municipales (artículos 28 y 30 fracción I), y únicamente otorga competencia al municipio en cuanto a ejecución, en calidad de auxiliar del - -

Gobernador del Estado (artículos 28 y 41 fracción VIII). Se vuelve a insistir en la necesidad de la reforma.

IV. 3. 2. 2. - Ayuntamiento

Este vocablo se ha confundido con algunos otros conceptos que en algunos casos la legislación positiva utilizó y que la gran parte de la población, sigue usando por ignorancia, o por una influencia desmedida de los medios masivos de comunicación, quienes indistintamente emplean los vocablos cabildo, ayuntamiento o municipio referentes a una sola idea, las de representación del territorio municipal, lo que lleva a que sea preciso aclararlos.

El cabildo constituyó el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y en los primeros años de la vida independiente. Tenía entre sus características esenciales el que sus miembros eran nombrados -- en forma directa, que se reunían una vez por semana y que sus acuerdos eran presididos por el gobernador o sus representantes.

Posteriormente en forma conjunta con el cabildo aparecen las salas capitulares y las juntas representantes que no constituyen propiamente la representación político-administrativa de la ciudad.

Al respecto debemos señalar que aun cuando en un momento dado se le denomine al ayuntamiento cabildo, se debe diferenciar al segundo del primero como una forma de representación que se vivió en el pasado, y a este como una forma de representación que se vive en el presente.

En cuanto al ayuntamiento, este término se utiliza generalmente para designar al municipio. Sin embargo es evidente su diferencia y al mismo tiempo su relación.

El ayuntamiento cumple con la representación del municipio. Podríamos señalar que el ayuntamiento es " la corporación o cuerpo colegiado que ostenta la representación del municipio, (esta representación es política, jurídica, económica y social), y que tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos de su territorio. "

Con respecto al municipio, se conjugan en él los elementos constitutivos del estado, es decir, territorio, población y gobierno. Se define en su aspecto sociológico como " el núcleo social de la vida humana de terminado o definido por las necesidades de vecindad, " y en el campo jurídico como " el conjunto de habitantes de una circunscripción territorial, como parte integrante de una entidad constitutiva de un estado, - que se encuentra representado por el ayuntamiento como gestor inmediato de los intereses de la comunidad. "

Aclarados los conceptos anteriores, observamos cómo nuestra legislación política tanto federal como estatal establecen el ejercicio de la competencia municipal única y exclusivamente al ayuntamiento como órgano colegiado, aún en el caso de la Ley de Desarrollo Urbano para el estado de Guanajuato que en materia de ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano da carácter de auxiliar al ayuntamiento.

Sin embargo son valederos los comentarios que en cuanto a la delegación

se hicieron en el punto 1 de este capítulo IV; razón por la que se pasa a analizar los siguientes conceptos.

IV. 3. 2. 3. - Administración Pública Municipal

Antes de entrar en materia considero conveniente reiterar, una vez -- más, que debemos de recordar que en el sistema jurídico mexicano existen tres diversas estructuras de poder que son: la federal, la local y la municipal, y que dentro de ese poder encontramos al ejecutivo que, en la esfera municipal, lo constituye el Ayuntamiento como cuerpo colegiado, y recordar de igual manera, por una parte, que el municipio no constituye de ninguna manera una forma de descentralización administrativa, y por la otra, que se hace necesaria la implantación de toda una estructura de carácter administrativo que regulada por la ley -- (y en este caso por la Ley Orgánica Municipal), auxilie o coadyuve -- con el ayuntamiento en la realización de sus fines o cometidos, a la -- cual le llamaremos Administración Pública Municipal.

En cuanto a esa estructura municipal y dada la gran variedad de realidades de carácter económico, político y social de los 2, 385 municipios que conforman la República Mexicana y aún de los 46 que conforman el estado de Guanajuato, no ha sido posible unificar un solo criterio de los órganos municipales que deben de integrar una administración pública municipal, lo cual ha llevado a sugerir por parte de algunos autores como Ochoa Campos que, a fin de solucionar los problemas existentes -- en la estructura municipal, se requiere la expedición de una ley Regla

mentaría del artículo 115 constitucional; idea que aún cuando tiene bue
nos propósitos, no la compartimos en razón a que esa reglamentación
resulta técnicamente inconstitucional, porque la federación no tiene fa
cultades para legislar en materia de administración municipal, y - - -
prácticamente es ineficaz en virtud de que no se trata de expedir nue-
vas leyes, sino de solucionar problemas que no son de carácter legisla-
tivo, sino de naturaleza económica y social, por cuya razón aceptamos
los criterios del Dr. Miguel Acosta Romero y del Lic. Manuel del Rfo
González en cuanto a que esta organización interna depende, en gran -
medida, de la importancia económico-social del municipio, su densi-
dad demográfica y la extensión de su territorio.

La legislación positiva de nuestra entidad así lo ha considerado; prime-
ramente en virtud de que el artículo 8o. de la ley Orgánica Municipal -
vigente establece que cada ayuntamiento tendrá un secretario, un teso-
rero y los demás funcionarios y empleados que señale el Reglamento -
Interior y el Presupuesto de Egresos, para crear así la estructura bá
sica de la Administración Pública Municipal, que es un Presidente, un
Secretario y un Tesorero como mínimo, y dejando en libertad al propio
ayuntamiento de configurar la estructura administrativa de acuerdo a -
sus realidades, mediante la expedición de su reglamento interior y de
su presupuesto; ambos cuerpos jurídicos expedidos constitucionalmen-
te por el ayuntamiento en uso de la facultad que le confiere el artículo
115 de la constitución Federal.

En base a lo anterior apuntamos que además de los funcionarios señalados anteriormente, el municipio de Celaya cuenta con una estructura administrativa propia que pasaremos a tratar en el siguiente punto.

(Ver cuadro adjunto).

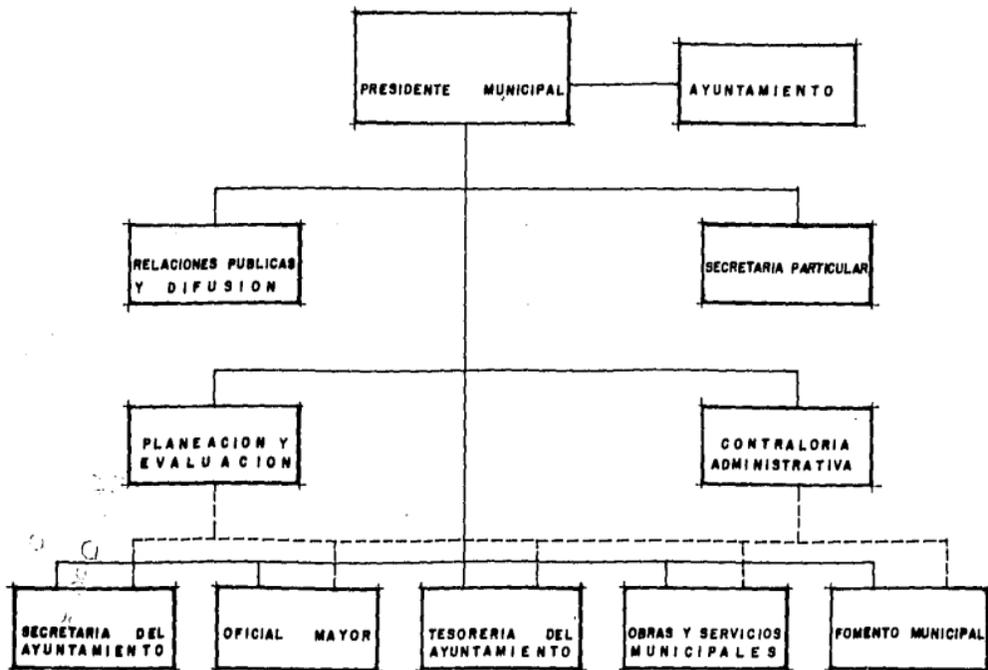
IV. 3. 2. 3. 1. Organos que la integran.

La administración Pública Municipal de Celaya, Gto., está integrada por un Presidente Municipal; con una Secretaría de la Presidencia y del Ayuntamiento y una Secretaría Particular. La Contraloría Administrativa y las siguientes oficinas; de Obras y Servicios Públicos; de Evaluación y Planeación; de Relaciones Públicas y Difusión; de la Tesorería Municipal.

En cuanto a las atribuciones del Presidente Municipal, éstas están contenidas en el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal; las del Secretario en el artículo 20 y las del Tesorero en el artículo 23.

Las atribuciones de todos los demás se derivan de la ley y las funciones específicas deberán de contemplarse en el Reglamento Interior.

ORGANIGRAMA PODER EJECUTIVO
GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE CELAYA



IV.3.2.3.2. - Organos Municipales relacionados con la ejecución de los Planes de Desarrollo Urbano en el Municipio de Celaya,

No toda la administración pública o los órganos que la componen intervienen o pueden intervenir en la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, y esto es así, toda vez que para que se pueda intervenir en la realización de un acto administrativo, como ya lo hemos observado en los capítulos anteriores, se requiere de una competencia determinada en la ley, en razón al principio de legalidad que rige nuestro sistema jurídico. De ahí que pasemos al análisis de los órganos municipales competentes para intervenir en la ejecución del Plan.

La ejecución del Plan corresponde en primer término al ayuntamiento por mandamiento que si bien es cierto, no obra de manera expresa sí tácita en las fracciones II, VII, VIII y IX del artículo 117 de la Constitución Local.

De igual manera su facultad se encuentra establecida en las fracciones XXV, XXVII, XXIX y XXX del artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal; así como en la fracción IV del artículo 27 y 41 de la Ley de Desarrollo urbano para el estado de Guanajuato.

El presidente municipal está facultado para intervenir en la ejecución de los planes de Desarrollo Urbano, con base a lo dispuesto en el artículo 108 en relación con el 117 fracciones I, II, VII, IX, XI y XVI de la Ley Orgánica Municipal.

Los demás funcionarios que intervienen en la ejecución del Plan lo hacen fundando su competencia en la teoría de la delegación, ampliamente comentada con anterioridad y que en la práctica son: Planeación y Evaluación y Obras y Servicios Municipales.

Cabe comentar que aun cuando no forma parte de la administración pública municipal, la Ley de Desarrollo Urbano para el estado de Guanajuato, encomienda la ejecución de los Planes Municipales al gobernador del estado, en una clara contradicción a los postulados constitucionales de los artículos 115 Federal y 106 de la Constitución Local; debiéndose esto, como ya también en repetidas ocasiones lo comentamos, a la falta de actualización a la Ley Urbanística Local, debiendo insistir de nueva cuenta en la necesidad de la reforma.

No será posible una planeación urbanística y un mejor desarrollo de los centros de población, mientras los ordenamientos jurídicos no se adecuen a las realidades y no exista una coordinación entre los diversos ordenamientos jurídicos que en los niveles federal, local y municipal regulen la materia de Desarrollo Urbano. Esto además conlleva a una confusión, a una falta de legitimación y a un desorden jurídico que nada aporta.

IV. 4. - El Plan de Desarrollo Urbano como Ley, como Reglamento o como Decreto.

Ya señalábamos en los puntos IV. 1. 4 y IV. 3. la necesidad de que la norma urbanística para su efectiva aplicación requiera de una serie de - -

acciones que se manifestará en forma de reglamentos o decretos.

Dentro de lo anterior, especial mención merece el análisis de si el -- Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Celaya, vendría a ser dentro de la técnica jurídica del Derecho Administrativo un Reglamento o un Decreto, por lo que paso a analizar los requisitos del acto administrativo reglamentario y del decreto.

IV. 4. 1. - Facultad Reglamentaria.

La facultad reglamentaria siempre había constituido en nuestro régi-- men jurídico un problema de carácter técnico, en virtud de que la Constitución no prevía de manera expresa la facultad reglamentaria del Po-- der Ejecutivo.

En cuanto al Ejecutivo Federal, la mayoría de los tratadistas coinci-- den en señalar que esta facultad se encuentra implícita en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, al atribuir la competencia -- del presidente de la República en cuanto a la ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión, debiendo hacer mención a que, como -- atinadamente señala el maestro Andrés Serra Rojas, la Constitución sí previene de manera expresa esta facultad Reglamentaria en la fracción ^(C) VIII, inciso C., en que se indica la competencia de la Corte cuando se -- reclamen del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucio-- nales, reglamentos en materia federal, expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución y terminando con ello la discu-----

sión acerva de esa facultad reglamentaria.

En el ámbito municipal, que es el tema principal de este trabajo, la discusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del reglamento expedido por el ayuntamiento, se termina con las últimas reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, cuando de manera expresa faculta al ayuntamiento a expedir reglamentos y disposiciones administrativas.

Analizada la facultad reglamentaria, brevemente procedo a hacer algunas reflexiones sobre el reglamento.

Dentro de un concepto general del reglamento, debe entenderse que este es el conjunto ordenado de reglas y conceptos que se da por autoridad competente para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.

De este concepto desprendemos dos especies de reglamentos: el de particulares y el de autoridad; el primero por obvias razones no lo tratamos y para hacer un breve estudio del reglamento de autoridad.

Dentro de la teoría general del reglamento, expuesta con acierto por el Dr. Miguel Acosta Romero, encontramos que el reglamento de autoridad también abarca diversas especies, como lo son: los reglamentos internos de los órganos del estado; los reglamentos autónomos; los de necesidad y el de mayor importancia para nosotros, el reglamento administrativo.

(33) Acosta Romero Miguel. Ob. Cít. Editorial Porrúa, Págs. 495, - 496.

Las características o elementos comunes de este reglamento administrativo son; primero, que es una manifestación unilateral de la voluntad del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confiere la constitución o la ley; segundo, que constituye normas jurídicas generales, lo que los diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales; tercero, que es la expresión de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista general y material por crear normas jurídicas generales, abstractas e impersonales; y cuarto, el reglamento tiene un proceso de creación distinto al de la ley expedida por el Poder Legislativo. En cuanto al concepto y en base a los elementos anteriormente manifestados, tenemos que se entiende por reglamento administrativo a una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitido por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo; creadora de normas jurídicas generales que desarrollan principios de una ley emanada del Congreso a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Debemos de establecer que aun cuando el reglamento participa de la naturaleza de la ley, en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, creadores de una situación jurídica general, ambos tienen distinta finalidad; la del reglamento, facilitar la aplicación de la ley detallándola y que tienen vida en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamenten en la esfera administrativa; mientras que la ley, constituye la expresión de la soberanía nacional que guarda primacía con relación al reglamento.

IV. 4. 2. Decretos

Por decreto entendemos la decisión de un órgano del estado que crea situaciones jurídicas concretas e individuales y que requiere cierta forma lidad de publicidad, con el fin de que sean conocidas por aquellas personas a quienes va dirigido.

Dentro del género encontramos diferentes especies de decretos a saber; decretos legislativos, judiciales y administrativos, ocupándonos de estos últimos por estar relacionados con la materia.

El decreto tiene su fundamento en la Constitución Federal en las tres esferas de competencia. En cuanto al ejecutivo federal, en sus artículos 71 y 92, así como en los artículos 89 fracción I y 92. Sin embargo, tratándose del ámbito municipal, encontramos su fundamento en los artículos 27 y 115 de nuestra Constitución.

La diferencia doctrinal entre el reglamento y el decreto es que mientras -- que el primero, como ya dijimos, crea situaciones jurídicas concretas, ya que no es lógico ni jurídico que el decreto pueda tener la misma naturaleza que el reglamento, debiéndose diferenciar los conceptos.

IV. 3. - El Plan de Desarrollo Urbano como Reglamento

Al entrar en este punto nos atrevemos a afirmar que el plan de desarrollo urbano para el estado de Guanajuato, tiene todas las características de un reglamento, en virtud de encontrar en él los siguientes elementos:

- a).- Cumple con ser la manifestación de voluntad de un órgano público - competente, en razón a que la competencia del ayuntamiento para su - - creación se establece en las Constituciones tanto federal como local; es decir, el ayuntamiento es competente para expedir reglamentos en materia de desarrollo urbano.
- b).- Constituye normas jurídicas generales en virtud de que es aplica- - ble a todas las personas, sin distinción o exclusión de alguna; esto es, - afecta a la esfera jurídica de los individuos en lo general, y
- c).- Es emitido a través de un procedimiento determinado en la ley, el cual ya fue comentado con anterioridad.

Al considerar al Plan de Desarrollo Urbano como un reglamento, se establece la necesidad de los actos administrativos de ejecución para el -- caso de incumplimiento por parte de los particulares y con ello, cumplir con los postulados de la ley y hacer efectivas las soluciones que la legis- lación ha dado a la problemática del desarrollo urbano.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES AL CAPITULO 1.

Cabe afirmar que el proceso de urbanización difiere notoriamente de la importancia que reviste la fundación de una ciudad. Así -- encontramos que los antiguos indicios de la existencia de las --- grandes ciudades datan de 5000 años antes de nuestra era, en -- tanto el proceso de urbanización constituye un producto de la Revolución Industrial, la cual contribuyó a un desarrollo económico extraordinario y consecuentemente al crecimiento de las más importantes ciudades.

En México se registran fenómenos sociales que influyen en el desenvolvimiento de las comunidades, desde antes de la conquista. Nuestra organización social descansa en ese tiempo en el clan y en la tribu, que tienen como piedra angular al "calpulli" correspondiente a la organización nahuatl. Mas en esa época precortesiana el crecimiento de las ciudades capitales fue anárquico sin que conozca antecedentes de procesos de urbanización.

En la colonia encontramos, de parte de los españoles, una marcada influencia en la creación de los principales asentamientos urbanos desde los puntos de vista arquitectónicos y administrativos. Como ejemplos, mencionaremos a las ciudades de México, Guadalajara, Veracruz, Guanajuato, etc., De esa época se encuentran y más evidentes antecedentes de los procesos de urbanización a-- los que los autores le imprimen tres tendencias; la primera, re--

ferente a las ciudades que cobran un amplio dominio regional; la -
segunda a ciudades de similar importancia pero sin influencia regio
gional y por último a las ciudades de gran influencia comercial.

En cuanto al México Independiente encontramos que la estructura ur
bana del país no presenta cambios significativos sino hasta que se
produce la guerra entre México y U. S. A. A partir de ese momen
to las ciudades se desarrollan cuantitativa y cualitativamente y co
mienzan a manifestarse los graves problemas del transporte y de -
los servicios públicos, lo que obliga a que se den los primeros -
pasos en el proceso de urbanización.

Así se contempla, por último, que a excepción de algunas ciudades
que conservan una cierta uniformidad e igualdad en su crecimiento
urbano, en el presente la ciudad mexicana está llena de contrastes
por los factores que han influido en el mencionado proceso, para--
que se llegue a la conclusión de que no podemos hablar de un pa--
trón uniforme a ese respecto, además de que conviene conocer la-
historia para entender la realidad urbanística de cada localidad.

CONCLUSIONES AL CAPITULO II

Con sujeción a los factores socio-económicos analizados en este -
capítulo se concluye, por una parte, que el municipio de Celaya, -

no escapa ni ha escapado a las profundas desigualdades regionales, sectoriales y sociales que se dan en todo el país.

Por otra parte la cabecera municipal en la actualidad puede ser catalogada como una ciudad con características metropolitanas, lo que conlleva la necesidad de delimitarnos con relación a sus situaciones específicas y a determinar el tipo de acciones jurídicas que deban realizarse, a fin de regular el proceso de desarrollo de Celaya, -- tanto en su zona urbana como en su zona rural, por lo que, para -- ello, se deben tomar en cuenta sus realidades sociales, económi-- cas y políticas a efecto de que se llegue a coordinar la acción ju-- rídica dentro del Plan de Desarrollo Urbano Municipal.

En el marco de esas realidades destacan las características ecológi-- cas que se comenten en este capítulo, las deducciones que pueden -- nacer de su perfil económico y aunque en nuestro municipio se han-- iniciado actividades industriales de especial importancia, continúa -- siendo, preponderantemente, agrícola y en cuanto a lo que respecta -- a los factores de población, encontramos que esos han dado como -- resultante la concentración del núcleo humano en la cabecera municí-- pal y en las delegaciones rurales de mayor importancia.

En este capítulo nos demuestra que no existe una adecuada oferta -- del suelo urbano; escasa coordinación entre el registro y el control

del mismo: inexistencia de control en materia de usos y destinos de los predios urbanos y la proliferación de asentamientos irregulares y la falta de infraestructura y servicios en dicha zona.

Por consiguiente se llega a la conclusión de que para el éxito de un adecuado Plan de Desarrollo Urbano deberán tomarse en cuenta todos los factores que se señalan en este capítulo II.

C A P I T U L O I I I

De lo expuesto en este capítulo se colige, en primer término, que el fenómeno del crecimiento urbano plantea la necesidad de definir políticas y establecer adecuados sistemas legislativos, estos últimos difieren entre los países altamente desarrollados con los de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Sin embargo, esos instrumentos jurídicos no han sido del todo eficaces, ni en unos ni en otros , para lograr el control del crecimiento urbano.

Lo anterior situación produjo conciencia en la Organización de las Naciones Unidas para que se analizara el marco jurídico de los asentamientos humanos de los países que son sus miembros, por tener posibilidades de establecer las bases de la problemática y formular los programas de cooperación internacional para llegar a soluciones más concretas.

En México, en términos generales, encontramos un mal funcionamiento urbano que se manifiesta en problemas estructurales, tales como la congestión de los núcleos humanos, los asentamientos no controlados, la especulación de la tierra; la anarquía en el desarrollo; deficiente prestación de los servicios públicos; la degradación ambiental así como los diferentes efectos económicos, sociales y políticos.

Hasta antes de la promulgación de la Ley Federal de Asentamientos Humanos encontramos diversos cuerpos de Derecho Positivo que procuraron o trataron de frenar las consecuencias anteriormente expresadas. Entre ellos destacan la Ley General de Población; la Ley Federal de la Reforma Agraria; la Ley Federal de Aguas; la Ley Federal de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales en el ámbito federal; y en los estados de la República; los Códigos Civiles; las Leyes Locales de Expropiación y las Leyes de Fraccionamientos entre otros. Sin embargo todos esos cuerpos legislativos resultaron insuficientes para regular el desarrollo urbano.

Lo anterior, aunado a la participación de México en la reunión del Habitat de Vancouver, Canada, obligó al gobierno federal a reformar y a adicionar diversas disposiciones de la Constitución Federal, concretamente en los contenidos de los artículos 27, 73 y 115 de nuestra Carta Magna.

Dichas reformas tienden a permitir al Estado, en sus tres niveles de competencia, a definir los usos del suelo urbano; a planear y regular en términos generales la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En el artículo 27, amén de conferir a la comunidad nacional la responsabilidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, incorpora un moderno concepto de derecho de propiedad con un mayor contenido social, que aleja al arcaico concepto manchesteriano o romanista de ese derecho.

En el artículo 73 se establece la concurrencia de la federación - los estados y los municipios a fin de que en el ámbito de sus respectivas competencias tengan las posibilidades de crear el régimen jurídico que pueda ser efectivo el contenido del tercer párrafo del artículo 27 de nuestra Constitución Federal y el artículo 115 que faculta a los municipios para que por conducto de su órgano de representación, que es el ayuntamiento, expida los reglamentos administrativos que vienen a constituir el último eslabón del desarrollo urbano.

Las reformas a nuestra Carta Fundamental traen aparejadas, co

mo consecuencia jurídica, la promulgación de una Ley Secundaria, que viene a reglamentar dichas reformas, las cuales constituyen la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el año de 1976.

En ella se fijan las normas básicas que regulan no únicamente la función de la administración pública en el nivel federal así como la concurrencia de los estados y los municipios en materia urbanística, si no además, la acción de los particulares que interfieren en el desarrollo urbano del país.

Dicha Ley, con gran contenido social define con precisión técnica diferentes conceptos en materia urbanística, como son: asentamientos humanos, centros de población, provisiones, usos, reservas, destinos, etc.

Las normas jurídicas comprendidas en el precitado cuerpo legislativo no únicamente son perfectibles, sino, además, en su tendencia a regular la realidad social deben adecuarse a su evolución. De ahí que la Ley haya requerido de algunas reformas y adiciones que la hacen más congruente con la realidad y con las reformas que en el espacio constitucional se han sucedido y que se comentan en este capítulo.

Al igual que en el nivel federal, la legislación positiva del estado de Guanajuato requirió, en primer término, sentar las bases-

constitucionales y posteriormente legislar en materia de Derecho Urbano, reglamentando precisamente esas disposiciones que se desprenden de la Constitución de Guanajuato.

Con relación a tales bases señalamos que a ellas se trasladan los establecidos en la Carta Fundamental y que al igual que ésta han sido objeto de reformas y adiciones que se derivan de las facultades reglamentarias que se conceden a los ayuntamientos a partir del año de 1983.

La Ley Secundaria en materia de asentamientos humanos se expide en nuestra entidad guanajuatense en el año de 1977 y contiene como disposiciones generales: la planeación urbana, la competencia del estado; la regulación de la propiedad y los recursos administrativos.

De lo anterior, obtenemos la conclusión que tanto la Constitución de Guanajuato como su Ley del Desarrollo Urbano instituyen las bases sobre las cuales deben de formularse los planes de ese Desarrollo y que éstos, por sus características de reglamentos no podrán rebasar dichas bases.

CONCLUSIONES AL CAPITULO IV

Con respecto a lo expuesto en este capítulo, en primer término se llega a la conclusión que el Plan de Desarrollo Urbano del Mu

nicipio de Celaya, requiere, como acto administrativo de auto-
ridad, cumplir con elementos de formación que integren su es-
tructura y cumplir también con los requisitos que demanda el --
mismo a efecto de que tenga plena validez y eficacia.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA:

Acosta Romero Miguel
Teoría del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa.

Quinta Edición 1983.

Chaurand Arzate Carlos Lic.
Tesis Profesional "Bases Jurídicas para
la Regulación de los Asentamientos Humanos en el Estado de Guanajuato.
Febrero de 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba.

Fraga Gabino.
Derecho Administrativo.
Décima Quinta Edición.
Editorial Porrúa.

Geografía Moderna del Estado
de Guanajuato.
Gobierno del Estado.

Gideon Sjoberg
"The Preindustrial City".
Free Press New York 1960

Lewis Mumford
the City in History
New York. 1961.

Ochoa Campos Moisés
La Reforma Municipal,
Editorial Porrúa, México 1985.

Rendón Huerta Teresita
Derecho Municipal
Editorial Porrúa 1985.

Silva Hersog, Flores M. Gonzalez
Avelar y Cortinas Peláez.
Editorial Porrúa.
México 1977.

Unikel Luis
El Desarrollo Urbano de México
Colegio de México.

Urquidi L. Victor
La Explosión Humana
Editorial F.C.E.
México, 1974.

Velasco Luis
Historia de Celaya 1949.

LEGISLACION :

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato.

Ley General de Población.

Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato.

Leyes de Urbanización y Obras del Estado de Guanajuato.

Leyes para conservación de Ciudades en el Estado de Guanajuato.

Cifras relativas al Censo de 1980.
Secretaría de Programación y Presupuesto
Delegación Guanajuato.

Datos Proporcionados por la Presidencia Municipal de Celaya, Guanajuato.

Datos proporcionados por la Delegación de la SARH, en el Estado de Guanajuato.