

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

EL FENOMENO  
DE LAS CONURBACIONES  
EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA

JORGE VELEZ GALVAN

MEXICO, D. F.

1976.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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

POLITICA PARA EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAIS..	<u>Pág.</u> 1
--	------------------

### CAPITULO I

CARACTER INTEGRAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS..	4
LEY GENERAL DE POBLACION.....	6
REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION.....	7
PLAN DE ACCION MUNDIAL SOBRE POBLACION.....	11
SEGUNDA REUNION LATINOAMERICANA SOBRE POBLACION	11
REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 Y 115 - CONSTITUCIONALES.....	12
LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL....	13

### CAPITULO II

ASENTAMIENTOS HUMANOS: LA REVOLUCION DE LAS MAYORIAS.....	19
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	27

### CAPITULO III

BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY GENERAL DE ASENTA- MIENTOS HUMANOS.....	37
FACULTADES CONSTITUCIONALES.....	37
LA REGULACION EN MATERIA URBANA.....	40
LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD.....	42
GARANTIZAR LA PROPIEDAD.....	60
MARCO LEGAL PARA LA ESTRUCTURACION Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	63

## CAPITULO IV

	<u>Pág.</u>
DESARROLLO URBANO.....	69
DESEQUILIBRIOS.....	69
SISTEMA DE CIUDADES.....	70
DESARROLLO RURAL.....	71
OBJETIVOS Y POLITICAS NACIONALES SOBRE DESARROLLO URBANO.....	72
LA PLANEACION Y LA PLANIFICACION.....	77
REGIONALIZACION NACIONAL.....	82

## CAPITULO V

EL FENOMENO DE LAS CONURBACIONES EN LOS ASENTA- MIENTOS HUMANOS.....	91
LA CONCENTRACION POBLACIONAL.....	96
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS CONURBACIONES...	97
LA PLANEACION DE LAS CONURBACIONES.....	99
ASPECTO LEGAL DE LAS CONURBACIONES.....	99
COLABORACION Y COORDINACION.....	103
ZONA CONURBADA DEL CENTRO DEL PAIS.....	107
ZONA CONURBADA DE LA DESEMBOCADURA DEL RIO BALSAS.....	112
ZONA CONURBADA DE LA LAGUNA.....	114
RESUMEN DE LO TRATADO EN LA CONFERENCIA DE LAS NA- CIONES UNIDAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS, VAN- COUVER, CANADA, MAYO-JUNIO DE 1976.....	118
DECLARACION DE VANCOUVER SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	119
I. - OPORTUNIDADES Y SOLUCIONES.....	122
II. - PRINCIPIOS GENERALES.....	124
III. - DIRECTRICES PARA LA ACCION.....	128

	<u>Pág.</u>
RESUMEN DEL DEBATE GENERAL.....	136
PRINCIPALES ESFERAS DE PREOCUPACION.....	137
ZONAS DE POLITICA Y SOLUCIONES.....	144
COOPERACION INTERNACIONAL.....	148
FORO HABITAT.....	150
CONCLUSIONES.....	154
BIBLIOGRAFIA.....	157

## POLITICA PARA EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL PAIS.

(De la Iniciativa de Ley de Asentamientos Humanos, enviada al H. Congreso de la Unión, el 15 de diciembre de 1975).

La problemática de los asentamientos humanos que vive el país es de tal magnitud, que la definición de la política correspondiente por parte del Estado Mexicano no puede postergarse, como ninguna de las medidas que se orienten a reducir los -desequilibrios sectoriales y geográficos, cuya desatención pone en peligro las posibilidades de un proceso de crecimiento armónico.

La comunidad nacional reclama una acción de suficiente solidez que termine con los asentamientos humanos no controlados; que considere presiones adecuadas que determinen el aumento de la superficie urbana de acuerdo con la demanda -- que genera el incremento de la población; que reduzca el déficit de habitación, fundamentalmente de la popular; que corrija los -- fenómenos generados por el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia zonas ejidales y comunales; que otorgue suficiente seguridad jurídica a todos los titulares de la tenencia de la tierra, y que contribuya a la transformación urbana, para armonizar plenamente los derechos particulares con los derechos de la sociedad para beneficio colectivo.

La filosofía que da origen a la presente Iniciativa encuentra sus raíces en el más profundo humanismo que ha caracterizado la lucha de las grandes mayorías populares; por ello, pretendemos mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, y erradicar, en forma definitiva, los lamentables contras

tes de que son escenarios los centros urbanos del país, que laceran a sus pobladores al deprimir la vida social y deterioran las relaciones humanas.

Debemos evolucionar hacia un sistema de centros urbanos de dimensiones medias para que en nuestro país no se vuelva a repetir el fenómeno de la macrocefalia urbana; por ello, hay que reducir el índice de crecimiento de las grandes urbes, propiciar su probable descongestión, y plantear una política realista, de acuerdo con nuestros recursos financieros, que nos permita obtener mejores rendimientos de la inversión que se realiza en los centros urbanos para construir las obras públicas que requiere la población y satisfacer en forma suficiente las necesidades de servicios públicos.

Los habitantes del país reclaman la posibilidad de vivir en un centro de población digno, y ser beneficiarios del bienestar que se puede derivar de los procesos de urbanización, como un anhelo de justicia social que dé término al injusto mecanismo que concentra los mayores beneficios de la urbanización en un reducido grupo de terratenientes urbanos.

**LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.**

**CAPITULO 1**

## CARACTER INTEGRAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Uno de los problemas más agudos, hasta antes del momento en que el Presidente Echeverría promoviera las reformas legislativas (las cuales serán comentadas en el Capítulo III), había sido la falta de una política de asentamientos humanos. Hasta la fecha, se habían venido dando muy pocas políticas con carácter integral en materia de asentamientos humanos, muchas de ellas sectoriales y fragmentarias; como es el caso de la vivienda, educación, salud, regularización de la tenencia de la tierra, reforma agraria, recursos hidráulicos, comunicaciones y transportes, obras públicas y algunas otras más que inciden directa o indirectamente sobre el desarrollo de las ciudades. Hacen falta también medidas tendientes a resolver la proliferación, pulverización y la falta de coordinación de las estructuras públicas, sociales y privadas en la esfera de los asentamientos humanos, así es como con este propósito en 1973 se crea CORETT y FIDEURBE, en 1972 INDECO, en 1970 el Instituto AURIS, en 1973 FINEZA, así también, las dependencias del Departamento del Distrito Federal: en 1970, la Dirección General de la Habitación Popular y en 1973, la Procuraduría de Colonias Populares que vino a sustituir a la extinta Oficina de Colonias por ser completamente ineficaz en su cometido de regularizar la tenencia de la tierra. Actualmente, tanto la Procuraduría de Colonias, como la Habitación Popular, cumplen su cometido aproximadamente en un 50 por ciento; no trabajan al ritmo que impone la época actual, incluso, la Procuraduría hasta el término del régimen del Presidente Echeverría, no ha entregado ni una sola escritura pública certificada y expedida por notario público alguno. La única clase de documentación que ha entregado a los colonos poseedores de predios, que son adquirentes de buena fe, son certificados de posesión, simples constancias administrativas de reconocimiento de derechos para efec-

tos de escrituración, la cual, como ya se ha expresado, nunca se ha entregado, ni se entregará, mientras siga rigiendo por ese -- normamiento administrativo tan burocrático la función pública, -- así como la carente preparación de los directores, la pasividad burocrática en general de algunos funcionarios públicos.

No existen en la actualidad, aunque ya se empieza a -- trabajar sobre ello, los mecanismos ni los organismos adecuados que permitan la integración y la organización de la población, -- tanto rural como urbana, para la participación en forma directa -- y activa, en la toma de decisiones, ni en la ejecución de los programas para el desarrollo compartido de la comunidad y con espíritu de solidaridad social.

No existía, hasta hace unos meses, el sustento legal y el andamiaje jurídico que estableciera las bases para un desarrollo regional equilibrado. Faltan por otro lado, mecanismos financieros y administrativos que le den los instrumentos necesarios a las autoridades locales para planificar la fundación, conservación y crecimiento de los asentamientos humanos, así como se carece también de los recursos humanos capacitados y tecnológicos para una eficaz prestación de los servicios públicos.

Estos y muchos otros problemas se derivan de los asentamientos humanos y la distribución de la población en el territorio nacional. Pero ni la cantidad, ni la magnitud de los desastres nos hacen caer en la fácil y errónea solución de pensar de que con sólo la voluntad del Jefe del Ejecutivo o la expedición de leyes y decretos se van a resolver los problemas, muchos de ellos ancestrales. Es necesario conjugar todos los esfuerzos públicos, sociales y privados en torno a objetivos perfectamente definidos y jerarquizados mediante una estrategia general de desarrollo que abarque fundamentalmente la inserción de los problemas demo--

gráficos en los de carácter económico y social, asimismo la instrumentación de la política de distribución de la población y de asentamientos humanos. Cada día se va haciendo más imperioso el contar con estructuras más públicas, más sólidas, para hacer frente a estos ingentes problemas. Para lograrlo, el Estado Mexicano ha venido asumiendo la responsabilidad que le corresponde en la orientación y control de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población mediante diversas medidas de carácter legislativo y administrativo que han permitido dar un gran salto en materia urbana y regional. Entre ellas se encuentra la Ley General de Población y su reglamento, reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley de Asentamientos Humanos. De las anteriores se hará aquí un breve comentario, con excepción de la última, a la cual nos referiremos en el Capítulo siguiente.

### LEY GENERAL DE POBLACION (1)

Entre los avances más notables para la adopción de medidas tendientes a solucionar muchos de los problemas en la materia que nos ocupa, destaca la política demográfica. La Ley General de Población consigna la necesidad de regular los fenómenos que afectan a la población en su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin específico de que todo individuo participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo; persigue la integración de los grupos marginados al desarrollo nacional; ordena ajustar los planes económicos y sociales al ritmo del incremento demográfico ya previsible; implica la coordinación de las políticas de inversión, empleo, vivienda; consigna la planificación de los centros de población urbanos y rurales; señala la necesidad de movilizar a la población entre -

(1) Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 7 de enero de 1974.

distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades del desarrollo regional y con bases en programas especiales de asentamientos humanos; estimula el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares que se encuentren escasamente poblados; - busca promover la creación de poblados con la finalidad de agrupar a la población que vive geográficamente dispersa para elevar sus niveles de vida.

#### REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION. (2)

El reglamento en cuestión, que consta de 156 artículos y 2 transitorios, tiene por objeto regular los principios de la política demográfica, las actividades del Consejo Nacional de Población, la entrada y salida de personas al país, las calidades migratorias, las actividades de los extranjeros durante su estancia, la responsabilidad migratoria en materia de transporte y la emigración y repatriación de los nacionales.

Eleva a norma constitucional el principio de igualdad ante la Ley de varones y mujeres y el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos; y que permite a nuestro país, - con apoyo en las disposiciones de la Ley General de Población, - contemplar el fenómeno demográfico dentro de los objetivos del desarrollo económico y social, con el fin de elevar la calidad de la vida de los mexicanos.

El reglamento contiene tres grandes áreas de normas. Las que se refieren a la política demográfica, contenida en los ca

---

(2) Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 17 de noviembre de 1976.

pítulos Segundo y Tercero. A partir del capítulo Cuarto se organizan los asuntos migratorios, dentro del criterio más amplio de -- promoción del turismo extranjero, facilitando al extremo los re-- requisitos para que los visitantes se internen en el país. Asimismo se crean procedimientos muy ágiles para fomentar el intercambio de científicos y técnicos que demanda nuestra planta agropecua-- ria e industrial y de aquellos inversionistas que coadyuvan al --- desarrollo económico de la nación.

La tercera área abarca las disposiciones relativas al - asilo territorial, que otorgan las autoridades migratorias naciona-- les, sucedáneo del asilo diplomático que conceden las embajadas mexicanas en el extranjero. En estas normas se mantiene invaria-- ble la conducta tradicional de México de protección a los persegui-- dos por razones de orden político, independientemente de su na-- cionalidad, procedencia e ideología.

El reglamento señala los procedimientos para hacer - aplicables los planes y programas demográficos, subrayando que el respeto a los derechos humanos, libertades, garantías, idiosin-- cracia y valores culturales de la población mexicana, serán los - principios rectores que funden su aplicación. Luego de señalar a la Secretaría de Gobernación, como la entidad responsable de la aplicación de la Ley y del propio Reglamento, hace hincapié en -- que los planes y programas demográficos estarán vinculados a -- las acciones que se emprenden en el área de educación, salud -- pública, inversiones, política agraria, vivienda, urbanismo, em-- pleo, capacitación profesional y técnica y protección a la infancia y a la familia.

En las disposiciones sobre Planeación Familiar se in-- dica su carácter indicativo y su deber de proporcionar informa-- ción general e individualizada a toda la población, a fin de que --

disponga de elementos para determinar en conciencia y libertad - el ejercicio de este derecho, al margen de acciones apremiantes - o coactivas.

Como una importante novedad, se señala la obligación de los jueces a oficiales del Registro Civil, en los actos matrimoniales, de proporcionar a los contrayentes información sobre planeación familiar, igualdad jurídica del varón y la mujer y organización legal y desarrollo de la familia.

El reglamento contiene también provisiones relacionadas con la distribución armónica de los habitantes en el territorio del país, en función de las oportunidades de desarrollo, planificación de los centros urbanos y posibilidades de empleo, lo cual es estrictamente congruente con las normas de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como autoridad responsable de la planeación demográfica señala al Consejo Nacional de Población, organismo público intersecretarial cuyas funciones se precisan rigurosamente y cuyo cuerpo técnico-administrativo se institucionaliza.

A partir del Capítulo Cuarto el reglamento comprende las normas de organización y coordinación de los servicios de población en materia migratoria. Se ordenan los lugares para el tránsito internacional de personas y las características de la documentación migratoria que se requiere para ingresar o salir del país. Con el mismo propósito se regula detalladamente la responsabilidad de las empresas transportistas de servicio internacional.

El Capítulo Séptimo, por su parte, detalla los procedimientos para alcanzar las diversas calidades migratorias de quienes se internen al país con su carácter no definitivo (turista, --

**transmigrante, visitante, consejero, asilado político, estudiante, visitante distinguido); en tanto que el capítulo Octavo desarrolla - las normas a que deben sujetarse inmigrantes (rentista, inversio nista, profesional, cargos de confianza, científico, técnico, fami liares) y los inmigrados o residentes definitivos.**

El capítulo Noveno comprende las disposiciones regula torias de la intervención de extranjeros en actos y contratos; el - Décimo se refiere a la emigración, el Décimo Primero a los proce dimientos del Registro Nacional de extranjeros y, finalmente, el - Décimo Segundo especifica las sanciones a que se hacen acreedo res los infractores de la Ley.

## PLAN DE ACCION MUNDIAL SOBRE POBLACION (3)

Deseo resaltar algunas de las recomendaciones que emanaron de la Conferencia Mundial de la Población celebrada en Bucarest, Rumanía en agosto de 1974.

En el capítulo relativo a distribución de la población y migración interna, señala la necesidad de hacer esfuerzos tendientes a fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas - para aliviar las presiones que experimentan las grandes ciudades; recomienda un desarrollo regional planificado para una distribución racional de la población estimulando el adelanto de las regiones menos favorecidas; señala la necesidad de regular las corrientes migratorias del campo a la ciudad, eliminando las causas que las originan y coordinando las políticas de migración interna con la capacidad de absorción de los centros urbanos; recomienda también llevar a cabo programas intensivos de mejoramiento económico y social en el medio rural.

## SEGUNDA REUNION LATINOAMERICANA SOBRE POBLACION. (4)

De esta reunión, la cual se realizó en la ciudad de -- México, en marzo de 1975 con la participación de muchos países latinoamericanos, se llegó a conclusiones y recomendaciones relacionadas con asentamientos humanos, las cuales consideran algunos objetivos mínimos entre los que resalta la necesidad de incidir en la dispersión de la población, las corrientes migratorias, la distribución espacial y la excesiva concentración urbana, a tra

(3) Publicado en la Revista Pensamiento Político de febrero de 1976, Pág. 245.

(4) Publicado en la Revista Pensamiento Político de febrero de 1976, Pág. 246.

vés de programas integrales de desarrollo agrario, regional y urbano, de acuerdo al interés de cada país y en el marco de sus estrategias generales de desarrollo.

Para alcanzar dichos objetivos la reunión propuso algunas medidas específicas:

a) Propiciar la agrupación de la población que vive geográficamente dispersa mediante la creación o fortalecimiento de comunidades que sean verdaderos polos de producción dotados de los servicios básicos necesarios para su desarrollo integral, b) Realizar esfuerzos tendientes a establecer y fortalecer conjuntos de ciudades pequeñas y medianas para equilibrar tendencias urbanas, c) Reorientar los movimientos migratorios del campo a la ciudad, eliminando sus causas, d) Arraigar a la población en su lugar de origen mediante estímulos y programas de carácter económico y social, tales como el aumento de oportunidades de empleo, la organización social, la creación de servicios de salud, educación, vivienda, seguridad social y recreación.

#### REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 27, 73 y 115 CONSTITUCIONALES. (5)

Con relación a estas reformas me referiré a ellas en el capítulo III, solamente dejaré constancia del nuevo texto de las reformas al artículo 27 de nuestra Carta Magna: " La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dice el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, buscar el

---

(5) Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de febrero de 1976.

logro de un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para determinar en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades ''.

LEY DEL DESARROLLO URBANO  
DEL DISTRITO FEDERAL. (6)

Una vez que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, licenciado Octavio Sentíes Gómez, compareció ante la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1975 para explicar los alcances de la Ley, la cual fué aprobada el 30 de diciembre del mismo año, se dió otro gran paso a la política nacional de los asentamientos humanos.

Es evidente que todos o casi todos los mexicanos estamos conscientes de lo que representa una metrópoli con más de 11 millones de habitantes y con el terrible peligro que representaría este gran conglomerado con un total de 31.5 millones de habitantes para el año 2000 de no tomar las medidas para evitarlo.

En su comparecencia el Jefe del Departamento del Distrito Federal expresó que ante el incremento demográfico y sus efectos directos o colaterales se imponía la compilación, la sistematización y metodización de los recursos normativos que corresponden a tan serio problema, con un nuevo espíritu, para ir con

---

(6) Publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 7 de enero de 1976.-

formando, de ese modo, un estatuto urbano de regulación y de ordenamiento. No es colocando cotos ni murallas ni barreras como podemos resolver la complejidad de los problemas de la ciudad, el desbordamiento de su marco territorial y sus desequilibrios.

Entre los objetivos fundamentales de esta Ley se encuentran la de ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas y bosques.

Esta Ley consigna que la ordenación y regulación del desarrollo urbano tenderá entre otras cosas a lograr la distribución equilibrada de la población en el territorio, mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana, preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, fomentar la adecuada interrelación socioeconómica del Distrito Federal, dentro del sistema nacional, procurar el urbanismo humano así como promover y orientar una mayor participación ciudadana, evitar la especulación excesiva de los terrenos y por último procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna.

Esta Ley señala e integra ya no el obsoleto concepto estático de plano regulador, sino que incorpora el capítulo II al plan director, plan general y planes parciales; conceptos más amplios y dinámicos en un espacio definido, que al espacio per-se como el objetivo mismo. Consigna el arraigo de la población susceptible de emigrar, mediante el mejoramiento de sus condiciones

de vida en su lugar de origen a través del establecimiento de nuevas fuentes productivas, de infraestructura, de educación y de empleo. Rehabilitar los ámbitos regionales, como instrumento para aliviar la congestión de las urbes y reducir la expansión irracional.

La composición de la ley capitula tres actividades fundamentales: la planeación urbana, el régimen del territorio y de los sistemas urbanos y la preservación del patrimonio cultural. Esta ley se ocupa, en fin, de materias específicas como la estructura vial y el sistema de transporte, de la vivienda, del mejoramiento de las áreas deterioradas; de la infraestructura, equipo, equipamiento y servicios urbanos.

En la exposición del Regente durante su comparecencia señaló: " más que gobernar un territorio, lo que se gobierna es una población; más que distribuir un territorio entre la población, se distribuye la población en el territorio, dotándola de instrumentos de bienestar y equilibrio".

## OBJETIVOS

Entre los objetivos que destacan por su importancia para la formulación de una política integral de asentamientos humanos y que presentan muchos puntos de convergencia con los señalados por los delegados de los países en desarrollo durante las reuniones preparatorias y confirmadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, habitat, se encuentran:

1. - Mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural y elevar el nivel de bienestar de las mayorías.

**2. - Lograr un desarrollo regional equilibrado del país mediante una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas y de bienestar social en el territorio nacional.**

**3. - Ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos no sólo en sus aspectos físico espacial, sino que respondan fundamentalmente a los anhelos de dignidad, bienestar y justicia social.**

**4. - Eliminar o disminuir considerablemente el marginalismo, los desequilibrios entre los estilos de vida de la población de las ciudades, así como entre la ciudad y el campo y entre las diferentes regiones del país.**

**5. - Integrar la política de distribución de la población y sus asentamientos humanos a la estrategia general de desarrollo económico y social.**

**6. - Creación de mecanismos, organismos y programas, que permitan una integración y organización de la población para una efectiva y responsable participación en la toma de decisiones, así como en la planeación y ejecución de los programas de mejoramiento y conservación de los asentamientos humanos.**

**7. - Promover el desarrollo de la tecnología propia y adecuada a las necesidades y características de nuestro país, con imaginación y audacia, basada en nuestros patrones culturales, mediante la optimización de los recursos, para llevar a cabo la planeación y programación de las viviendas, equipamiento urbano y obras de infraestructura que se requiera construir en los asentamientos humanos presentes y futuros.**

8. - Adecuar las estructuras públicas a nivel Federal, Estatal y Municipal, conforme a nuestra realidad política y administrativa para una eficaz planificación y aprovechamiento de recursos disponibles y coordinarlas de común acuerdo con las estructuras sociales y privadas en una estrategia multidisciplinaria.

9. - Incrementar los campos de la investigación, estudio y análisis, capacitación técnica y científica, educación, intercambio de experiencias, a nivel nacional e internacional, asesoría a los gobiernos en los diferentes niveles, y difusión en general por todos los medios que permita una conciencia pública, motivada y participante sobre las cuestiones de los asentamientos humanos.

10. - Satisfacer prioritariamente necesidades básicas de la población tales como alimentación, salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social.

**CAPITULO II**

## ASENTAMIENTOS HUMANOS: LA REVOLUCION DE LAS MAYORIAS.

La dignidad humana y el ejercicio de la libre elección en armonía con el bienestar público general son derechos fundamentales que deben garantizarse en toda sociedad. Por consiguiente, es deber de todos los seres humanos unirse a la lucha contra toda forma de colonialismo, agresión y ocupación extranjeras, dominación, así como todas las formas de racismo y discriminación racial.

La reorientación del modelo de desarrollo nacional -- que se ha emprendido en México, es la respuesta del pueblo a -- los desequilibrios sectoriales, regionales y de clase que heredaron a nuestro país procesos de crecimiento tecnológicos transmitidos por las agencias de la explotación internacional.

A finales del siglo XVIII los especuladores a sueldo -- de los consorcios europeos y las monarquías absolutas, sustentaron las líneas fundamentales del liberalismo mercantilista en la acumulación discriminatoria del dinero y los metales preciosos y en la división internacional del trabajo, favorable a la vida de los centros manufactureros.

Como consecuencia, a finales del siglo pasado, el capital extranjero, representante de ese mercantilismo, llegó a --- nuestras tierras, aceptado sin limitaciones por un gobierno sepado de su función de representación colectiva, a construir ferrocarriles, puertos, carreteras, servicios públicos, en suma, a -- "modernizar" las estructuras agrario-exportadoras que permitían " la más perfecta " participación de nuestro país en la división internacional del trabajo, entre un país productor de materias primas y los centros productores de manufacturas, fué una explota

**ción inicua de los pueblos.**

Posteriormente, los países triunfantes en la primera conflagración mundial se repartieron las regiones más productivas originando países semi-industriales con una dependencia -- que respondía a las políticas de penetración. Al final de cuentas, se intensificó la producción para la exportación; las cuotas reales de beneficio para las potencias alcanzaron ganancias desmedidas e increíbles.

Las empresas transnacionales nacientes - muy a pesar de lo indicado -, colaboran al crecimiento de las economías - en desarrollo, -al fin y al cabo son poderosas económicamente-, pero el hecho es que no contribuyen a un desarrollo sano de las mismas. Su participación experimentada y masiva, -en latinoamérica controlan la mayoría de las empresas-, provoca un aumento vigoroso de la actividad económica, pero tal incremento poco o nada tiene que ver con la solución de las necesidades reales de la población, ni coopera por lo general, con la justa distribución del ingreso.

Por un lado, las empresas transnacionales producen bienes para una sociedad de consumo, sin más control que las perspectivas de ganancia, mediante la utilización de tecnologías - que han producido muchos beneficios económicos. Por otra parte, con sus grandes ventas masivas eliminan de la competencia a pequeños productores y a veces a empresas importantes de capital nacional, ya sea quebrándolos en el mercado o adquiriendo su marca con una clara tendencia al monopolio que acumula la riqueza en cada vez más pocas, pero poderosas manos, con fuerte dependencia externa.

Por otra parte, "el mito extravagante del crecimiento

económico, alentado por los teóricos extranjeros, cumplía una - función muy importante para los intereses de las metrópolis. Se trataba de justificar la no adopción de medidas contra la miseria que no fueran, precisamente, las de acentuar el libre juego de - los mecanismos competitivos y de la acumulación privada, que - eran los que debían conducir a la felicidad universal. Se nos inculcó, hasta el cansancio, que los procesos históricos de desarrollo deben ser semejantes para todos los países; que para alcanzar una situación como la de los países desarrollados, los pobres deben pasar por las mismas peripecias requeridas por aquéllos: se debía aceptar la etapa del "Laissez-faire", que proponía la "mano invisible", como necesidad histórica del período formativo del capitalismo industrial moderno". (7)

El "gran despegue" para alcanzar el tal desarrollo debía de partir de la explotación brutal de la agricultura para conformar un estado industrial moderno. De este modo, si las fuerzas productivas se localizaban antaño en el sector agropecuario, la nueva concepción leonina demandaba que se invirtieran los términos y pasara ahora a primer plano el industrialismo concentrado en las grandes macrocefalias urbanas, auténticos espejismos de atracción para la mano de obra desplazada de las actividades rurales, la indiscriminada traslación de campesinos para el mejoramiento de las clases empresariales, es la división histórica que define en nuestros días la miseria frente a la opulencia y la concentración de las riquezas nacionales en unas cuantas manos.

'Aunque los países llamados desarrollados comenzaron por aplicar a su propia sociedad políticas de dirección y control de los procesos económicos para obtener ciertos resultados sociales, negaron esta posibilidad a los países subdesarrollados, recomendándoles, por el contrario, utilizar los mismos procedimientos,

(7) Angel Palerm. Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional en México.- Pág. 14.

tos que ellos estaban adandonando con celeridad". (8)

De todo lo anterior se desprende que el desarrollo de los centros manufactureros, acentuó la desigualdad del intercambio campo-ciudad, estableciendo ventajas para ellos en el aprovisionamiento de materias primas y de mano de obra y cada vez --- más sumiendo a la población rural en una miseria que hasta la fecha no ha logrado superar.

Los mexicanos debemos estar, en esta hora del mundo, plenamente comprometidos en la forja de un proceso económico y social autónomo y autosostenido como el que quisieron nuestros hombres de la Independencia, impulsaron los reformadores con Juárez y llevaron a "Ley Suprema" los revolucionarios de -- principios de este siglo. Sólo así estaremos en la ruta del bienestar para nuestro pueblo.

"Si en el orden internacional el triunfo del librecambismo manchesteriano, destruyó la organización agraria internacional y propició el intercambio desigual entre los países industrializados y las naciones subdesarrolladas dedicadas a exportar -- materias primas, productos agrícolas y fuerza de trabajo, al interior de los países colonizados económicamente se estableció el fenómeno conocido como colonialismo interno. La industrialización a ultranza contribuyó a la distribución crecientemente desigual de la riqueza, tanto en términos sectoriales, geográficos y sociales.

La acumulación inicial a partir de la única base posible, la agricultura; la destrucción de la organización agraria tradicional; el incremento de las tasas de explotación del campo; el --

---

(8) Angel Palerm. Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional de México.- Pág. 14.

manejo sin misericordia de los campesinos desarraigados y el sufrimiento humano, se encuentra en el fundamento mismo del poder concentrado en las ciudades, merced al modelo de la industrialización y el sistema de dominio que creó la inequitativa distribución de la inversión y el bienestar en favor de la ciudad sobre el campo". (9)

Es indudable que este proceso ha sido poco modificado en la historia del mundo. El apogeo de la revolución industrial inglesa junto con los modelos soviéticos o norteamericanos se fundó en la integración forzosa de la población campesina al proceso industrial. Es incuestionable que la ampliación de la producción industrial, su distribución con criterio de desarrollo regional, el incremento del empleo, el avance de zonas en franca desventaja, son asuntos imprescindibles para cualquier país, pero se deben llevar a la práctica con criterios sociales que nunca podrán identificarse con las utilidades mercantilistas. Con la explotación execrable del hombre por el hombre.

Nuestro país, en la expectativa de su urgente desenvolvimiento ha elegido el desarrollo en el que el hombre es el centro de su interés; en México estamos todos decididos a seguir adelante sin espejismos, rechazando modelos extraños que en lo social y en lo político han demostrado graves fallas, estamos decididos al encuentro de un camino propio, saturado de valores humanos y respetuoso de los derechos de los demás.

Se define así como un reto a nuestra generación el iniciar acciones claras, inmediatas, específicas, que contemplen la necesidad no sólo de resolver nuestros problemas poblacionales más urgentes, sino además conformar el patrimonio del futuro con pleno respeto a los mexicanos de mañana.

(9) Angel Palerm. Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional en México.- Págs. 23 y 24.

"Los teóricos locales al servicio del gran capital justificaron el hacinamiento de la mano de obra en la ciudad y las -- condiciones desventajosas que la rodeaban. Bajo la concepción de que constituía un "proceso sencillo de flujos de capital y de fuerza de trabajo, que acuden a donde son mejor retribuidos o tienen mejores posibilidades de serlo"; bajo el criterio explotador de la -- "superioridad natural" de la industria sobre la agricultura; im-- putando la pobreza a esta última y la riqueza a aquella, colocaron sus conclusiones en el marco de la regionalización de la miseria en México". (10)

Además, la excesiva parcelización de la tierra, el brutal incremento demográfico y el nocivo espejismo de las ciudades también propiciaron el marco histórico para la afluencia de las corrientes migratorias de campesinos hacia los centros de trabajo.

El terrible hacinamiento producido como consecuencia, acabó con todas las posibilidades de absorción de la mano de obra en las actividades ciudadanas, produciendo grupos desesperados que forman actualmente verdaderas legiones depauperizadas.

En un sistema democrático, el hombre debe ser el centro de cualquier filosofía del desarrollo social y el progreso equitativo de todos los sectores productivos, y la paz pública. No otra es la intención del momento político de México.

Cuando la Revolución Mexicana instituyó en el artículo 27 de su Carta Magna la función social de la propiedad y estableció las limitaciones a la misma, en función del interés social, no se refirió a ningún concepto nuevo. El Constituyente legisló para el territorio y la población como elementos que junto con el

(10) Angel Palerm. Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional en México.- Pág. 26.

Estado, forman el concepto superior de los intereses de la nación que se sitúan por encima de las cabezas de los voraces, de los especuladores, de los terratenientes y mezquinos que quisieran -- ver naufragar a la comunidad mexicana, en aras de la imposición de criterios retardatarios.

En este sentido, el uso racional del suelo y la adopción de una equilibrada política de población y de asentamientos humanos, conforma el concepto democrático del constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo, base de las instituciones nacionales y de los esfuerzos reivindicatorios de la Revolución.

Si las tesis internacionales de México rechazan categóricamente la explotación del exterior, repudian igualmente cualquier intento de colonialismo interno. La acumulación de riqueza por un lado y de miseria por otro, no tiene cabida en nuestro sistema de vida. Nuestra Constitución tiende a integrar a todos los sectores sociales en pro del esfuerzo y el progreso compartido.

Al redactar la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, el Ejecutivo Federal ha sido congruente con el modelo de Nación que desde antaño configuramos los mexicanos. Leyes para prever el uso del suelo con sentido social existen en nuestro país desde antes de la conquista. El Ordenamiento de Indias establecía ya la forma de fundar las ciudades, de destinar los servicios públicos, de definir el casco urbano y los terrenos de común repartimiento.

Entre los antiguos mexicanos existía también la división de la propiedad según su rango, las tierras que pertenecían al reino eran indudablemente las de mejor calidad, las tierras de

la nobleza eran también de buena calidad, la clase sacerdotal y - el ejército disponían igualmente de muy buenas tierras y en último término la propiedad comunal llamada "Calpulli", de ínfima - calidad y retiradas del pueblo. Es conveniente hacer notar, que - en todos los países del mundo, de cualquier signo ideológico impera esta división para evitar la anarquía en el desenvolvimiento del fenómeno citadino. (11)

En suma, no se trata de coartar la libertad y los derechos de ningún mexicano, sino de protegerlos con una política - humanista, necesaria para el desarrollo del país. Es una iniciativa para proteger los intereses de las mayorías, previsiones inteligentes y justas para garantizar a nuestros hijos -casi todos los - cuales vivirán en los medios urbanos en las próximas décadas- - una vida más digna y más decorosa.

A continuación pasaremos a examinar el contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos.

---

(11) Portes Gil E.- Evolución Histórica de la Propiedad Territorial en México.- Págs. 12 y 13.

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. (12)

El contenido todo de esta Ley, está inspirado en un -- profundo humanismo cuyo propósito fundamental es dar a los ha bitantes del país la posibilidad de vivir, en un centro de población digno, como un anhelo de justicia social.

El carácter de público y de interés social expresa, así lo demuestra, al hacer participar la federación a las entidades fe derativas y a los municipios en los programas para regular, coor dinar y ejecutar los planes de desarrollo de los nuevos asenta--- mientos humanos, proporciona una oportunidad real a quienes - pueden ser en última instancia elementos importantes para lo-- grar que en todo el país se incremente un sentimiento de arraigo en el lugar de origen que impida el aumento demográfico en toda la área metropolitana.

Es sabido también que cualquier ley que contemple -- fundamentalmente el problema de la macrocefalia en toda la ciu dad de México, sin tomar en cuenta el apoyo que el resto de la Re pública, pueda proporcionar a la grave solución del problema, no llenará satisfactoriamente los propósitos de aminorar la conges-- tión humana en las principales ciudades de la República. En con secuencia, la Ley de Asentamientos Humanos, la cual ofrece ba ses jurídicas para desarrollar programas generales de desarrollo, recoge la realidad que se vive en nuestro país.

Con las adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitu cionales se refieren, en el primer caso, a que la citada ley es re glamentaria de dicho artículo, en el segundo, a facultar al Con greso de la Unión para expedir leyes en materia de asentamientos humanos. En el artículo 115 faculta a la Federación y a las Enti dades Federativas a intervenir en caso de un desarrollo regional

(12) Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación -- del 26 de mayo de 1976.

entre dos o más Estados y a las autoridades estatales en caso de dos o más municipios. O sea, el fenómeno de las conurbaciones en los asentamientos humanos.

Por las razones antes expuestas de orden constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos señala en su artículo primero que ésta tiene por objeto: I. - Establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación con la finalidad de ordenar los asentamientos humanos en el Territorio Nacional; II. - Fijar las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y III. - Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de aguas, tierras y bosques.

También considero importante hacer referencia al texto del artículo tercero, que a la letra dice: la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, mediante: I. - El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; II. - El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano; III. - La distribución equilibrada de los centros de población en el Territorio Nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional; IV. - La adecuada interrelación socioeconómica de ciudades en el sistema nacional; V. - La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de los trabajadores, el

transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y - descanso; VI. - El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano; VII. - La descongestión de las grandes urbes; VIII. - El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad; IX. - La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos. X. - La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y XI. - La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

En el artículo cuarto esta ley señala que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de: I. - El Plan Nacional de Desarrollo Urbano; II. - Los Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto; - III. - Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración y ejecución serán previstas en la legislación local de los Estados; y IV. - Los Planes de Ordenación de las zonas conurbadas previstos en la fracción V del artículo 115 constitucional. Estos Planes serán publicados en forma abreviada en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, correspondientes.

A partir de las competencias que pertenecen a cada uno de los niveles de gobierno se señala en el artículo noveno, fracción segunda, que las acciones e inversiones públicas que se realicen en materia de desarrollo urbano deberán de quedar previstas en los planes respectivos.

Por lo que de acuerdo a la complejidad e importancia que revisten los aspectos de coordinación y ejecución de este sis

tema de planificación en sus diferentes niveles de operación, cabe proponer como necesidad inmediata la creación de un organismo, a nivel de subsecretaría de la Presidencia, que tenga por meta la realización de los objetivos de la Ley contenidos en su artículo primero...

...A. - Establecer la concurrencia de los municipios, las entidades federativas y la federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

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

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

Es de señalarse que varias entidades federativas tienen en vigor leyes de desarrollo urbano, algunas de las cuales son muy avanzadas, las que en su caso solamente deberán ser reformadas para ajustarse a lo previsto en la Constitución y en la Ley General de Asentamientos Humanos.

Otro de los aspectos importantes de la Ley, es el relativo a lo previsto en el artículo 44, al señalar: "Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las Declaratorias correspondientes". En el artículo 45, consta que: "Serán nulos de pleno derecho, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre áreas y pre-

dios que contravengan las correspondientes Declaratorias de -- provisiones, usos, reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad ". Y el artículo 46 sentencia, al decir -- que: "Los notarios sólo podrán autorizar las escrituras públi-- cas en que se cumpla lo dispuesto en el artículo 44 y en las que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las Declaratorias de que habla -- dicho precepto".

Esta y otras disposiciones correlativas tienen por ob-- jeto establecer elementos y condiciones de los contratos relati-- vos a predios ubicados en las zonas urbanas para garantizar por parte de los particulares el respeto y cumplimiento de los planes de desarrollo urbano, disposiciones que no pueden considerarse, como algunos críticos lo han hecho, como limitaciones al dere-- cho de propiedad.

Respecto de las modalidades a la propiedad privada, un jurista mexicano ha expresado lo siguiente: "...Es obvio que la -- imposición de modalidades a dicha propiedad no equivale a la abo-- lición absoluta de la misma en detrimento de su titular, pues e-- llo significaría el egreso definitivo del bien de que se trate de la -- esfera jurídica de una persona, lo cual configuraría la expropia-- ción como fenómeno diferente de aquél. Por tanto, la imposición de modalidades a la propiedad privada se traduce necesariamente en la suspensión o en la limitación de alguno de los derechos -- reales inherentes y consustanciales a ella, a saber, el derecho -- de usar de la cosa, el de disfrutar de la misma y el de disposi-- ción respectiva".

En suma, la Ley General de Asentamientos Humanos, con base a las reformas constitucionales antes mencionadas, fa-- cultan a la federación para que pueda contribuir, entre otros as--

pectos a:

a) Regular el mercado de la tierra urbana y de las posibles reservas territoriales.

b) Que el sector público pueda disponer de mayores recursos económicos y de terrenos para la construcción de obras públicas que requiere la población de menores ingresos.

c) Redistribuir territorialmente la población y las actividades económicas.

d) Aumentar la funcionalidad en las conurbaciones que abarcan territorialmente dos o más entidades federativas.

e) Crear conciencia del problema urbano, de su importancia nacional y de la inaplazable necesidad de la planeación urbana a escala nacional y regional.

Esta Ley de Asentamientos Humanos podrá satisfacer lo antes planteado en la medida que:

a) Se complemente de otros instrumentos jurídicos, económicos y administrativos.

b) Establezca las normas reglamentarias correspondientes.

c) Cuento con los recursos económicos y humanos necesarios para poder materializarse.

d) Se enfrenten vigorosamente los obstáculos que se presenten tanto por incertidumbre o ignorancia, actitudes no --

participativas o intereses creados.

Asimismo, la Ley General de Asentamientos Humanos, está diseñada para resolver problemas cotidianos como la invasión de las ciudades sobre los terrenos ejidales y la conurbación; busca eliminar la orientación de las ciudades en función de intereses particulares, en ocasiones de fraccionadores fraudulentos, y en detrimento de los objetivos de la comunidad; establece la concurrencia entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal; sienta las bases para evolucionar hacia un sistema de ciudades de dimensiones medias evitando la atomización de poblados y la macrocefalia, con su lacerante secuela de hacinamientos y degradación social; consigna que el ordenamiento de los asentamientos humanos corresponde a la problemática de población del país, por lo que deberá de realizarse de acuerdo con las directrices que sobre política demográfica dicte la Secretaría de Gobernación, o en su caso el Consejo Nacional de Población.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece medidas efectivas para que la propiedad de la tierra responda fielmente a su función social; permite contrarrestar las presiones inflacionarias originadas en la especulación con los bienes raíces, reglamentación del uso del suelo, redistribuir la plusvalía que genera la obra pública y sentar las bases de un sistema urbano que lleve la calidad de vida de las ciudades. En resumen, esta Ley tiene por objeto adecuar la distribución de la población conforme lo señala el desarrollo regional; fijar las normas básicas que regulan la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques; para lo cual faculta a la --

Secretaría de la Presidencia para armonizar la elaboración y ejecución de los planes que se requieran y prestar la asesoría a las entidades federativas y a los municipios que lo soliciten para formular sus programas específicos.

En atención a las consideraciones antes expuestas, - podemos señalar como conclusión de carácter general, que la -- Ley de Asentamientos Humanos corresponde plenamente a las bases constitucionales señaladas en los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución; que sus normas son congruentes a las demás - disposiciones del sistema constitucional mexicano, muy especialmente con las garantías individuales y con el derecho de propiedad; y coinciden con lo previsto por el pacto federal, al respetar - las competencias que del mismo se derivan; y con las regulaciones fundamentales del régimen municipal.

Con motivo de las controversias y críticas suscitadas que tuvo la iniciativa de esta Ley, por fuerzas retardatarias que pretendían desestabilizar al gobierno con la campaña que alentaron contra la presente Ley, afirmamos lo siguiente:

- I. - La Ley no establece normas confiscatorias;
- II. - No faculta a ninguna de las autoridades gubernamentales para hacinar gentes extrañas en las casas;
- III. - Tampoco suprime el derecho de amparo;
- IV. - En su texto, no se advierte ninguna disposición que permita aplicaciones retroactivas; y tampoco establece la posibilidad de que alguna autoridad, sin competencia jurídica, tome resoluciones en materia de desarrollo urbano;

V. - La libertad de tránsito tampoco se encuentra -- transgredida por la iniciativa, en virtud de que no limita la entrada ni la salida a la República de nadie; ni impide que los habitantes de este país viajen por su territorio y se muden de residencia; ni establece la exigencia de pasaporte o salvoconducto -- para moverse dentro del ámbito nacional; y

VI. - A los municipios no se les conceden facultades legislativas, ni se abre la posibilidad de ejercer competencias -- sin sujeción a las normas jurídicas. Tampoco se les faculta a -- los municipios a dictar normas de carácter general que pudiesen implicar modalidades a la propiedad privada.

Con base en lo antes expresado y para un mayor entendimiento, en el capítulo siguiente analizaremos la base constitucional de la Ley General de Asentamientos Humanos.

**CAPITULO III**

## **BASE CONSTITUCIONAL DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**

La estructura constitucional del Estado mexicano en sus bases para la organización jurídica-política, se fundamenta en los principios consagrados por nuestra ley fundamental, en los artículos 39, 40 y 41. Con base en dichos postulados se ha erigido, en su organización política, el Estado mexicano, con el propósito de realizar la función pública y con ella los trascendentes fines sociales que el pueblo soberano ha plasmado y trazado en la Constitución General de la República.

### **FACULTADES CONSTITUCIONALES.**

El pueblo mexicano decidió constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en la Federación establecida según los principios de la ley fundamental. Asimismo, el pueblo, de acuerdo con el artículo 41, ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Dentro de ese esquema constitucional, la Federación realiza funciones que expresamente le han sido concebidas por la Constitución, en tanto que los Estados a través de sus Constituciones particulares y por medio de sus poderes, realizan todas las funciones que no fueron conferidas a la Federación. A mayor abundamiento, los Estados, de acuerdo al artículo 124 constitucional tienen todas las facultades que no les ha sido reservadas -

expresamente a los poderes federales.

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que nuestra ley fundamental distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, de acuerdo a los principios consignados en la misma, y a las cuales en términos generales se les caracteriza como facultades expresas, implícitas y concurrentes.

El señalamiento expreso de facultades reservadas a la Federación implica necesariamente, una limitación a las funciones de los poderes federales; entre otros, podemos mencionar como ejemplos de facultades expresas, las contenidas en los artículos 50 al 114 en que se destacan las facultades de la Federación relativas a las relaciones internacionales, política comercial, política exterior, finanzas, crédito público, comunicaciones marítimas, terrestres y aéreas de concesión federal, aguas, bosques, montes, lagos y lagunas; sobre productos de los subsuelos; forestales, vías férreas y migración, entre otras no menos importantes.

En el artículo 73 fracción XXX se consagran las llamadas facultades implícitas, mismas que son ejercidas por el poder legislativo como un medio para realizar las facultades expresas.

Las facultades concurrentes constituyen en el sistema constitucional mexicano una excepción al principio de las facultades expresas. Reciben el nombre de concurrentes porque las pueden ejercitar los Estados, en tanto no lo haga la Federación, es decir, facultades concedidas a la Federación; pero si no las lleva a cabo, entonces quedan facultados los Estados para ejercerlas.

Estas facultades no tienen una extensión ilimitada; se

refieren sólo a determinadas materias y, si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad y regulación, solamente el Congreso de la Unión puede legislar. Si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren que se admita diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y -- su legislación privará y será efectiva sólo hasta en tanto la legislación que expida el Congreso de la Unión se anteponga a la del Estado. Conforme a la fracción XVI del artículo 73, al Congreso de la Unión corresponde legislar sobre salubridad general de la República, de donde, siguiendo el principio del artículo 124, la salubridad local queda reservada a los Estados. Conforme a la -- fracción XVII le corresponde a la Federación legislar sobre vías generales de comunicación y conforme a la fracción XXV le corresponde a la propia Federación la facultad de dictar leyes encaminadas a distribuir entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

La materia del pueblo y del territorio es del ámbito federal por constituir, junto con la población y el gobierno los elementos del Estado, rebasando el ámbito de las actividades federativas en lo particular ese ha sido el sentido del sistema mexicano consagrado en diversas normas del sistema constitucional y expresamente destacado por el artículo 117 de la Constitución en vigor. En este orden, los problemas que pertenecen a dos o más -- Entidades Federativas en materias de nivel nacional, deben atenderse con la participación del Gobierno Federal, criterio general que sigue la Constitución al establecer la competencia de los tribunales federales para dirimir las controversias que se suscitan entre dos o más Entidades Federativas.

## LA REGULACION EN MATERIA URBANA.

La Constitución de 1917 como es sabido, no contiene ninguna norma que estableciera regulaciones en materia urbana, por ser de orden local y por tanto en los términos del artículo 124 se entendía en principio, como una materia reservada a los Estados; máxime cuando en el mismo ordenamiento se consagra en el artículo 121, que los bienes, muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación; sin embargo, es de señalarse que además de las razones históricas que explican la ausencia correspondiente, la problemática urbana se encuentra dentro de un conjunto de acciones y competencias, que no podría establecerse una facultad exclusiva a cualquiera de los niveles del gobierno por los múltiples elementos, materias y atribuciones que concurren en la conformación de las problemáticas del crecimiento urbano y de los asentamientos humanos.

Las diversas materias y factores que inciden en dichos fenómenos no sólo condicionan la solución de los problemas que se presentan, sino también la posibilidad de establecer una adecuada, racional y objetiva planeación del desarrollo urbano, y la regulación de los mismos.

De ahí la multiplicidad de elementos que concurren en el fenómeno de los asentamientos humanos, llevan ineludiblemente a la necesidad de que la estructura jurídica que dé regulación al mismo, debe establecer la concurrencia de los tres niveles de gobierno a través de nuevas formas de colaboración de las entidades federativas como única forma de ser congruentes al federalismo, dentro de un cauce de responsabilidad institucional compartido que permite, al mismo tiempo, una acción intergubernamental de amplia comunicación que afronte el problema de manera integral.

Estas consideraciones son entre otras no menos importantes las que motivaron que el Ejecutivo de la Unión en el pasado período ordinario de sesiones del Congreso, sometiera a la consideración del H. Constituyente Permanente, sólidas y profundas reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución General de la República, mismas que una vez aprobadas, se publicaron en el "Diario Oficial" de la Federación el 6 de febrero de 1976.

Las reformas constitucionales recientes establecen en el nivel constitucional el Derecho Público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

De acuerdo con dichas reformas, el nuevo texto en vigor del párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece que: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de latifundios; para disponer en los términos de la Ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad privada agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean

indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación''

El contenido innovador de dicha norma legal, aunado a la facultad que la nación posee desde 1917 para imponer a la propiedad privada las modalidades o limitaciones a la misma, de acuerdo con el interés público, así como la función social que debe tener la propiedad, y la necesidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, ahora, con la edición constitucional, amplía la atribución de la nación para que con apego a la misma finalidad social que anima a la norma constitucional que nos ocupa, y a efecto de lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural urbana, dicte con sentido de beneficio social, las medidas necesarias encaminadas a tal fin.

### LAS MODALIDADES A LA PROPIEDAD.

Si conforme al derecho positivo mexicano el propietario de una cosa o de un bien inmueble puede disponer de ella con las modalidades y limitaciones que fijen las leyes en consecuencia, la propiedad es la facultad de usar, gozar, disfrutar y disponer de una cosa o de un bien inmueble dentro de las modalidades o limitaciones que establezcan las leyes, con arreglo a su naturaleza, para provecho del propietario y en beneficio de la sociedad.

Es criterio reconocido en la doctrina y en la legislación vigente que las modalidades a la propiedad son formas de ser de la misma en virtud de las limitaciones que establezcan las leyes, de tal manera que las limitaciones que pueda sufrir el derecho de propiedad son restricciones a la facultad de disfrutar y disponer de las cosas según lo establece la Constitución y las leyes derivadas de la misma, atendiendo en todo caso, la función social que debe cumplir la propiedad así como el interés público y social.

De acuerdo con lo anterior, el nuevo texto del párrafo tercero del precepto constitucional que nos ocupa, otorga a la Nación facultades fundamentales para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y crecimiento de los centros de población.

De esta manera, la Ley Suprema del país al plantear nuevas modalidades o limitaciones orientadas a regular el ejercicio del derecho de propiedad, se ha enriquecido en su contenido y en su dimensión social y humana, toda vez que regula el ejercicio de ese derecho para asegurar la función social que debe tener en beneficio de toda la colectividad, lo que significa, reafirmarla en su razón de ser y en su esencia, para beneficio de las mayorías.

La reforma y adición al artículo 73, viene a consagrar en su fracción XXIX-C, la facultad del H. Congreso de la Unión, para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

Lo anterior significa que el Congreso de la Unión de acuerdo con esta nueva facultad, puede expedir una Ley General de Asentamientos Humanos que, atendiendo los propósitos del -- párrafo tercero del artículo 27 constitucional, establezca los principios rectores conforme a los cuales deberán concurrir la Federación, los Estados y los Municipios a la realización de los fines sociales consagrados en dicho precepto constitucional.

En relación a lo anterior, cabe señalar que el licenciado Ignacio Burgoa (13) se declaró en sentido opuesto, al manifestar que la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, no faculta al Congreso de la Unión para "legislar en materia demográfica", efectivamente, la facultad para "legislar en materia demográfica" le es conferida al Congreso por la fracción XVI del -- artículo mencionado, conforme a la cual está autorizada para --- "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración....".

Esta facultad ya ha sido ejercida por el H. Congreso de la Unión, al haber aprobado la Ley General de Población publicada en el "Diario Oficial" del 7 de enero de 1974, la cual abrogó a la del 23 de diciembre de 1947, así como sus reformas.

El objeto de la Ley General de Población es, según su artículo primero, regular los fenómenos que afecten a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, cuestiones que integran precisamente la materia demográfica, que es diversa a la de los asentamientos humanos.

(13) Estudio publicado en el Diario El Heraldó, el día 30 de mayo de 1976.

En lo que respecta a las reformas y adiciones hechas al artículo 115 constitucional en ellas se contempla, en la fracción IV, la facultad de los Estados y Municipios, para que en el ámbito de sus competencias, expidan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, en lo relativo a los centros urbanos, y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

Asimismo, en la fracción V de la citada norma constitucional, se prevé que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales, de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivamente, 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.

Afirma el licenciado Burgoa (14) que "de acuerdo con las adiciones introducidas al artículo 115 constitucional, se estableció una importante atribución para los municipios, consistente en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional...", y señala "los Estados reúnen la misma facultad. Esta identidad de facultades en favor de los ayuntamientos y de los Congresos locales pueden propiciar un ambiente para que... exista una dualidad de legislación... que originaría el caos normativo", por su parte el licenciado Gabino Fraga (15) dice "la fracción IV del artículo 115 de la Constitución incurre en la aberración de conceder a los municipios las facultades legislativas con grave quebranto del sistema de se

(14) Ob. Cit. Art. pub.

(15) Examen del Proyecto de Ley General sobre Asentamientos Humanos. Pág. 15, fracción III.

paración de poderes que es básico en el orden constitucional "y también señala que "la identidad de facultades puede propiciar - un caos normativo".

El licenciado Uribe Salas (16) comenta en su trabajo acerca de la declaración del licenciado Burgoa que "la verdad es que vuelve a olvidar que la fracción IV dice claramente " en el ámbito de sus competencias "y la competencia de los municipios no es legislar.

Por nuestra parte podemos manifestar que la confusión posiblemente radica en que, tanto el licenciado Burgoa como el abogado Fraga, se basan en la literalidad del texto de la -- fracción IV del 115 constitucional, la cual no puede sostenerse jurídicamente con base en la hermenéutica constitucional.

De la problemática que sobre la identidad de facultades tratamos, considero que la opinión del licenciado Felipe Tena Ramírez (17) es la más sensata, al decir que "aunque a primera vista la fracción IV identifica en el mismo tratamiento a -- los Estados y Municipios, sin embargo la identidad no existe ni conforme a dicha fracción ni mucho menos dentro del marco de nuestra organización constitucional".

Y continúa señalando que "en efecto, por lo que toca a los Estados la expedición de sus leyes corresponde a las respectivas legislaturas, titulares únicas de la función legislativa, jamás a los Ayuntamientos, como lo enseña la doctrina y lo acepta el artículo 115; no hay para qué insistir en el absurdo a que se llegaría si en los Estados cada Ayuntamiento se convirtiera en asamblea legislativa, procreándose así un número ilimitado de legislaturas en toda entidad federativa.

(16) Estudio, La Ley de Asentamientos Humanos es plenamente constitucional.- Punto 5.

(17) Memorándum Relativo a la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos. Págs. 5 y 6.

Para terminar que "en consecuencia, cuando la fracción IV establece que "los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas:, significa con ello que a los Estados les corresponde, a través de sus órganos legislativos y ejecutivo, la expedición de leyes y reglamentos, mientras que a los Ayuntamientos sólo les toca la adopción de medidas aplicativas en prosecución de aquellos ordenamientos".

El marco constitucional que en materia de Asentamientos Humanos ha establecido el Constituyente Permanente, estimamos, no sólo en su planteamiento es congruente y apegado al espíritu y a las normas del sistema constitucional mexicano, sino también, con gran atinencia se establece una adecuada y objetiva definición de los objetivos que se busca alcanzar a través de la concurrencia, de la fijación de normas generales a aplicar en materia de propiedad, y que debe reglamentar el Congreso de la Unión, así como la participación que le corresponde a los Estados y a los Municipios.

El hecho de que las legislaturas de los Estados tengan la facultad para expedir leyes en la materia, no significa que vayan a crear nuevas modalidades o limitaciones al ejercicio del Derecho de Propiedad toda vez que sus atribuciones deberán ser ejercidas en los términos de la Constitución local, de la Ley Federal en la materia y de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la jerarquía legal que establece para los distintos ordenamientos, el artículo 133 de la Ley fundamental del país.

Por su parte estimamos pertinente destacar que el contenido de las fracciones IV y V del artículo 115 constitucional en su espíritu y en su interpretación gramatical significan que -

las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que, en el ámbito de sus competencias, deban dictar los Estados y los Municipios no altera el esquema de nuestro sistema constitucional ya que si el ámbito de competencia del Congreso o del Ejecutivo de un Estado es la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas respectivamente, y en el caso de un Municipio exclusivamente dictar decretos o disposiciones administrativas, se colige de la interpretación del mismo, que ese tipo de actos deberán realizarse, adecuándolos, motivándolos y fundándolos conforme a las leyes en la materia.

Atendiendo los fines sociales y el interés público que se va a proteger, conforme el espíritu del párrafo tercero, del artículo 27 constitucional, el proyecto de Ley General de Asentamientos Humanos, declara que las disposiciones de la misma son de orden público e interés social.

Acorde con la naturaleza de sus normas, se establece en su artículo 1o. que la Ley tiene por objeto:

I. - Establecer la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la Federación con la finalidad de ordenar los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. - Fijas las normas básicas que regulen la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III. - 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.

Hemos ya expresado las razones que tomó en cuenta el -

Legislador Constituyente para conferir en la fracción XXIX-C -- del artículo 73 constitucional, la facultad al Congreso de la Unión para que como representante de la Nación, expida las leyes que -- establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados -- y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, o sea, que dentro de ese esquema de concurrencia, los tres niveles de gobierno, en su esfera de competencia, dictarán las -- medidas que se requieran para ordenar los asentamientos humanos, conforme a las modalidades que respecto a la propiedad se fijan en el citado precepto constitucional, se conceptualizan y definen en la Ley reglamentaria y además, con apego a las directrices generales que se fijan en la propia Ley General de Asentamientos Humanos, en los Planes Federales de desarrollo Urbano, y en su caso, en las Constituciones locales, en las leyes locales de Asentamientos Humanos y en los Planes Locales y Municipales de desarrollo urbano.

Antes de analizar cómo se plantea en el proyecto de ley el mecanismo de concurrencia, quiero señalar que en términos -- del propio ordenamiento se estatuye como obligación normativa y -- como lineamientos de política a observar en la aplicación de las medidas sobre ordenación y regulación de los asentamientos humanos, que éstas deberán tender invariablemente a lograr entre otros fines, el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo; a integrar la atención de los centros urbanos en un desarrollo regional que rompa con un neocolonialismo interno; a fomentar una adecuada vinculación socioeconómica de las -- ciudades, en concordancia con un sistema nacional; a mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana; a distribuir equitativamente, los beneficios y las cargas del proceso de desarrollo urbano; a regular el mercado de los terrenos, evitando su especulación

y la de los inmuebles destinados a la habitación popular; es decir, se postula no sólo el derecho de propiedad, sino también el derecho a la propiedad que tienen millones de mexicanos que no la poseen y que diariamente son víctimas de las maniobras de -- grupos minoritarios que controlan y especulan en el mercado de los terrenos.

A efecto de dejar establecido el marco de concurrencia, colaboración y coordinación entre los niveles de gobierno, - el proyecto de ley declara que las atribuciones que en materia de desarrollo urbano tiene el Estado, serán ejercidas de manera -- concurrente por la Federación, las entidades federativas y los -- municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, de -- tal suerte, que la observancia y aplicación de la misma, corresponde a dichas autoridades, atendiendo el principio de correspondencia que demandan y exigen los intereses nacionales.

Dentro de ese contexto de responsabilidad compartida la ley fijó sobre la base de que existe un interés público y social consagrado por la Constitución, obligaciones comunes para los - tres niveles de gobierno; obligaciones que deberán ejecutar en el ámbito de sus jurisdicciones. Entre ellas, se encuentran las de hacer que las tierras, aguas y bosques sean utilizadas conforme a la función que se les haya destinado; elaborar y aplicar los planes de desarrollo urbano; realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el servicio público, o sea, el desarrollo urbano; dictar y tomar las medidas necesarias para evitar la especulación con tierras de los centros urbanos de población, y, los demás relacionados con la ordenación urbanística.

Así, en la Ley se establecen directrices generales y - de política, conforme a las cuales la Federación, los Estados y -- los Municipios deberán incidir con sus acciones a la ordenación

del desarrollo urbano y de los asentamientos humanos.

Para tales efectos se establecen las acciones que les corresponderá realizar a los tres niveles de gobierno. Entre otros, al Gobierno Federal le tocará vigilar e instrumentar, en el ámbito de su competencia, la aplicación de esta ley, y por conducto de la Secretaría de la Presidencia: coordinar la elaboración y ejecución de los planes federales de desarrollo urbano a corto, mediano y largo plazos, mismos que deberán considerar las necesidades fundamentales de los asentamientos humanos y los requerimientos de los organismos y dependencias del sector público, así como los programas específicos de inversión pública en las diferentes áreas de política del propio Gobierno Federal; asesorar a las entidades federativas y a los municipios que lo soliciten, en la elaboración de sus respectivos planes; a celebrar a nombre de la Federación convenios generales de inversiones y acciones con los gobiernos de los Estados y los Municipios para la ordenación urbana; evaluar el cumplimiento de los planes federales y de los planes locales y municipales; y, participar en los procesos de conurbación entre dos o más entidades federativas.

Asimismo, por conducto de la Secretaría de Gobernación, el Ejecutivo Federal deberá realizar las tareas necesarias orientadas a compatibilizar y adecuar los planes y programas previstos por la ley, a los requerimientos que planteen el volumen, estructura dinámica y distribución de la población; la creación de poblados que agrupen a los núcleos geográficamente dispersos, y, en general, la adecuada distribución de la población.

Sobre lo antes mencionado, el licenciado Fraga (18) comenta que "en ninguna forma se determina la concurrencia entre todos esos planes y sólo en una forma imprecisa se faculta

(18) Ob. Cit. págs. 7 y 8.

a la Secretaría de Gobernación para la adecuación de los planes previstos por la Ley. Por otro lado afirma "que en el artículo 15 se faculta a la Secretaría de la Presidencia para proponer medios, instrumentos y mecanismos para el cumplimiento de los planes, sin decir cuales planes, si son de la Federación, los de los Estados o de los Municipios, y si son estos últimos habría -- contradicciones con las facultades que en la misma Ley (arts. 17, 18 y 39) se reconoce a las autoridades locales. Para terminar diciendo "todas estas vaguedades, imprecisiones y variedad de normas y terminología hacen vulnerable la Ley y de difícil y complicada ejecución...".

Consideramos que de las "irregularidades" a que hace mención el licenciado Fraga, no existe ninguna, en base a lo que expresamos con antelación se desprende con claridad cual es la función concreta de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación. Por tal motivo, nos atrevemos a manifestar que, esta opinión carece de credibilidad alguna.

Por otra parte, a los gobiernos de las Entidades Federativas, entendidas cada una de éstas como una unidad total que organiza políticamente a un Estado conforme a los principios establecidos en la Constitución Federal y en las locales, les corresponde: expedir la ley local de asentamientos humanos; elaborar y ejecutar el plan local de desarrollo de los asentamientos humanos, que deberá ajustarse a los planes estatales de desarrollo socioeconómico; determinar la fundación de nuevos centros de población; establecer el régimen aplicable a los procesos de conurbación en el ámbito de los territorios municipales de su entidad; celebrar convenios de carácter complementarios con la Federación, las Entidades Federativas o con los Municipios, que apoyen

los objetivos y finalidades propuestas en los planes; establecer - los recursos, defensas, procedimientos y tribunales competentes, relacionados con la ordenación del desarrollo urbano, así - como el proceso de expedición de los decretos, los cuales debe-- rán considerar estudio previo, opinión técnica y popular; fijar - los delitos y las penas a los infractores de las leyes, reglamen-- tos, programas y planes de desarrollo urbano, y, las demás atri-- buciones que les confieran las leyes locales respectivas.

A los ayuntamientos tocará, en su esfera de su com-- petencia: expedir los decretos y las disposiciones administrativas para ordenar los asentamientos humanos, de conformidad con - lo dispuesto por esta ley federal, y por las leyes locales de la ma-- teria; proponer a su gobierno local la fundación de un nuevo -- centro urbano de población dentro de los límites de su jurisdic-- ción; establecer los planes municipales que prevean acciones a inversiones que tiendan a regular el mejoramiento, la conserva-- ción y el crecimiento de los centros urbanos; determinar los des-- tinos, usos, provisiones y reservas de predios ubicados en los - centros de población de su jurisdicción; participar en los proce-- sos de conurbación; celebrar convenios de carácter complemen-- tario con la federación, las entidades federativas o con los muni-- cipios, que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los - planes. Todas estas acciones deberán guardar concordancia con la legislación local en la materia, y los planes y medidas adopta-- das dentro de la entidad federativa.

En lo que se refiere al área de competencia que se de-- fine en la Ley, para los Estados y Municipios, considero que es-- sumamente importante abundar en algunos aspectos sobre los - mismos, a efecto de evitar tergiversaciones que puedan condu-- cir a algunas personas o sectores a propalar versiones alarmis-- tas que independientemente de la buena o mala fe de ellas, pro--

ducen desorientación e incertidumbre y en algunos casos, afectan el ritmo de trabajo productivo de los sectores progresistas del país.

De esta manera, el constituyente advirtió que era necesario partir de la pirámide jurídica que establece distinta jerarquía a los ordenamientos legales que se dan en un sistema federal y para ello, dió jerarquía constitucional a las nuevas modalidades a la propiedad que quedaron consignadas en el artículo 27, en su párrafo tercero; asimismo, toda vez que dichas modalidades requieren una reglamentación que haga posible y facilite la realización de los fines de interés público que animan su espíritu y con ello asegurar la realización de la función social que debe cumplir la propiedad, facultó el Constituyente Permanente al Congreso de la Unión para que éste, como representante de la Nación, establezca por una parte, el marco en que deba darse la concurrencia para la realización de los fines consignados en el artículo 27 constitucional y por otra, defina, en normas generales, el sentido, orientación y alcances sociales de las modalidades que el propio legislador constituyente creó, así como los principios rectores que deben regir al Estado en la observancia y aplicación de las normas que van a regular del ejercicio del derecho de propiedad.

Así pues, la facultad que tienen los gobiernos de los Estados (entiéndase Legislativo Local), para expedir las leyes locales en asentamientos humanos lo harán con apoyo en la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, a fin de cumplir con los fines establecidos en el párrafo tercero, del artículo 27 del mismo ordenamiento, en lo que se refiere a centros urbanos. Por tanto, dichas leyes locales no contendrán como se ha mal interpretado, nuevas modalidades a la propiedad, sino en materia dispositiva consistirá en el señalamiento de normas generales --

que orienten la determinación y formulación de aspectos tales como el Plan Director local, los Planes Generales, los Planes Parciales de Desarrollo Urbano, lo relativo a la ejecución de obras; - al régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos; de la estructura vial y del sistema de transporte; de la vivienda; - de la infraestructura; equipo, equipamiento y servicios urbanos; de la preservación del patrimonio cultural y de otros aspectos correlativos.

Al respecto, el licenciado Raúl Noriega (19) manifiesta en su trabajo que "asimismo en el artículo 17 del proyecto se dice que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas: expedir la ley local de asentamientos humanos el que deberá ajustarse a los planes estatales de desarrollo socioeconómico", y declara el maestro "que las facultades más importantes de las legislaturas locales y los municipios muestra, sin duda posible, que no se le atribuyen facultades para imponer modalidades a la propiedad como se ha dicho y que siempre deben normar sus actos de acuerdo con la ley federal y la local correspondiente, razón por la cual es inexacto que puedan actuar sin apoyo en normas generales y de acuerdo con sus criterios subjetivos".

Aún más, el licenciado Martínez Báez (20) asevera " que la Nación equivalente a Estado, se encuentra representada para el ejercicio de la autoridad política, por los dos distintos niveles orgánicos gubernativos que actúan en nuestro Estado Federal: el Gobierno de la Federación y los Gobiernos de las Entidades Federativas".

Para afirmar que "Es así como estimo que son absolutamente infundadas las objeciones a la constitucionalidad de

(19) Artículo publicado en el Diario "El Universal", el día 10. de abril de 1976.

(20) Estudio realizado por el Lic. Antonio Martínez Baez.

la Iniciativa de la Ley General sobre Asentamientos Humanos", - objeciones centralistas que niegan competencia a los Estados --- miembros de la Federación, para regular y ordenar, mediante el establecimiento de las necesarias modalidades a la propiedad privada, la creación, la conservación y el mejoramiento de los centros urbanos de población".

Para concluir que " Esta ordenación de la materia urbana no puede ser ajena a la jurisdicción de los Estados, sino --- que ella es esencialmente propia de la competencia local, y por --- otra parte, los Estados miembros, no están desprovistos o excluidos de participar de la facultad soberana de imponer aquellas modalidades a la propiedad de los particulares, que dicte el interés público o que sean en beneficio social de la comunidad de las Entidades correspondientes".

Afirma el licenciado Burgoa (21) que "de acuerdo con las adiciones introducidas al artículo 115 constitucional, se estableció una importante atribución para los municipios, consistente en expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal sobre la materia".

Al respecto, es conveniente citar la parte contundente de la fracción IV del artículo 115 constitucional " los Estados y --- Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias...."

---

(21) Ob. Cit.

Por su parte el licenciado Uribe Salas (22) comenta "que el precepto confiere las facultades legislativas a los Estados porque la facultad de legislar, es competencia de ellas y no de -- los Municipios, como lo dispone con toda claridad los párrafos Último y penúltimo de la fracción III del propio artículo 115 de la Constitución, párrafos que prevén la forma de integrarse las legislaturas de las Entidades Federativas".

De lo anterior se desprende que la problemática radica en la interpretación de la Ley. Consideramos que interpretar la Ley, es descubrir el sentido que encierra, esto es, su significación, que no puede ser otra que la voluntad del legislador, el sentido que su autor pretendió darle (escuela exegética). Frente a esta postura existe la que no busca la intención del legislador sino el sentido lógico objetivo de la Ley como expresión de derecho (interpretación sistemática).

Conclusión, de la opinión del licenciado Burgoa se podría inferir que está basada en la literalidad en que está concebida dicha fracción IV del 115 constitucional. Y con respecto al comentario del licenciado Uribe Salas, es manifiesto que dicha fracción IV debe sostenerse jurídicamente con base en la hermenéutica constitucional.

La función de interpretar corresponde al hecho de desentrañar el sentido de una expresión e interpretar la fracción — constitucional que nos ocupa, de merecerlo así, sería justamente descubrir su sentido y alcance en una búsqueda exhaustiva de la voluntad del legislador.

En suma, a los Municipios no es dable el legislar, por tal motivo, no podrán imponer modalidades a la propiedad privada.

(22) Ob. Cit. Punto 2.-

La facultad corresponde al Legislativo Estatal, que como ya se ha expresado, no contendrán como se ha mal interpretado, nuevas modalidades a la propiedad.

El licenciado Tena Ramírez (23) en su estudio nos dice: " Cabe asentar que los Ayuntamientos, por no ser órganos - legislativos, carecen de competencia para fijar por su cuenta situaciones generales o particulares que afecten o puedan afectar la propiedad urbana de los individuos".

Sobre la misma materia apunta el licenciado Fraga (24) "Una de las grandes conquistas que en bien de la libertad se llegó a obtener fué la de hacer la separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal como ahora se previene en el artículo 49 constitucional según el cual no podrán reunirse esos poderes en una sola persona o corporación. Por tanto al facultar a -- los Municipios para expedir leyes, se altera la organización de -- los Estados tal como lo consigna la Constitución en el mismo artículo 115. Hasta ahora los Municipios sólo venían gozando de la facultad de expedir los reglamentos de policía y buen gobierno!"

Creemos que la apreciación anterior también está basada en la literalidad del concepto constitucional.

Por último, expone el licenciado Fraga (25) " si se estima que la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada deriva de la propiedad originaria de la Nación, entonces sólo la Federación que es la única que para el caso representa a la Nación, es la que puede imponer dichas modalidades, según lo ha reconocido repetidas ocasiones la Suprema Corte de Justicia y los Estados no podrán imponerlas ya que ellas no son titulares de la -

(23) Ob. Cit. Pág. 6

(24) Ob. Cit. Pág. 4

(25) Ob. Cit. Pág. 6

propiedad originaria ni ésta se les puede ceder ni mucho menos transmitirla a los Municipios".

Es cierto, como se ha afirmado en el debate público suscitado sobre la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en varias ejecutorias que formaron jurisprudencia, -- que sólo la Federación, al través del H. Congreso de la Unión, puede establecer las modalidades a la propiedad privada, previstas o autorizadas en el artículo 27 de la Carta Magna, identificando así la Nación en el Gobierno Federal o en la Federación, y -- excluyendo de esa importante facultad a los Estados.

Pero contra esta inconstitucional jurisprudencia, -- establecida más con un criterio político que con apego a la doctrina y a la historia, y con base en circunstancias del momento, cabe expresar que dicha jurisprudencia desapareció de las -- recopilaciones de nuestro Tribunal Máximo, al reconocerse su falta de fundamento o su carencia de criterio válido. Así puede consultarse la recientísima obra editada por la H. Suprema Corte de Justicia, en la que ya no aparecen las tesis números 853 y 854 de la recopilación del año de 1948, repetidas bajo los números 833 y 834 en la correspondiente al año de 1955.

Tratamiento especial merece el estudio del fenómeno de la conurbación, base fundamental del presente trabajo, y del cual se tratará con mayor amplitud en el Capítulo V. Por el momento sólo expresaremos que se presenta cuando grandes -- concentraciones humanas rebasan los límites políticos de dos o más entidades, e impactan las economías de los centros urbanos limítrofes. Los problemas de los centros conurbados, o -- que tiendan a serlo, se estudiarán y solucionarán con la participación coordinada de la Federación, Estados y Municipios.

Para tales efectos, la Ley prevé la integración de comisiones formadas por los gobernadores, por los presidentes -- municipales correspondientes, y por el Secretario de la Presi-- dencia, con el objeto de expedir sobre la base de fines comunes, los planes de ordenación urbana de la zona, y vigilar que los go-- biernos respectivos, instrumenten en el ámbito de sus respecti-- vas competencias, las decisiones que las indicadas comisiones -- determinen.

### GARANTIZAR LA PROPIEDAD

La garantía de la propiedad privada es, en principio, -- un derecho fundamental implícito en el sistema constitucional -- mexicano; sin embargo, la propiedad es fuente de obligaciones, -- toda vez que debe servir al bien de la comunidad de acuerdo a la función social de la Nación misma que determina. Por tanto, en el ejercicio de ese derecho el propietario está obligado a respetar el interés general cuando utiliza su propiedad.

La vinculación social de la propiedad es una conse-- cuencia de la pertenencia del individuo a la comunidad y supone un límite para la misma, tanto mayor cuando más incide su rea-- lización sobre la esfera social y por ende, sobre el interés públi-- co.

En atención a esa función social que debe tener la -- propiedad, en la Ley de Asentamientos Humanos se establece la -- función pública de regular la fundación, conservación, mejora-- miento y crecimiento de los centros urbanos de población. Para dichos efectos, se determinarán las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, que caracterizan la natu-- raleza jurídica del derecho de propiedad.

Toda vez que los fines que se persiguen alcanzar con las medidas antes expresadas, están definidos de la propia Ley de Asentamientos, en la misma se establece como causas de utilidad pública: el cumplimiento y la ejecución de los planes de desarrollo urbano por parte de los gobiernos Federal, locales y municipales; los decretos que señalen provisiones para la fundación de centros urbanos de población, la ampliación de las áreas urbanas y sus zonas de reserva territorial, y, los que defina destinos y usos tendientes al mejoramiento y conservación de centros de población.

Tocará a los Ayuntamientos, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, y esta Ley, expedir los decretos sobre destinos, usos, provisiones y reservas en los términos de los citados ordenamientos y de la Ley Local de Asentamientos Humanos.

Cabe señalar que los decretos que dicten los Ayuntamientos por su naturaleza jurídica, generarán derechos y obligaciones que deberán cumplir tanto los particulares como los organismos públicos, y para tales efectos, en la propia Ley se consignan las obligaciones que tendrán los mismos Ayuntamientos, los notarios y los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes, al mismo tiempo que se fijan los principios generales con base en los cuales deben actuar en la formulación y ejecución de las medidas correspondientes las partes interesadas que en ellas intervengan.

El Gobierno de la República ha mantenido como norma invariable de conducta pública, un irrestricto reconocimiento y protección de los derechos y de las libertades fundamentales, como el núcleo esencial que preserva y fortalece el sistema político de nuestra democracia constitucional.

De ahí que a efecto de compatibilizar los fines sociales que se busca realizar, con el respeto a las garantías individuales, las Legislaturas Locales, conforme a la Constitución de la República y a las Constituciones locales, deberán dictar las normas necesarias para la ordenación del desarrollo urbano de su entidad; establecerán los recursos, defensas, procedimientos y tribunales competentes, así como los delitos y las penas para los infractores de las leyes, reglamentos, programas y planes ordenadores.

Esta previsión de la Ley General de Asentamientos Humanos está orientada a garantizar en los términos de la Constitución, la libertad de tránsito, y el derecho de propiedad, así como las garantías establecidas en los artículos 14 y 16 del propio ordenamiento a efecto de que en la elaboración y ejecución de los decretos y planes que impongan limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, con fines de utilidad pública e interés social, se respeten mediante las formalidades correspondientes, las garantías individuales.

Ha habido quien afirma que el ordenamiento que nos ocupa no establece ningún procedimiento, ni oportunidad de defensa, ni probatoria a los particulares violando con ello garantías individuales. Pero dicha afirmación además de carecer de todo fundamento jurídico, esconde en el fondo aviesos intereses económicos, ya que por ignorancia o mala fé se soslaya el hecho de que en relación con los asentamientos humanos la Nación -- puede afectar, en principio, la propiedad urbana de los individuos, sin que ello implique violación a las garantías individuales. Complementariamente conviene agregar que si en ejercicio de la propia facultad se regula la explotación de predios urbanos, ello no requiere la previa audiencia de los afectados, de acuerdo con la jurisprudencia definida del máximo Tribunal Judicial del --

país, en que se asienta que la garantía de previa audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional no está comprendida entre los requisitos que señala el artículo 27 de la propia Carta Magna y no puede admitirse por tanto, que exista contradicción entre las disposiciones contenidas en ambos preceptos, por ser evidente que el primero de ellos establece una regla general en derechos subjetivos, mientras que el segundo ampara garantías sociales que por su propia naturaleza están por encima de los derechos individuales a los que restringen en su alcance liberal.

Ello consolida el principio supremo de que las libertades individuales únicamente están limitadas por el interés público o social que se consagra y regula en la propia Constitución y se observa en las leyes emanadas de ella.

Esta es la filosofía constitucional de profundo raigambre y tradición histórico-social que anima la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos enviada por el Presidente Echeverría al H. Congreso de la Unión, con el propósito de sentar un sólido y justo marco jurídico que al regular el derecho de propiedad como fuente de riqueza, a fin de asegurar la función social que debe cumplir, para protección y beneficio de los particulares y de la Nación en general, la reafirma en su razón de ser y en su existencia.

#### MARCO LEGAL PARA LA ESTRUCTURACION Y DESARROLLO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Las reformas y adiciones hechas a los artículos 27, - 73 y 115 constitucionales y la Ley General de Asentamientos Humanos, han definido la estructura jurídica, a partir de la cual - el Estado Mexicano deberá conformar sus actividades en esta ma-

teria, para impulsar la redefinición del desarrollo urbano en el país, hacia el logro de los objetivos determinados por dichos ordenamientos jurídicos.

Por las dimensiones que la problemática de los asentamientos humanos presenta y por la diversidad de actividades y acciones que en ella concurren, hace necesario revisar, y en su caso, modificar aquellas leyes que regulan materias de significativa trascendencia para su planeación y ordenamiento.

Se vuelve imperativo también, el reflexionar sobre los diversos mecanismos de carácter económico, financiero, de promoción y organización del trabajo; y sobre los aspectos relativos al establecimiento y desarrollo de industrias y servicios, que hagan operantes, hasta sus últimas consecuencias, las disposiciones que integran la legislación de los asentamientos humanos.

Por lo que se refiere a la revisión legislativa, cabe destacar que el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, señala la posibilidad de definir las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, y por lo que se refiere a dichos aspectos, la Ley General de Asentamientos Humanos solamente establece normas que regulan a la tierra urbana, quedando por tanto pendiente de definir legislativamente las normas aplicables a la determinación de usos y destinos de aguas y bosques, por ello, deberán de promoverse las reformas y adiciones correspondientes a la Ley Federal de Aguas y a la Ley Forestal.

También sería conveniente revisar la Ley Federal de Reforma Agraria en el capítulo relativo a la zona de urbanización de los ejidos, con el propósito de establecer la correspondencia necesaria entre las normas que integran dicho capítulo ---

de la Ley, con las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.

La rápida evolución que se ha advertido a lo largo del presente siglo en materia de desarrollo urbano, ha provocado en lo general el desquiciamiento financiero de muchos gobiernos regionales y municipales, sin el consecuente cambio en las estructuras institucionales y en los ordenamientos jurídicos y administrativos, queriéndose resolver con instrumentos del pasado complicados problemas, como los que hoy confrontan los órganos rectores de las ciudades del mundo.

Al tocar el tema de los recursos financieros para el desarrollo, nos estamos refiriendo necesariamente a la mayor capacidad del Estado para satisfacer los requerimientos que la población hace, de acceso a los bienes y servicios que puede y debe ofrecer a la comunidad urbana; y también nos referiremos al tema de la plusvalía de los terrenos y en general de los bienes inmuebles ubicados en las ciudades, que incrementan su valor por diversas razones, entre otras, por la realización de obras, o el establecimiento de servicios por parte del Gobierno o de particulares diversos al propietario, o como consecuencia simplemente del propio proceso de desarrollo urbano.

Es evidentemente justo que si el incremento del valor de un bien inmueble se genera por la dinámica económica del proceso de desarrollo urbano que se encuentra sustentado en la vida de la sociedad urbana, los usufructuarios de dicho incremento retribuyan a la sociedad dicho beneficio a través del pago del impuesto a la mencionada plusvalía, el que deberá de mejorar con toda seguridad las condiciones financieras de las ciudades y de sus gobiernos. Para tales efectos, deberá revisarse la actual estructura fiscal, tanto la federal como la local, en relación con

**cargas tributarias ya establecidas como el impuesto predial, el impuesto sobre la renta, los impuestos y derechos de cooperación u otros. De no gravar esta plusvalía, los habitantes de la ciudad en su conjunto, dejarán de aprovechar los recursos que ellos generan y por tanto, aunque sea en una de sus partes, a ellos les debe corresponder.**

Otros aspectos relativos en la problemática financiera de las ciudades son, el de la redefinición de los servicios que deben de prestar los gobiernos, así como la diferenciación de aquellos que deben de ser prestados con carácter gratuito, los que deben de ser subsidiados parcialmente, y aquellos por los que necesariamente debe de pagarse el derecho correspondiente.

La obligada revisión de la realidad económica de las ciudades en México nos permitirá determinar las leyes o disposiciones administrativas en su caso, como lo señala la Ley General de Asentamientos Humanos para definir instrumentos eficientes en la regulación del mercado de la tierra y de la vivienda popular. La urgencia de establecer dichos instrumentos significa la posibilidad de abrir efectivamente el acceso de los habitantes a un espacio físico propio y a una vivienda digna.

Revisar los distintos aspectos de la economía urbana para hacer un diagnóstico amplio de su situación y de su conexión con la economía en general, permitirá definir políticas económicas que coadyuven a la realización de los principios de justicia previstos en las normas de la legislación de asentamientos humanos.

En este sentido deberá de establecerse la necesaria concentración entre la planeación urbana y la promoción del desarrollo industrial, debiendo considerar para ello, la política de

**empleo y en general la promoción y programación de la mano de obra en el país, en el marco de su distribución geográfica.**

**Para interrelacionar suficientemente a la ciudad con el campo, es necesario reconsiderar entre otros aspectos, el relativo a la producción agropecuaria, dentro de un marco de carácter regional, y en el que haya una evidente correspondencia entre producción programada y consumo, que mejore las condiciones de comercialización y el ingreso de los grupos campesinos de la región.**

**Además de los aspectos jurídicos en materia de asentamientos, de las cuestiones relativas a la planeación y desarrollo de los centros urbanos, y de los problemas de la economía urbana, es necesario destacar la necesidad de definir políticas en todas las demás facetas de la vida urbana, y en un sentido más amplio, el de precisar acciones en todas las actividades que conforman la acción cotidiana de los diversos sectores de la población, sobre todo en lo relativo al posible conflicto que pudiere establecerse entre los sectores populares y los llamados sectores medios, con la actual estructura social y con su gobierno.**

CAPITULO IV

## DESARROLLO URBANO

Uno de los grandes acuerdos a los que muchos países han llegado en el área de los asentamientos humanos, es que ya pasó la época de analizar las cuestiones urbanas como un simple ordenamiento espacial de las ciudades, con un criterio puramente geométrico y arquitectónico y con una visión parcial, desligada de la estructura económica y social. Se está tomando cada día una mayor conciencia de que el desarrollo de los asentamientos humanos son problemas fundamentalmente políticos y que su solución no depende únicamente del diseño físico de los centros de población, sino que representa una cada vez mayor responsabilidad de los gobiernos establecer políticas que tiendan a fijar bases suficientemente sólidas para un desarrollo equilibrado, tanto en lo tecnológico y económico, como en lo social, físico y cultural.

## DESEQUILIBRIOS

En nuestro país el problema de los asentamientos humanos ha venido a agudizarse en los últimos años debido al excesivo crecimiento de la población, aunado a los serios desequilibrios que existen en la estructura económica y social.

Actualmente se presentan desequilibrios entre las condiciones de vida de la población rural y urbana; desequilibrios dentro de los mismos asentamientos, en los cuales se encuentran grandes contrastes y marginalismo social, fundamentalmente en las metrópolis; desequilibrios entre las diferentes regiones del país que no corresponden al modelo deseado de justicia social y equidad. Existen vastas zonas del país en condiciones prácticamente de subsistencia infrahumana, con escasez de recursos naturales. Existen, asimismo, desequilibrios entre

el hombre y el medio ambiente, entre población y recursos naturales, ya que con la falta de medidas eficaces para evitarlo, el equilibrio ecológico está cercano a su rompimiento en algunas regiones del país y el uso irracional de muchos recursos naturales se presenta con mucha frecuencia. Por último, existen también serios desequilibrios entre los países debido a las injustas relaciones económicas internacionales y que se oponen de manifiesto en la calidad de los asentamientos humanos.

### SISTEMA DE CIUDADES

En la mayoría de las localidades que componen el sistema actual de ciudades, la estructura urbana ha sido una resultante de ciertos fenómenos ocurridos en los últimos años, que han repercutido en la estructura económica y social; entre los que destacan, el crecimiento de las vías de comunicación, las políticas educativas, administrativas, de comercialización, financieras y otras que han dado como resultado la inadecuada distribución de la población dentro del territorio. Asimismo, las precarias condiciones de empleo, de medios de producción y comercialización, educación y salud, de ciertos sectores rurales, han generado migraciones masivas hacia las grandes urbes. En efecto, atraídos por las muchas fuentes de trabajo que se supone —suposición relativamente infundada— existen en el Distrito Federal, y como frente a un espejismo, miles de mexicanos de diferentes puntos de la República que emigran a él anualmente, haciendo que el incremento poblacional, que en México ha alcanzado el altísimo índice promedio de tres millones y medio por ciento anual, dándonos una de las tasas de natalidad más elevadas del mundo entero, se agudiza en las zonas urbanas, muy particularmente en la ciudad de México, a donde ha llegado a alcanzar el muy pavoroso de cinco punto siete por ciento. Ello, como es natural, ha venido a presentar en la desigual distribución

de la población en México, uno de los más graves problemas que afronta el país hoy día, y que obedece a varias causas, una de ellas es, muy probablemente, la que se refiere a la ciudad de México como Distrito Federal, como asiento de los poderes federales de la Nación.

Este fenómeno de migración del campo a la ciudad en nuestro país se dió con más intensidad de 1940 a 1950. Hacia -- 1960 disminuyó hasta alcanzar un tercio de la década anterior y de 1960 a 1970 -- en una superficie aproximada de 1,483 km.2, -- con un subsuelo endeble y pobre en recursos acuíferos, poco apto para soportar la infraestructura necesaria de una gran metrópoli, cohabitan según datos del censo de 1970, 8 millones 600 mil personas -- aumentó ligeramente con una variación del 26.5 %. -- Tal parece que las políticas de apoyo a las actividades agropecuarias, durante los años cincuenta, contribuyeron a disminuir la migración hacia las ciudades.

La nueva política agropecuaria, iniciada por el presente gobierno, tiene objetivos similares, ya que la inversión al campo se ha incrementado hasta llegar a los 60,000 millones de pesos para 1975. Existen, además, corrientes migratorias no solamente del campo a la ciudad, sino también de los pequeños a los grandes núcleos de población y del campo hacia el campo y hacia otros países.

## DESARROLLO RURAL

Desde el punto de vista del desarrollo rural su ritmo de crecimiento ha sido del 1.5% anual, inverso al del desarrollo urbano que representa el 5.7%. El lento crecimiento demográfico en las localidades pequeñas casi no afecta al número de éstas. En el censo de 1960 se registraron 90,000, en ellas se localiza el

28 % de la población. Junto a la creciente concentración urbana coexiste una gran dispersión poblacional, dualidad que obstaculiza el bienestar de los sectores rurales que representa el 27.7% del total, es decir, 16.6 millones. En estas localidades los servicios sociales son deficientes, la estructura productiva está poco diversificada y su progreso exige mayores esfuerzos. En consecuencia, entre sus habitantes la tendencia a emigrar es mayor y con ella llevan consigo la miseria rural, transformándola en miseria urbana. Para romper estas estructuras rurales arcaicas, semifeudales, se requieren amplios apoyos institucionales de todo orden, pues en estas áreas se encuentran localizadas casi las dos terceras partes de la fuerza de trabajo subocupada.

Con el proceso de urbanización tiene lugar otra decreciente pauperización de la población rural, como hemos visto anteriormente. A ello se asocian las dificultades de carácter económico y social urbano.

#### OBJETIVOS Y POLITICAS NACIONALES SOBRE DESARROLLO URBANO.

El proceso de urbanización, los problemas que genera y las políticas a seguir para resolverlos, se pueden clasificar en dos categorías: intra-urbana e inter-urbanas, las primeras se refieren a los problemas que generan o que manifiestan internamente las grandes ciudades del país, tales como la marginalidad, el subempleo, desempleo y contaminación atmosférica; las segundas, a las que tienen en el ámbito regional y nacional, tales como la macrocefalia urbana y las grandes disparidades regionales. Ambos tipos de problemas son interdependientes, no existen aislados y los fenómenos que ocurren dentro de las ciudades influyen y son a su vez influenciados por aquellos generados a escala regional y nacional.

El proceso de urbanización en México, uno de los -- más intensos del mundo, manifiesta agudos problemas tanto intra como inter-urbanos. Estos son consecuencia, principalmente, de la aplicación de un modelo económico según el cual se ha perseguido un rápido y sostenido crecimiento del producto bruto nacional sin tener debida cuenta de la distribución territorial ni personal del mismo.

Es indudable que tales problemas urbanos y regionales son el resultado, principalmente, de la influencia que ejercen los intereses económicos y políticos de la iniciativa privada y el gobierno en el control y manejo del capital, la tierra y la mano de obra, tanto en la ciudad como en el campo. La presente administración federal, más seriamente preocupada que sus antecesoras por la macrocefalia y las notorias disparidades regionales, ha tendido hacia la formulación de la nueva estrategia cuyos objetivos prioritarios son el crecimiento económico y la redistribución del ingreso. Con este propósito se han puesto en vigor una serie de medidas tendientes principalmente al desarrollo regional y que constituyen el punto de partida para que México pueda contar por primera vez con una verdadera política nacional de -- desarrollo urbano, en relación a la regionalización, en el último apartado de este capítulo se comentarán algunas medidas acordes al efecto.

Sin embargo, subsiste, no obstante ciertos avances -- logrados, la desconexión entre los planes, programas y proyectos que se llevan a cabo a nivel nacional con aquellos que se realizan a nivel regional y urbano. Quienes realizan estas tareas al nivel nacional no toman debida cuenta ni la participación e importancia de las ciudades y de las regiones en el desarrollo del país, ni tampoco consideran debidamente las implicaciones que su plan tiene en el desarrollo regional y urbano. Algo semejante

sucede en el extremo urbano, quienes estudian y tienen bajo su cargo reglamentar el uso de la tierra en las ciudades, lo hace -- desconociendo o ignorando los objetivos del desarrollo nacional y regional en los distintos sectores de la economía del país y sin -- preocuparse por los efectos que tales acciones puedan tener en - el ámbito regional y nacional.

Todo ello conduce, necesariamente, a la generación - de numerosas incompatibilidades e inconsistencias, tanto en los objetivos como en las acciones que realizan los sectores públicos y privados. Se producen procesos imprevistos, no deseados, que generan fuerzas de signo contrario que obstaculizan y contrarres-- tan los esfuerzos tendientes a un desarrollo territorial menos -- desequilibrado. A ello contribuye en gran medida, la aplicación - discordinada de sin número de medidas de distinta naturaleza ad ministradas por distintos organismos del sector público y por fun-- cionarios que no necesariamente representan los mismos intere-- ses personales, ni interpretan de igual forma los problemas na-- cionales, regionales y urbanos y, menos aún, las fórmulas que - se intentan para resolverlos.

Ante la compleja y difícil situación existente, cuál de biera ser el camino más aconsejable a seguir para poder cumplir una política de desarrollo urbano y regional que intente mante-- ner una tasa elevada de crecimiento económico y una redistribu-- ción del ingreso, por lo menos en términos territoriales. Al res-- pecto, son tantas las fórmulas prescritas ante el indiscutible de-- seo de urgencia de resolver los agudos problemas antes menciona-- dos que, con frecuencia se cae en lugares comunes, se recomien-- dan objetivos y medidas imposibles de realizar o bien se hacen pro-- posiciones concretas sin saber el grado de factibilidad de las mis-- mas. Por otro lado, rara vez se sugiere como algo indispensable, - por ejemplo, la necesidad de evaluar a fondo los aciertos y errores

de lo hecho por el gobierno y la iniciativa privada, para poder - averiguar si lo realizado nos ha alejado o acercado, y qué tanto, de las metas deseadas. Tampoco se recomienda profundizar en - el conocimiento de la función que han desempeñado los sectores públicos y privados en el desarrollo económico nacional, regional y urbano, para identificar a los principales actores que han creado o contribuido a la concentración demográfica, económica y política del país, los roles que han jugado en la misma, las razones e intereses que motivan su actitud y acción ante tal proceso y ante la necesidad y posibilidad de modificar el proceso centralizador.

La realidad es que caemos en lugares comunes o en generalidades, no únicamente porque el espacio disponible en este tipo de documentos sea breve, sino porque no sabemos lo suficiente sobre tan complejos fenómenos como para evitarlo.

Lo que se debate es la concepción de la problemática - que representa la estructura y dinámica de la población de México.

Uno de los medios para alcanzar los objetivos de bien estar en el largo plazo es reducir la tasa de crecimiento de la población. En el supuesto de que la política tuviera éxito en este objetivo, de todas maneras las demandas que presente la población en el futuro serán en forma creciente, esta es la inercia demográfica que ya hipotecó al país para los próximos 30 ó 40 años. Esta presión se manifestará en la práctica en la forma en que esté distribuida especialmente la población.

En los últimos 10 años, la población urbana creció al 5.7 por ciento en tanto que la población total del país creció al 3.4 por ciento. Esta diferencia en el crecimiento se debe a las -

fuerzas corrientes migratorias campo-ciudad, pues en ese mismo período la población rural sólo creció al 1.5 por ciento anual como lo mencionábamos anteriormente. Por otro lado, el elevado crecimiento de la población urbana se debe en forma mayoritaria a su propio crecimiento natural (nacimientos menos defunciones); por ejemplo, la ciudad de México experimentó un crecimiento de tres y medio millones de habitantes entre 1960 y 1970, de éstos, dos millones correspondieron a su propio crecimiento demográfico y sólo un millón y medio se debieron al crecimiento migratorio.

Si bien los efectos de reducir la tasa de crecimiento de la población se sentirán hasta los próximos 40 años, los efectos de una política que reoriente los movimientos migratorios se pueden sentir en el mediano y corto plazo. Uno de los objetivos prioritarios de la política de población es cambiar la distribución espacial de la población. De esta forma, las demandas no se ejercerán en forma desequilibrada concentrándose en dos o tres ciudades como ha ocurrido en los últimos años, sino que se repartirán más contrarios, que reduzcan las posibilidades de un mayor desarrollo nacional.

No todas las regiones del país tienen las mismas oportunidades de lograr un crecimiento económico y contribuir al de todo el país. Por lo tanto, la migración interestatal seguirá ocurriendo y debería incorporarse explícitamente en la política nacional de desarrollo urbano.

En vista de las indiscutibles ventajas locacionales que todavía presenta la zona metropolitana de la ciudad de México, no obstante las crecientes deseconomías que registra, para frenar significativamente su crecimiento, se requerirán imponer medidas desalentadoras a la inversión de capital privado de cierto monto y en determinadas actividades económicas, así como ejercer un

**control sobre las inversiones públicas que se realicen en dicha - metrópoli, independientemente del costo social que necesariamente implicará. Y así, esta medida podrá establecerse en el futuro.**

### **LA PLANEACION Y LA PLANIFICACION.**

La situación actual de los asentamientos humanos es - una preocupación fundamental de los gobiernos, orientada al bien estar colectivo.

Su observación y análisis sistemático tiene como objetivo fundamental pronosticar a mediano y largo plazo el comportamiento y la configuración física que adoptará la población.

Desde el momento mismo en que los organismos de gobierno se dieron cuenta de la necesidad de hacer planes como instrumento para el desarrollo compartido, han sugerido tal variedad de intentos, que en los momentos actuales existe una grave y seria confusión y una dispersión total de temas y definiciones. Sobre este problema no nos cansaremos de ser reiterativos dada la - importancia que reviste esta concurrencia no sólo de organismos públicos, sino también, de planes, proyectos y fines sobre un mismo problema.

**El instrumento más efectivo, capaz de dar coherencia a las metas nacionales y regionales, a las metas económicas, sociales y espaciales, es la planificación del desarrollo.**

**Tanto la planeación socioeconómica como la planificación son instrumentos indispensables en base a los cuales pueden cumplirse mejor estos objetivos.**

Más aún cuando para la mayor parte de los estudiosos los conceptos de planeación y planificación se han referido al campo socioeconómico y espacial respectivamente, cada día resulta -- más imperativo llegar a una definición uniforme del concepto de -- planeación y planificación para en consecuencia de ello, unificar criterios y establecer aquellos mecanismos que hagan posible ya, -- en forma coordinada, analizar, estudiar y resolver a priori algu-- nos de los graves problemas que los asentamientos humanos gene-- ran en todos los órdenes, necesario o también para fijar políticas económicas y sociales que alteren la configuración del país y que le brinden la posibilidad de aprovechar al máximo sus recursos.

La planificación constituye el marco orientador para -- las decisiones gubernamentales y permite desarrollar los medios -- para cumplir los objetivos de la política nacional.

La planificación, como instrumento, es tan útil o no -- según como se le utilice, quien la instrumente, con qué objetivos técnicos y con qué lineamientos políticos se lleve a buen término.

La planificación debe ser parte de un sistema nacional y estar ubicada en el aparato administrativo al más alto nivel de di-- rección y gestión.

La Ley General de Asentamientos Humanos manifiesta el deseo y el compromiso del gobierno de que éstos puedan ser o-- rientados de tal forma, que el aprovechamiento de los recursos na-- turales responda a la necesidad de una más justa distribución de -- lo mismo .

Este instrumento jurídico permitirá ver con otro enfo-- que los desequilibrios regionales que ahora son resultado muchas veces de la carencia de una visión de conjunto de los factores eco--

nómicos y sociales que la determinen.

Se pretende a través de este instrumento, no sólo una adecuada distribución de los recursos existentes, sino una mejor calidad en la vida urbana y la creación de otro tipo de recursos y/o alternativas que aunque ya se contemplan, no han podido ser implementadas.

Cualquier planteamiento parcial dirigido a resolverlos, tales como reglamentaciones del crecimiento urbano, programas sectoriales y proyectos aislados, no garantizaron en absoluto la transformación de la estructura territorial.

La previsión del futuro es una responsabilidad de los gobiernos. La inversión, la producción, el crédito, la distribución y comercialización no pueden estar exclusivamente dependiendo de situaciones de coyuntura, necesitan proyectarse en un plan de visión global y de largo alcance.

Es conveniente analizar y dejar claramente asentado, que la planificación sectorial y regional, o por niveles, debe estar encajada dentro de una planificación nacional que tome en cuenta las características, las cualidades y los propósitos que las condiciones generales del país determinen, para no incurrir en aquellos tipos de problemas que crean confusiones o que contraponen intereses.

La consideración de los modelos históricos y del estado de valores del país es fundamental para formular una planeación integral real adecuada a las necesidades nacionales; formular planeación sobre la imitación extralógica de modelos extranjeros es definitivamente incorporar instrumentos extraños en nuestro sistema.

La participación de la comunidad ha sido en muchos casos poco estimada. La planificación se ha formulado como una tarea unilateral e impositiva de parte de los gobiernos. Muchos de sus fracasos han obedecido a la resistencia o rechazo a ésta por parte de la comunidad. De ahí la importancia de que la formulación de planes y programas cuente con la participación del receptor de la planificación, o sea de la comunidad. Cuando la comunidad participa se convierte por ese hecho, en organismo de control para la eficaz realización de los planes. Por ello la importancia de la incorporación a la planificación a los propios pobladores.

Dadas las consideraciones anteriores, afirmamos que es urgente atender racionalmente y en forma articulada el problema que representan los desequilibrios de los asentamientos humanos provocados por el acelerado desarrollo del país. En esta gigantesca tarea toca a la Federación y a los gobiernos estatales y municipales, asumir el papel y la responsabilidad que el futuro demanda y en base a la Constitución y a la Ley General de Asentamientos Humanos, formalizar la planeación misma.

La creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano propuesta como parte de este nuevo instrumento jurídico, deberá sentar las bases para la coordinación de acciones a todos los niveles y escalas para permitir así un desarrollo más equilibrado de los asentamientos humanos en el país, acorde a nuestra realidad económica, política y social que propicie la continuidad administrativa de los planes.

Dentro de sus funciones, este instrumento de planificación deberá implementar los canales de información a los destinatarios de la Ley del contenido de ésta, buscando atenuar los altísimos grados de desconocimiento del pueblo hacia este tipo de ordenamientos legales.

Sin embargo, es necesario estimar que el gobierno como tal, no puede responsabilizarse de todas las tareas a este respecto, y que en un momento está limitado para evaluar alcances y logros de los planes, programas y proyectos en conjunto; capacitar cuadros técnicos para los equipos de planificación; o recoger las múltiples iniciativas de especialistas y de la comunidad y en algunos casos evaluarlas.

Esta tarea dispersa y volvemos a hacer hincapié, en un sin fin de organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, debe coordinarse para que este esfuerzo no se pierda y pueda ser atendido por algo similar a un instituto que asuma estas actividades complementando así la labor del gobierno en aquellos aspectos que éste no pueda llevar a cabo, tales como:

- Investigación básica sobre problemas nacionales del desarrollo.
- Elaboración a pedido de Estados, Municipios y ciudades, de planes y programas y/o su evaluación y factibilidad.
- Realización de estudios complementarios.
- Apoyo dentro del marco de las necesidades reales del país, de las iniciativas de gobierno en materia de planes y programas de desarrollo.
- Coadyuvar y/o impartir cursos para la capacitación de recursos humanos a niveles diversos.
- La unificación de la documentación, investigación e información (académicas o no, avances teóricos y pu

blicaciones) sobre esta materia.

La institucionalización de la difusión a todos los niveles como lo requeriría cualquier otra organización, a través de la cual se trate de motivar, en este caso, a la comunidad para su participación en la realización de planes, programas y proyectos, así como para su revisión y actualización periódica y para su colaboración en el aprovechamiento máximo de los mecanismos de imposición, distribución y búsqueda de nuevas oportunidades que tiendan a elevar la calidad de vida de los pobladores, en los asentamientos humanos del país, así como todos aquellos servicios de apoyo que hagan factible su tarea.

Solamente así con la instrumentación de la planeación al más alto nivel y con la participación de todos en su realización y evaluación, será posible llevar a cabo la tarea.

## REGIONALIZACION NACIONAL

Para efectos de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano es conveniente considerar la regionalización desde un punto de vista doble: En primer lugar como un instrumento previo a la elaboración del plan y en segundo lugar como un instrumento derivado, complementario e inseparable del mismo.

La regionalización como instrumento previo a la elaboración de los planes de asentamientos humanos tiene por objeto facilitar la comprensión y explicación integral y amplia del fenómeno urbano en cada parte del territorio nacional. Esta regionalización implica por un lado el incluir las variables intrínsecas de los asentamientos humanos, como son los aspectos poblacionales y funcionales internos, su dinámica, su distribución espacial en el

territorio y las interacciones entre ellos y por otro lado las correlaciones con las múltiples variables geográficas, económicas, sociales, culturales, políticas, administrativas e infraestructurales con las cuales interactúa permanentemente.

Bajo los anteriores considerandos, se estima como muy importante el establecer una clara relación de los asentamientos humanos con las regionalizaciones geo-económicas y geo-históricas, pero muy especialmente con las geográficas físicas, que indican la vocación natural y potencialidades de las regiones a sus distintos niveles de detalle, con el fin de prever una utilización racional del territorio por los asentamientos humanos y evitar los costos abusos cometidos contra natura.

En segundo lugar, la regionalización como complemento inseparable de un plan nacional de desarrollo urbano, necesariamente apoyado en la Ley General de Asentamientos Humanos debe vincularse estrechamente con las políticas y criterios de la planeación socioeconómica del país, para cumplir la indispensable congruencia que indica la Ley y por lo tanto tendrá que ligarse claramente con la regionalización que resulte para la aplicación de esas políticas en sus distintos niveles de desagregación. Por lo tanto la regionalización propuesta supone y apoya una verdadera descentralización económica, cultural y demográfica del país y una mejor distribución del bienestar entre grandes ciudades y pequeños asentamientos humanos, lo cual implica la participación directa de la población en su propio desarrollo y en su maduración cívica, así como la descentralización de las decisiones y del ejercicio del presupuesto federal es indispensable estar conscientes que una regionalización con estas implicaciones encontrará — como ya se ha comentado —, obstáculos importantes, ya que supone la modificación a una fuerte inercia de dominación centralista muy arraigada y a los privilegios de ciertas áreas o grupos que gozan —

del bienestar gracias a todo un sistema de complicidades infraestructurales, administrativas y económicas. Por lo cual se impone la implantación de medidas progresivas pero firmes y audaces para superar esos obstáculos.

Tanto para la regionalización previa a un plan nacional de asentamientos humanos, como para la complementaria a éste, es necesario considerar al menos tres niveles de amplitud o recubrimiento del territorio; un nivel nacional en el cual el país se divide en grandes regiones, un nivel de entidades federativas en el cual se consideren subregiones plurimunicipales y un nivel municipal en el cual se manejen las distancias microregionales submunicipales.

A nivel nacional, la regionalización de los asentamientos humanos previa a la elaboración del plan, deberá referenciarse a las regionalizaciones geo-económicas, geográficas físicas o geohistóricas que más ayuden a la explicación de sus características y a la claridad de su diagnóstico mientras que la regionalización complementaria al plan necesitará adaptarse a aquella utilizada para los planes de desarrollo socioeconómico del país, recomendándose la definida por la Comisión de Desarrollo Regional en 1975, la cual toma en cuenta aspectos naturales, demográficos, económicos y de bienestar social, y la cual compatibiliza varias regionalizaciones importantes recientes como son las elaboradas por la Secretaría de la Presidencia, las Naciones Unidas y el Plan Lerma -- Asistencia Técnica.

A nivel entidad federativa, la regionalización previa a la planificación puede basarse en zonas de fuerte homogeneidad -- con respecto a las variables que más determinan las características de los asentamientos y en algunos casos en zonas de clara polarización. En cambio, la regionalización complemento de los planes pa-

rece más recomendable el realizarla con el criterio de polarizaciones actuales o potenciales y considerando grupos de municipios completos. El elemento polarizador y estructurador sería una ciudad pequeña o mediana, o bien un polinúcleo constituido por varios asentamientos humanos cercanos y con funciones urbanas complementarias. En aquellas áreas poco pobladas pero con grandes potencialidades de desarrollo habrá que seleccionar como elemento polarizador al núcleo potencial más estratégico, mientras que en aquellos con pocas expectativas de desarrollo a corto plazo, pudiera pensarse en "ejes" de equipamiento urbano móvil. Aquí cabe mencionar los estudios realizados por organismos públicos de varios Estados de la República y de algunas Universidades de provincia como la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Jalapa.

A nivel municipal, la microregionalización resultante, dada la mayor matización de variables locales, presenta más posibilidades y combinaciones y exige estudios de detalle, siendo fundamental el conocimiento que arrojan los levantamientos de la Censual, así como las investigaciones de los técnicos locales.

Se recomienda que esta microregionalización se realice con base en pequeñas zonas fuertemente homogéneas de explotación actual o potencial agropecuaria, minera, turística o urbano industrial ajustándola en algunos casos a la consideración de algún programa más amplio y de gran impacto a ese nivel.

Paralelamente es indispensable que a ese nivel, en las áreas rurales, se determinen claramente microregiones basadas en los pequeños grupos o minisistemas de asentamientos humanos menores interrelacionados, con el fin de seleccionar fácilmente aquellos puntos donde concentrar los esfuerzos de los equipamientos y las fuentes de trabajo no agropecuario pero complementarias.

tarias, que fortalezcan e integren a los grupos dispersos y más - aislados de los beneficios urbanos.

Es necesario subrayar que sin desconocer la importancia básica de las microregiones para enmarcar las grandes líneas de la planeación y la acción para el desarrollo del país, la micro-regionalización es la herramienta fundamental para ubicar y apoyar los planes, acciones y obras pequeñas pero concretas que -- son las que llegan y permiten en última instancia el desarrollo - social, económico y cultural específico de cada uno de los pequeños y múltiples grupos que constituyen la nación. Por lo cual es indispensable llegar a ella al realizar un plan nacional de asentamientos humanos.

Para terminar queremos apuntar dos últimas observaciones:

Primera, que la regionalización no debe ser un mero instrumento tecnocrático para una planificación centralista más o menos delgada en las regiones, en el menos malo de los casos. La regionalización debe conducir a un regionalismo saludable, vitalizador que haga florecer los valores locales, que fomente la -- participación ciudadana local a la que tanta importancia concede la Ley General de Asentamientos Humanos, pero tan difícil ante la múltiple dominación centralista. Habrá que cuidar que ese sano regionalismo no caiga en un localismo disgregante y que los - intereses nacionales extraregionales sean debidamente comprendidos y aceptados sobre los intereses locales. Pero si no corremos el riesgo de fomentar ese regionalismo, madurador y provocador - de la participación ciudadana en su bien común, las estructuras centralistas, concentracionarias y antidemocráticas de dominación económica, cultural y política, seguirán dando la pauta para el desarrollo del país.

Segunda, como todo instrumento, la regionalización tiene limitantes y su efectividad dependerá de la forma como se le utilice. Es la vida en toda su complejidad y su continuo renacer y transformar a la que hay que observar y tratar de comprender en el rígido y siempre artificial marco de la regionalización, por lo tanto, recomendamos que la regionalización sea matizada y enriquecida estadística y operativamente en forma periódica, por equipos interdisciplinarios con visiones múltiples e integrales, equipos de técnicos y promotores en lo posible de las propias regiones, que llevan ya, en ellos mismos, el germen de la descentralización efectiva de la acción para el desarrollo regional, dentro de la unidad nacional.

Finalmente, entre los requisitos que considero debe reunir una política de desarrollo urbano y regional están los siguientes:

a) Debe ser viable de llevarse a cabo, de lo contrario -- ser sólo un buen deseo, pero debe tener metas superiores a las -- que se alcanzarían sin política alguna.

b) Debe contener objetivos claros y específicos. Deben ser más precisos que las metas sociales generales, tales como elevar el nivel de vida, dotar a toda la población de un alojamiento satisfactorio a sus necesidades, etc. Si los objetivos no son concretos, aunque no se expresen cuantitativamente, más que objetivos son declaraciones de principios que por abstractos no tienen discusión.

c) Las políticas deben permitir que las acciones del gobierno puedan ser juzgadas sobre la base de su racionalidad.

d) Debe tener alcance nacional, o sea que los objetivos

e instrumentos deben referirse a todas y cada una de las regiones del país o a todas las regiones de ciertas características, como las más pobres y las decadentes.

En uno u otro caso, la política urbana y regional debe formar parte integral de la política nacional de desarrollo socioeconómico y debe dar a conocer por qué y en qué forma pretende contribuir al desarrollo del país.

e) Para atacar las causas que generan las desigualdades territoriales del ingreso y en particular las personales, se requerirá la realización de cambios que rebasen el marco administrativo.

f) Es indispensable que la política que se ponga en práctica previa los mecanismos necesarios de su sistemática y continua evaluación, de lo contrario no es factible determinar la dirección y magnitud de sus efectos.

g) Por último, no obstante que es necesario precisar al máximo posible las metas e instrumentos de la política de desarrollo urbano y regional, son los juicios y las decisiones políticas las que determinarán, en última instancia, la selección de objetivos y de las acciones a llevar a cabo.

Mucho se ha dicho durante estos últimos meses sobre la necesidad y posible contenido de una política nacional de desarrollo urbano. Pienso que las formulaciones hasta ahora planteadas sobre los objetivos a cumplir y los instrumentos necesarios para lograrlos constituyen un avance, pero todavía reducido, pues subsisten numerosas preguntas sin contestación, cuya respuesta exigirá una actitud más resuelta del sector público, y la aplicación de medidas más estrictas que las vigentes. De lo contrario el costo

social y político de no intentar una política a fondo de redistribución territorial y personal del ingreso, puede alcanzar niveles tales que pongan en peligro la posibilidad misma de que el proceso de crecimiento económico pueda continuar y el que la sociedad pueda mantener su función de garantizar la estabilidad social y política del país.

**CAPITULO V**

## EL FENOMENO DE LAS CONURBACIONES EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

El crecimiento desordenado y anárquico de las ciudades aunado a otros problemas de carácter estructural, ha dificultado la creación de un sistema urbano que impulse el desarrollo y favorezca el aprovechamiento de los recursos del país. La metropolización genera aumentos extraordinarios en las necesidades de servicios, educación, salud, empleo, vivienda, obras públicas y transportes; provocan contaminación y deterioro ambiental, que repercute en los sistemas ecológicos y de salud pública; asimismo provocan graves tensiones sociales y psicológicas.

Es necesario que para el análisis de los asentamientos humanos se tomen en cuenta los aspectos históricos, como el establecimiento de las diferentes culturas prehispánicas en el altiplano y el sureste del país. La influencia de la Colonia en el fortalecimiento de los principales centros de abastos, entre los que destacan algunos alimentos y la minería. Tampoco puede olvidarse el signo impreso por el pasado colonial a la distribución de la población en general, en muchos de los países en desarrollo, y las ventajas comparativas que representaba para la metrópoli la disponibilidad de recursos de algunas áreas para sostener importantes aglomeraciones humanas como es el caso Zacatecas y Guanajuato en el campo de la minería.

En el presente siglo los procesos de urbanización e industrialización caminan paralelos. A partir de la década de los cincuenta se inicia un desmedido crecimiento en los centros urbanos que en la actualidad han adquirido una magnitud alarmante.

La estructura urbana en México para 1970, de acuerdo

con los rangos establecidos anteriormente, era la siguiente:

	<u>No.</u>
1. Area metropolitana de la ciudad de México (9 millones de habitantes).....	1
2. Ciudades con más de 1.000,000 de habitantes (áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey).....	2
3. Ciudades entre 300,000 y 500,000 habitantes.....	7
4. Ciudades entre 100,000 y 300,000 habitantes	<u>18</u>
Total de ciudades mayores de 100 mil habitantes.....	<u>28</u>
	=====

Este análisis permite observar con claridad el desequilibrio regional existente tanto en la distribución de la población como en las actividades socioeconómicas. El punto de atracción principal y de máxima concentración demográfica y económica lo constituye el área metropolitana de la ciudad de México.

Los puntos geográficos adicionales de atracción demográfica significativa son las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey, las principales ciudades de la frontera norte, así como los centros urbanos mayores de 100,000 habitantes del interior de la República, varios de los cuales son Capitales de Estado.

El conjunto de ciudades anteriormente citadas contenía en 1970, de acuerdo con los datos censales, cerca del 38 por ciento de la población total. Aproximadamente la tercera parte de la po-

blación del país reside en ciudades mayores de 100,000 habitantes.

Según datos censales, la República, excluyendo el Distrito Federal, tenía 1,681 localidades mayores de 2,500 habitantes; de este conjunto, pertenecían 1,373 al primer grupo de poblados de 2,500 a 10,000 habitantes; 83 entre 15,000 a 25,000; 81 de - - - 25,000 a 100,000; 28 de 100,000 a 500,000 y 2 localidades mayores de 1.000,000 de habitantes.

Una de las consecuencias de este incremento tan notable de población urbana es que el financiamiento y la dotación de servicios públicos, aún los básicos, se dificulta, hecho que aún subsiste.

Los incrementos en los porcentajes de la población reflejan un crecimiento acelerado de la mayoría de las ciudades del país.

Esto causa, indudablemente, graves trastornos a la estructura interna de las urbes.

La investigación y el análisis de los procesos urbanos requieren ahora de instrumentos más complejos para su estudio, por la gran cantidad de elementos que intervienen y la variedad de disciplinas que es necesario que participen en la solución de los problemas.

En la actualidad no existe una planeación urbana nacional — como ya se ha mencionado con anterioridad — y los especialistas con una formación integral urbana son pocos. Por este motivo, se considera importante el establecimiento de centros de investigación en el país, así como el empleo de técnicos acordes con la época.

## Poblaciones mayores de 100,000 habitantes en 1960-1970:

Ciudades de más de 100,000 habitantes	1960	1970	Inc.
1. Distrito Federal	4. 870, 876	7. 005, 855	43%
Area metropolitana de la ciudad de México	5. 144, 436	8. 541, 070	66%
2. Guadalajara	740, 394	1. 196, 218	61%
Area metropolitana de Guadalajara	851, 155	1. 487, 271	74%
3. Monterrey	601, 085	830, 336	38%
Area metropolitana de Monterrey	708, 399	1. 177, 261	66%
4. Puebla	332, 821	521, 885	56%
5. León	260, 633	453, 976	74%
6. Torreón	203, 153	257, 045	26%
7. Gómez Palacio	103, 544	135, 747	31%
8. Ciudad Juárez	276, 995	436, 054	57%
9. Mexicali	281, 333	390, 411	38%
10. Chihuahua	186, 098	363, 850	95%
11. Culiacán	208, 982	358, 812	72%
12. Tijuana	165, 690	335, 125	102%
13. San Luis Potosí	193, 670	274, 320	41%
14. Mérida	190, 642	253, 856	33%
15. Veracruz	153, 705	242, 351	58%
16. Aguascalientes	154, 211	222, 105	44%

17. Toluca	156,033	220,195	42%
18. Morelia	153,481	209,507	36%
19. Hermosillo	118,051	206,663	75%
20. Tampico	124,894	196,147	57%
21. Durango	142,858	192,934	35%
22. Saltillo	127,772	191,879	50%
23. Matamoros	143,043	182,887	28%
24. Ciudad Obregón	124,162	181,972	47%
25. Irapuato	127,174	175,966	38%
26. Mazatlán	112,619	171,835	53%
27. Reynosa	134,869	143,514	6.4%
28. Querétaro	103,907	140,379	35%

Es conveniente señalar que estos datos estadísticos, como ya se ha expresado, son producto del censo oficial levantado en el año de 1970, si a ello agregamos el incremento demográfico natural y las corrientes migratorias, se han acrecentado en un alto porcentaje, convirtiendo el fenómeno de los asentamientos humanos en un verdadero complejo-problema poblacional.

Uno de los elementos característicos de nuestra época es la conurbación, o sea, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia las zonas ejidales y comunales. Las grandes concentraciones humanas rebasan los límites políticos e impactan las economías de los centros urbanos limítrofes.

Si bien es cierto que los elementos determinantes en -

el crecimiento de las grandes ciudades es el crecimiento natural y las corrientes migratorias, no se puede descuidar el factor conurbación y expansión urbana, ya que en el caso de las tres grandes ciudades que hemos mencionado - Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey - han sido trascendentales. Como ejemplo tenemos el caso del Distrito Federal, dentro del cual las zonas como Coyoacán, Xochimilco, Tlalpan y otras más, no pertenecían a la ciudad de México, y de un momento a otro resulta que ya forman parte del área metropolitana, con sus consecuentes estilos de vida características de las grandes ciudades.

#### LA CONCENTRACION POBLACIONAL

La concentración de la población nacional en las grandes urbes obedece a un proceso histórico en el que confluyen diversas variables, entre las que se encuentran la concentración industrial y comercial que generan expectativas de empleo mejor remunerado. Este fenómeno atraente de importantes migratorias, tarde o temprano rompe los marcos de los planos reguladores y hasta de fondos legales; así, el límite de las ciudades es eminentemente dinámico, merced al impetuoso crecimiento demográfico -- que las rebasa.

El crecimiento demográfico no es un problema estrictamente urbano, pero sin duda, es en las grandes ciudades donde -- obtiene su connotación de problema crítico.

El proceso de conurbación de las grandes ciudades, ha generado problemas de muy diversa naturaleza, tales como los litigios que se presentan entre municipios tanto por la recaudación fiscal, como por la prestación de los servicios públicos; sin embargo, existen otros de mayor envergadura y cuyos efectos tienen una

gran trascendencia social, política y económica, y es el que se refiere a los asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales, comunales y particulares.

Este problema, efecto del desbordante y generalmente -desorganizado proceso de poblamiento, genera la provisionalidad, -el hacinamiento, promiscuidad, insalubridad y conflictos que, en ocasiones, producen hechos graves de sangre.

#### ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS CONURBACIONES.

Los problemas que se propician como consecuencia de la irregularidad de la tenencia de la tierra son también de una enorme trascendencia psicosocial, muchas veces, ahí se inician -fenómenos disgregadores, a la par que relaciones anormales de -convivencia. De esta manera, son dos los aspectos que confluyen en la configuración de los problemas de los asentamientos humanos irregulares, uno es el propiamente demográfico, y el otro, propiciado por la corrupción de los líderes agrarios y colonos.

En relación al último aspecto, quisiera hacer hincapié, ya que la experiencia obtenida de un largo período de trabajo en esta materia, nos señala que cada asentamiento irregular, tiene una historia particular, pero por regla general ésta es de prevaricación, cohecho y corrupción. Corrupción de los líderes que sólo ven en este problema y su continuación, un negocio de grandes magnitudes, agravado por un burocratismo anodino y complaciente, que -no actúa con decisión y apego estricto al mandato de la Ley y de las necesidades de estos núcleos humanos depauperados y marginados.

Acelerar, en cada caso, y conforme a derecho, la regu-

larización de los asentamientos humanos, es un imperativo de orden moral y social, porque de ella depende que estos grupos de familias, tan numerosas como pobres, puedan mejorar sus condiciones de vida. Condición que sólo es posible cuando se vive dentro de un ambiente de cooperación comunitaria.

Sin embargo, la regularización de la tenencia de la tierra no es la culminación de un proceso, sino apenas el inicio de la solución de un problema que requiere ser tratado en sus diversos aspectos.

Por otra parte, los problemas surgen porque sobre una misma concentración urbana actúan diversas autoridades políticas y administrativas. La forma como se manifiestan consiste en: a) Aplicación de políticas contradictorias; b) Programas que benefician a unos habitantes y perjudican a otros; c) Duplicación de esfuerzos. Las proposiciones programáticas que requieren sobre esta cuestión son:

- 1) Formalizar la comunicación recíproca sobre programas y proyectos de cada una de las autoridades conurbadas;
- 2) Participar en programas conjuntos de inversión;
- 3) Cooparticipar en organismos descentralizados por servicio; y
- 4) Implantar planes unitarios de desarrollo urbano regional.

La aplicación de las medidas anteriormente recomendadas se iniciaría en los aspectos siguientes: Abastecimiento de agua potable, drenaje general y obras contra inundaciones, tráfico

y transporte, tratamiento de basuras y de aguas negras, etc.

## LA PLANEACION DE LAS CONURBACIONES

1) La planeación de las conurbaciones debería partir de unidades de gobierno y de administración tendientes a constituir - módulos urbanos redistribuidores de los espacios. 2) Los módulos urbanos constituirían y facilitarían el análisis de los costos de operación de los servicios y mejorarían la eficiencia con la que se prestan. 3) Debido a que uno de los problemas graves de las conurbaciones es el alejamiento de los ciudadanos respecto a sus autoridades, se procuraría que los módulos permitieran la reorganización política de un municipio para conseguir el acercamiento deseado. 4) La reorganización política del municipio haría renacer el interés de los ciudadanos por los problemas de la comunidad.

## ASPECTO LEGAL DE LAS CONURBACIONES

Ante la necesidad de establecer una estructura institucional para atender esta problemática, el Gobierno de la República expidió la Ley General de Asentamientos Humanos que establece - en su capítulo III el tratamiento que se debe dar a las unidades urbanas con continuidad geográfica, económica y social, ubicadas en territorio de dos o más entidades federativas.

Los problemas que afectan a dos o más Estados del país, implican a la Federación en su conjunto, por lo que es necesario que en su estudio y solución participen los gobiernos, federal, estatal y municipales.

El fenómeno de la conurbación, en los términos del ar

título 18, se presenta cuando dos o más centros de población forman o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social. Para efectos de la fracción V del artículo 115 constitucional, zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que - resulte de unir los centros de población correspondientes.

Los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor (art. 21).

Los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación cuando:

I. - Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo 21 (área circular generada por un radio de 30 kilómetros);

II. - Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y la resolución conjunta de su desarrollo urbano; y

III. - Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de entidades vecinas (art. 22).

El pacto que se celebre de acuerdo con el artículo anterior, tendrá los efectos de la declaratoria ordenada por el artículo 19, y se publicará en los términos establecidos en el mismo.

Para los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local expedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial correspondiente. Si se localiza en más de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el "Diario Oficial" de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en alguno de los periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda (art. 19).

En el proceso de conurbación, la planeación y regulación de la zona respectiva se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas involucradas y de la Federación, o bien sólo por los gobiernos de los municipios y de la respectiva entidad federativa (art. 20).

Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la Declaratoria, una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de dicha zona. La comisión será presidida por el Secretario de la Presidencia, en representación del Gobierno Federal.

A partir de la primera sesión, los miembros propietarios podrán designar sus respectivos suplentes.

La Comisión tendrá facultades para procurarse la asesoría técnica que estime necesaria, promover la presentación de proposiciones, captar información, realizar investigaciones y estable-

cer la participación que señala el artículo 6 de la presente Ley (de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, a través de sus organismos legalmente constituidos) (art. 24).

La Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. - Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la zona conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República; y

II. - Gestionar ante los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia las decisiones que haya tomado (art. 25).

Una vez aprobado por el Presidente de la República, el Plan de Ordenación de la zona conurbada, se expedirán las Declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales (art. 26).

Los fenómenos de conurbación dentro de los límites de una sola entidad federativa, se regirán por lo que disponga la respectiva legislación local (art. 27).

En aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos el Ejecutivo Federal expidió el día 6 de octubre de 1976, las tres primeras Declaratorias de conurbación debidamente publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación: la de la zona del centro del país, la de La Laguna y la de la Desembocadura del Río Balsas, y al mismo tiempo, estableció las Comisiones que deben estudiar, programar y planear el desarrollo armónico de las áreas involucradas.

Estas Comisiones tienen por objeto la planeación y regulación de los asentamientos humanos para mejorar las condiciones de vida tanto de la población urbana como de la rural en las áreas declaradas conurbadas.

### COLABORACION Y COORDINACION

Las Comisiones se integran por los Gobernadores de los Estados respectivos, por los Presidentes municipales de los municipios que se vean afectados y por el Secretario de la Presidencia, quien representará al Gobierno Federal y las presidirá.

Cada uno de los niveles de gobierno que participan en las Comisiones lo hace con todas sus atribuciones y facultades, no se crea un nuevo nivel de gobierno ni una nueva entidad con régimen jurídico distinto, sino por el contrario, únicamente se establece la colaboración y coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales para la solución de los problemas.

Las Comisiones creadas por estos decretos, no implican un aumento en el gasto corriente o en el de inversión como se señala en los respectivos artículos de cada uno de los decretos, sus secretarios técnicos estarán formados por elementos y personal comisionado por los gobiernos que las integran. Como es del dominio público, el Gobierno Federal estableció desde hace tiempo la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, y el Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano, que para estos efectos brindará amplias facilidades de asesoría, sin necesidad de gravar en forma adicional el erario público.

Lo señalado en el párrafo anterior es congruente con el Decreto publicado el 28 de septiembre de 1976, que establece bases

adicionales de austeridad, eficiencia y productividad en el ejercicio del gasto público federal.

Las Comisiones son organismos públicos de carácter -- técnico, dotadas de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

Las Comisiones en su parte substancial tendrán las siguientes funciones:

I. - Elaborar y revisar el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República;

II. - Fomentar el aprovechamiento en beneficio social, - de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza;

III. - Levantar un inventario de los recursos humanos, naturales y económicos de la zona;

IV. - Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo urbano y rural de la zona, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y al adecuado ordenamiento de los asentamientos humanos;

V. - Promover la ejecución coordinada de las obras que en el ámbito de su competencia realicen las diferentes dependencias de los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales;

VI. - Fomentar la participación popular de los habitantes de la zona en la elaboración de los planes y programas y en la ejecución de los mismos;

VII. - Elaborar proyectos de inversión con base a una

adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas;

VIII. - Fomentar el aprovechamiento racional entre -- otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos, turísticos e industriales de la zona y la comercialización de sus productos;

IX. - Proponer las medidas administrativas y financieras necesarias para la consecución de sus objetivos;

X. - Gestionar ante las autoridades y organismos correspondientes la compatibilización de los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y rural con el de la zona conurbada;

XI. - Gestionar que los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, cumplan en el ámbito de su jurisdicción y competencia, las decisiones que hayan tomado; y

XII. - Las demás que le otorguen las leyes y otras disposiciones jurídicas sobre la materia.

Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, coadyuvarán en la planeación y programación del desarrollo regional y urbano de sus respectivas entidades.

La Comisión sesionará cuando menos 6 veces al año, - con la asistencia de los titulares de la Secretaría de la Presidencia y del Departamento del Distrito Federal, así como con los Gobernadores de las Entidades Federativas y los Presidentes Municipales - de los Ayuntamientos respectivos.

Las decisiones se tomarán por consenso. La votación - se efectuará de acuerdo con las siguientes bases:

I. - Un voto para cada uno de los Gobernadores de los - Estados correspondientes;

II. - Un voto global correspondiente al conjunto de los Presidentes Municipales de cada una de las Entidades Federativas - respectivas; y

En atención al ordenamiento constitucional del Estado de México, el voto correspondiente a los Presidentes Municipales, se expresará por conducto del Gobernador de dicha entidad.

III. - Dos votos para el C. Jefe del Departamento del -- Distrito Federal;

IV. - El Gobierno Federal por conducto del Secretario - de la Presidencia tendrá voto de calidad; y

V. - Cuando una decisión no afecte directamente a alguno de los miembros y éstos lo expresen así, sólo será válida para - las partes implicadas sin que lo sea para los demás.

La Comisión podrá avocarse a la solución de problemas específicos de una región o sector para lo cual podrá crear Subcomisiones Sectoriales o Regionales, y sesionar y tomar decisiones con la participación de los funcionarios de cuya jurisdicción se -- trate.

La Comisión contará con un secretariado técnico, formado por elementos y personal comisionado por los gobiernos locales y municipales que participen en ella, y por la Secretaría de la

Presidencia, quien coordinará sus trabajos, y del que podrán formar parte otras dependencias.

La Secretaría de Gobernación convocará al Jefe del Departamento del Distrito Federal, a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, a instalar la Comisión, en un plazo no mayor de 15 días a partir de la publicación del respectivo Decreto. La Comisión expedirá su reglamento interior en un plazo no mayor de 45 días contados a partir de su primera reunión.

### Zona Conurbada del <sup>(26)</sup> Centro del País, -



Las funciones y atribuciones que en relación a la planeación de la zona de conurbación tiene el Estado, deben ser ejercidas de manera concurrente por las autoridades de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, - Puebla y Tlaxcala, y de los Municipios correspondientes en el ámbito de su competencia y jurisdicción, con el objeto de lograr una mayor coordinación y racionalización de las acciones y decisiones, buscando el equilibrio de las relaciones entre las zonas conurbadas y las que tiendan a conurbarse, así como el alcanzar la com-

(26) Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de octubre de 1976.

patibilización adecuada entre el Plan de Ordenación de la Zona Conurbada con los Planes de Desarrollo de las Entidades mencionadas, de manera tal que se puedan corregir las desigualdades socioeconómicas actuales.

La expansión de la ciudad de México ha rebasado los límites políticos del Distrito Federal y forma una unidad económica y social aún con centros urbanos situados en unidades geofísicas diversas, pertenecientes a Municipios de los Estados de Hidalgo, - México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, y que son:

Estado de Hidalgo: Tizayuca, Tolcayuca, Zapotlán de -- Juárez y Pachuca, siendo un total de 4;

Estado de México: Tlalnepantla, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Ecatepec, Chimalhuacán, Huixquilucan, Cuautitlán de Romero Rubio, Cuautitlán Izcalli, Coacalco, Tultitlán, Atizapán de Zaragoza, La Paz, Chicoloapan, Atenco, Ixtapaluca, Texcoco, Tezoyuca, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla, Acolman, Melchor Ocampo, Jaltenco, Nextlalpan, Tecámac, Teoloyucan, Tultepec, Zumpango, Tepotzotlán, Nicolás Romero, Chalco, Jilotzingo, Lerma, Toluca, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Metepec, Coyotepec, Isidro Fabela, Cocotitlán, Temamantla, Tenango del Aire, Juchitepec, -- Ayapango, Tlamanalco, Amecameca, Tepetlaoxtoc, Teotihuacan, -- Huehuetoca, Otumba, Temascalapa, San Martín de las Pirámides, Axapusco y Nopaltepec, siendo un total de 54;

Estado de Morelos: Huitzilac, Tepoztlán, Tlalnepantla, - Cuernavaca, Yautepec, Tlayacapán, Totolapan, Atlahuacan y Cuautla, siendo un total de 9;

Estado de Puebla: Tlaltenango, Tlahuapan, San Matías Tlalancaleca, San Salvador el Verde, Huejotzingo, San Martín --

Texmelucan, San Miguel Xoxtla, Coronango, San Pedro Cholula, Cuautlancingo, Puebla, San Felipe Teotlancingo y Chiautzingo, - siendo un total de 13;

Estado de Tlaxcala: Ixtacuixtla, Panotla, Totolac, Tlaxcala, Calpulalpan y Mariano Arista, siendo un total de 6.

Que es urgente planear, controlar y desalentar el crecimiento tanto económico y social, como físico-geográfico del área metropolitana de la ciudad de México, la cual presenta, de acuerdo al censo de 1970, las siguientes características:

En lo económico se produce el 60.3 por ciento del total nacional en materia de transportes; los establecimientos de la industria de la transformación producen el 46 por ciento y ocupan el 43 por ciento del personal respecto a las totales nacionales; el 33 por ciento de los establecimientos de servicios se concentran en esta zona, sus trabajadores perciben el 50 por ciento de los salarios, y su inversión alcanza el 50 por ciento del total nacional; y en ella se realiza el 50 por ciento de la actividad nacional; el 82 por ciento del comercio al mayoreo, y el 50 por ciento del comercio en materias industriales.

En lo social, se tiene que en ella reside el 18 por ciento de la población del país, con un crecimiento medio anual del 5.7 por ciento, del cual un 3.3 por ciento corresponde al crecimiento natural, un 2.2 por ciento a migraciones rural urbanas, - un 0.2 por ciento de la población considerada como rural que por la expansión física se incorpora al área urbana, sin cambiar de ubicación; y las proyecciones a futuro indican que este proceso - de concentración demográfica no podrá detenerse si no se toman - las medidas pertinentes.

En lo físico-geográfico, se tiene que la expansión del área urbana ha trascendido los límites político-administrativos del Distrito Federal, formando una unidad económica y social con los municipios aledaños y tendiendo a formarlos con gran número de asentamientos humanos ubicados en municipios alejados; la mencionada expansión del área urbana hace necesario que para combatir la contaminación ambiental se requiera de opciones que permitan preservar áreas para el correcto equilibrio de los ecosistemas, así como el planificar racionalmente y con una nueva mentalidad, de forma tal, que el funcionamiento interno de la gran ciudad tienda a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes, evitando el deshumanismo y el deterioro del medio urbano.

Este proceso ha propiciado la anarquía en el uso de la tierra, la proliferación de fraccionamientos irregulares y otros asentamientos incontrolados, y la degradación biofísica del sistema ecológico, ha entorpecido las soluciones viales por su falta de continuidad; ha disminuido la eficiencia de los servicios públicos, especialmente de agua potable y alcantarillado, por la repetición o inconsistencia en su oferta, y ha incrementado los costos de operación de las áreas urbanas aludidas por la duplicidad y uso ineficiente de las redes de infraestructura.

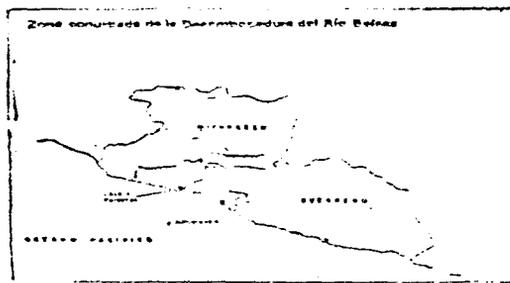
De acuerdo a las políticas de desarrollo regional que lleva a cabo el Gobierno Federal, el 31 de marzo de 1975 se procedió a dividir al país en 10 regiones para fines de la programación a corto, mediano y largo plazos; en dicha política regional se estableció como región al Distrito Federal y a los Estados y Municipios aledaños que de una u otra forma son parte intrínseca de la zona metropolitana y que para los objetivos de planeación integral, se delimitó como una sola unidad económica y social.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores y -

de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos, se estableció como zona conurbada la que resulte de -- unir las cabeceras municipales de los Municipios de los Estados -- de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala con el Distrito Federal, incorporando así toda la extensión de la ciudad de México y las áreas que en una extensión de 30 kilómetros se encuentren -- dentro del sistema ecológico del Valle de México, o bien, a lo largo de las carreteras federales que unen a la capital de la República -- con las ciudades de Toluca, Puebla, Cuernavaca, Tlaxcala y Pachuca.

Que existen zonas que se encuentran en un sistema -- ecológico distinto como pueden ser dos valles diferentes, pero siempre dentro del radio de 30 kilómetros y que por razón de pasar por -- ellas alguna carretera federal, su incorporación se hace lógica y -- necesaria.

## Zona Conurbada de la (27) Desembocadura del Río Balsas



La zona del Bajo Balsas, integrada por los municipios de Lázaro Cárdenas y Arteaga, del Estado de Michoacán y los municipios de la Unión y Coahuayutla, del Estado de Guerrero, cuya superficie total es de 9,679.43 kilómetros cuadrados, de los cuales 5,026.93 km.2 corresponden a los dos primeros y 4,653.50 kilómetros cuadrados a los dos restantes, tiende a integrar una zona de continuidad geográfica, económica y social, debido al distrito de riego y al impacto de las obras portuarias y del complejo siderúrgico que actualmente se desarrollan en el municipio de Lázaro Cárdenas.

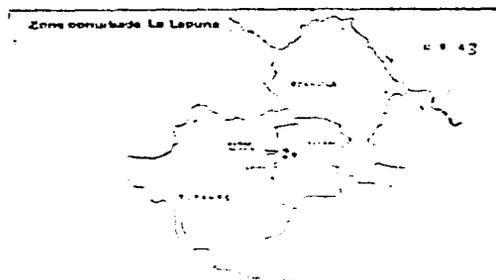
Que la ciudad Lázaro Cárdenas tiene un gran crecimiento demográfico, vías flujos migratorios, resultado de la gran

(27) Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de octubre de 1976.

actividad de construcción de obras importantes, previéndose un - fuerte crecimiento físico que trascenderá los límites políticos del Municipio.

Que el Municipio de José Azueta, del Estado de Guerrero, se encuentra dentro del área de influencia económica y social de la zona del Bajo Balsas; el Gobierno del Estado de Guerrero, así como el H. Ayuntamiento respectivo, han solicitado al Ejecutivo - Federal que el Municipio de José Azueta, Gro., sea incluido en la declaratoria de conurbación y en la Comisión respectiva, a efecto de que participe de los asentamientos humanos de esa región, en beneficio de sus habitantes.

## Zona Conurbada La Laguna <sup>(28)</sup>



La zona metropolitana integrada por las ciudades de -- Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, componen una área de continuidad geográfica, económica y social, cuyos Municipios tienen una superficie total de 4, 807 kilómetros cuadrados, de los cuales 1, 948 kilómetros cuadrados corresponden al primero, y 2, 859 kilómetros cuadrados a los dos restantes.

Que la regulación de su crecimiento y desarrollo debe afrontarse de manera conjunta entre los Municipios que forman parte de la conurbación, los Gobiernos de los Estados de Coahuila y Durango, así como por la Federación; estos Municipios son:

Estado de Coahuila: Matamoros, Francisco I. Madero y San Pedro;

(28) Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 6 de octubre de 1976.

**Estado de Durango: Gómez Palacio, Lerdo, Tlahualilo - de Zaragoza y Cuencamé.**

Que el área metropolitana de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, de acuerdo con el censo de 1970, tenía 443,020 habitantes, de los cuales 252,816 correspondían al Municipio de Torreón y --- 190,204 a los Municipios de Gómez Palacio y Lerdo, lo que significa que de un 100 por ciento total de la población metropolitana, el 58.79 por ciento correspondía al Municipio de Torreón y 41.21 por ciento a los dos restantes.

El incremento medio anual de la población en el decenio 1960-1970 de la zona metropolitana se estimó en 2.47 por ciento, correspondiendo al Municipio de Torreón un ritmo de 2.18 por ciento, y a los otros dos Municipios, una tasa del 2.88 por ciento.

La integración geográfica, económica y social de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, ha generado una estructura ocupacional en la que la mayor parte de la población se dedica al sector servicios, a la industria de transformación y a la actividad agropecuaria.

La población económicamente activa no agrícola de la zona metropolitana para 1970 fue de 84,997 personas representando - esta cifra el 75.28 por ciento de la total, o sea que la agrícola acusa ba entonces el 24.72 por ciento de la totalidad.

La conurbación Torreón-Gómez Palacio-Lerdo, exige de la adopción y aplicación de alternativas de consolidación de su estructura urbana que le permitan asumir por su dinamismo económico, el papel de metrópoli regional en el Norte del altiplano, para lo cual es conveniente ampliar y vigorizar los mecanismos de colaboración y coordinación entre los Gobiernos de los Municipios y de

los Estados de Coahuila, Durango y la propia Federación, a fin de coadyuvar a un sano desenvolvimiento y funcionamiento de esa zona metropolitana y de la región.

A partir de ahora podrán coordinarse armónicamente -- los programas urbanos de interés común como el abastecimiento de agua potable, las redes viales y las de drenaje, los sistemas de transporte, la reglamentación para las construcciones, el aprovechamiento racional de los predios, y en general hacer compatible el uso y -- destino de las áreas urbanas localizadas en ambos lados de los límites estatales y municipales; por ejemplo, en la zona metropolitana de la ciudad de México que abarca el Distrito Federal y a varios municipios, del Estado de México, podrán planearse y coordinarse los distintos servicios públicos urbanos sin que sea obstáculo para ello la jurisdicción geográfica en la que se presten dichos servicios. De esta forma podrán organizarse mejor los sistemas urbanos en beneficio de los habitantes del Valle de México.

Así, en suma, estos nuevos mecanismos responden a -- la necesidad de planear el desarrollo urbano y regular los asentamientos humanos no controlados y evitar el deterioro de la vida comunitaria en las áreas de los grandes centros de población.

En México, como en otros países, existen grupos de personas con sentido contumaz, tal parece que su esencia o fin, es -- ese precisamente, la crítica negativa, la inconformidad. En nuestro país no faltan grupúsculos de pseudointelectuales posiblemente subvencionados por intereses leoninos que, afirman que la Ley General de Asentamientos Humanos, no establece ningún procedimiento, ni oportunidad de defensa, ni probatoria a los particulares violando con ello las garantías individuales, pero dicha afirmación además de carecer de todo fundamento jurídico, esconde en el fondo intereses económicos.

Que en lo que se refiere a las conurbaciones decretadas por el Gobierno, afirman que se trata de fenómenos y mecanismos que tienden a centralizar las acciones gubernamentales.

Aunque se habla mucho de descentralización -arguyen- ese decreto de declarar conurbaciones en ciertas zonas del país, es un mecanismo puramente centralizante. Que existe una irracionalidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los órganos directivos dedicados a la planeación de las ciudades. En fin, es más cómodo y productivo criticar que coadyuvar a elaborar métodos o sistemas eficaces para atacar la problemática.

La realidad es que, cada quien puede analizar la cuestión desde su muy particular punto de vista, negativo o positivo. Lo importante es que el Gobierno tiene una honda preocupación en solucionar los problemas y uno de ellos es el de los asentamientos humanos y, por ende, el fenómeno de las conurbaciones, que tienen a crear una serie de problemas como litigios en la recaudación fiscal, prestación de servicios, regularización de la tenencia de la tierra, la provisionalidad, el hacinamiento, la vivienda, la educación, la promiscuidad, la insalubridad, etc. incluyendo medidas para orientar la ubicación de las actividades privadas. Conflictos que si no son acometidos, en ocasiones tienden a degenerar la vida de esos centros de población.

Es sorprendente que en México, uno de los países de más intenso proceso de urbanización y con serios problemas dentro y fuera de las ciudades, existan mentes retardatarias que pretendan ignorar la imperiosa necesidad de reglamentar y ordenar los asentamientos humanos irregulares, a fin de satisfacer las necesidades de las mayorías y evitar el planteamiento de justas exigencias en forma violenta y anárquica que, en algunas circunstancias producen hechos de sangre.

**RESUMEN DE LO TRATADO EN LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES  
UNIDAS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS, VANCOUVER, CANADA,  
MAYO-JUNIO DE 1976.**

## DECLARACION DE VANCOUVER SOBRE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Consciente de que la Conferencia fue convocada atendiendo a una recomendación de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y a ulteriores resoluciones de la Asamblea General, - especialmente la resolución 3128 (XXVIII), en que las naciones - del mundo expresaron su inquietud por la situación extremadamente grave de los asentamientos humanos, en particular la que prevalece en los países en desarrollo,

Reconociendo que debe desarrollarse y robustecerse la cooperación internacional basada en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a fin de proporcionar soluciones para los problemas mundiales y crear una comunidad internacional basada en la equidad, la justicia y la solidaridad,

Recordando las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, así como las recomendaciones de la Conferencia Mundial de la Población, la Conferencia --- Mundial de las Naciones Unidas sobre Alimentación, la Segunda - Conferencia General sobre Industrialización, la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, la Declaración y el Programa de Acción aprobados por la Asamblea General de las Naciones - Unidas en su sexto período extraordinario de sesiones, y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en que se establecen las bases de un Nuevo Orden Económico Internacional,

Advirtiendo que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de la vida, cuyo mejoramiento es indispensable para la satisfacción plena de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento,

Reconociendo que los problemas de los asentamientos humanos no están aislados del desarrollo económico y social de los países ni pueden desvincularse de las injustas relaciones económicas internacionales que existen actualmente,

Profundamente preocupada por las dificultades crecientes con que tropieza el mundo para satisfacer las necesidades y aspiraciones básicas de los pueblos en consonancia con los principios de la dignidad humana,

Reconociendo que son inaceptables las circunstancias de la vida de un gran número de personas en los asentamientos humanos, especialmente en los países en desarrollo, y que si no se toman medidas positivas y concretas a nivel nacional e internacional para hallar y aplicar soluciones, es probable que esas condiciones empeoren aún más como consecuencia de:

El desarrollo económico inequitativo, que se refleja en las amplias diferencias de riqueza que actualmente existen entre los países y entre los seres humanos y que condena a millones de personas a una vida de pobreza, privada de la satisfacción de las necesidades básicas de alimentos, educación, servicios sanitarios, vivienda, higiene mental, agua y energía;

El deterioro social, económico, ecológico y ambiental, ejemplificado en los planos nacional e internacional por las desigualdades en las condiciones de vida, la segregación social, la discriminación racial, el agudo desempleo, el analfabetismo, la enfermedad y la pobreza, la ruptura de las relaciones sociales y de los valores culturales tradicionales y el aumento de la degradación de los recursos necesarios para la vida en el aire; el agua y la tierra;

Las tendencias del crecimiento demográfico mundial, que indican que el número de habitantes será el doble en los próximos 25 años, duplicando de ese modo con exceso la necesidad de alimentos, vivienda y otros requisitos de la vida y la dignidad humana que actualmente se satisfacen en forma insuficiente;

La urbanización improvisada y la situación consiguiente de hacinamiento, contaminación, deterioro y presiones psicológicas en las regiones urbanas;

El atraso rural que obliga a una gran mayoría de seres humanos a vivir en los niveles más bajos de vida y contribuye al crecimiento urbano improvisado;

La dispersión rural, ejemplificada por pequeños asentamientos dispersos y hogares aislados que impiden el suministro de infraestructura y servicios, especialmente los relativos al agua, la salud y la educación;

La migración involuntaria, por motivos políticos, el reasentamiento y la expulsión de las personas de su patria,

Reconociendo también que el establecimiento de un orden económico justo y equitativo en el mundo por conducto de los cambios necesarios en las esferas del comercio internacional, los sistemas monetarios, la industrialización, la transferencia de recursos, la transmisión de tecnología y el consumo de los recursos mundiales, es indispensable para el desarrollo socioeconómico y para el adelanto de los asentamientos humanos, en particular, en los países en desarrollo,

Reconociendo además que esos problemas plantean un

desafío enorme a la comprensión, imaginación, ingeniosidad y de terminación humanas, son indispensables nuevas prioridades para fomentar las dimensiones cualitativas del desarrollo económico, así como un nuevo compromiso político para hallar soluciones que culminen con la aplicación práctica del Nuevo Orden Económico -- Internacional.

## I. OPORTUNIDADES Y SOLUCIONES

1. - La humanidad no debe atemorizarse de la amplitud de la tarea que les espera. Se requieren comprensión y responsabilidad -- de la actividad ampliada de los gobiernos nacionales y la comunidad internacional, encaminada a la movilización de los recursos económicos, a los cambios institucionales y a la solidaridad internacional, por conducto de:

a) La adopción de políticas de asentamientos humanos que -- sean audaces, significativas y eficaces, y de estrategias de planificación espacial que se ajusten en forma realista a las condiciones locales:

b) La creación de asentamientos más habitables, atractivos y eficientes, en que se reconozcan la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo, dentro de un marco de justicia social;

c) La creación de posibilidades para la participación efectiva de todos los habitantes en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos;

d) La elaboración de criterios originales para la formulación y aplicación de programas de asentamiento por conducto de un uso más adecuado de la ciencia y la tecnología y de una financiación — nacional e internacional suficiente;

e) La utilización de los medios de comunicación más eficaces para el intercambio de conocimientos y experiencia en la esfera de los asentamientos humanos;

f) La consolidación de los vínculos de cooperación internacional, tanto a escala regional como mundial;

g) La creación de oportunidades económicas que conduzcan a una situación de empleo total donde, en condiciones saludables y seguras, se compense equitativamente a mujeres y hombres por su trabajo, con beneficios monetarios, sanitarios y otras ventajas.

2. - En la respuesta a ese desafío, los asentamientos humanos — deben considerarse instrumentos y objetos del desarrollo. Los objetivos de las políticas de asentamientos son insuperables de las — metas de cada uno de los sectores de la vida social y económica. Por lo tanto, las soluciones para los problemas de los asentamientos — humanos deben concebirse como parte integrante del proceso de — desarrollo de cada una de las naciones y de la comunidad mundial.

3. - Teniendo presentes esas oportunidades y consideraciones y habiendo convenido en la necesidad de hallar principios comunes que orienten a los gobiernos y a la comunidad mundial en la solución de los problemas de los asentamientos humanos, la Conferencia proclama los siguientes principios generales y directrices para la acción.

## II. PRINCIPIOS GENERALES

1. - El mejoramiento de la calidad de la vida de los seres humanos es el primero y más importante de los objetivos de toda política de asentamientos humanos. Esas políticas deben facilitar el rápido y continuo mejoramiento de la calidad de la vida de todas las personas, comenzando por la satisfacción de las necesidades de la alimentación, vivienda, agua pura, empleo, salud, educación, capacitación, seguridad social sin discriminación alguna basada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la ideología, el origen nacional o social u otra causa, en un marco de libertad, dignidad y justicia social.
2. - En el esfuerzo por cumplir ese objetivo, debe atribuirse -- prioridad a las necesidades de las personas de situación menos favorable.
3. - El desarrollo económico debe conducir a la satisfacción de las necesidades humanas y es el medio necesario para el logro de una mejor calidad de vida, siempre que ella contribuya a una distribución más equitativa de sus beneficios entre las personas y -- las naciones. En este contexto, debe prestarse especial atención a la transición acelerada, en los países en desarrollo, de las actividades primarias a las secundarias de desarrollo y, en particular, al desarrollo industrial.
4. - La dignidad humana y el ejercicio de la libre elección en -- armonía con el bienestar público general son derechos fundamentales que deben garantizarse en toda sociedad. Por consiguiente, es deber de todos los seres humanos unirse a la lucha contra toda forma de colonialismo, agresión y ocupación extranjeras, dominación, apartheid y todas las formas de racismo y discrimina-- ción racial.

5. - El establecimiento de asentamientos en territorios ocupados por la fuerza es ilegal y está condenado por la comunidad internacional. Sin embargo, aún hace falta tomar medidas contra el establecimiento de tales asentamientos.
6. - Deben reconocerse y ampararse el derecho a la libertad de movimiento y el derecho de cada persona a elegir el lugar de asentamiento dentro del territorio de su propio país.
7. - Todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de escoger su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de conformidad con la voluntad de su población, sin ingerencia, coerción o amenaza externa de ninguna clase.
8. - Todo Estado tiene derecho a ejercer su soberanía plena y permanente sobre sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas, adoptando las medidas necesarias para la planificación y gestión de sus recursos y tomando precauciones para la protección, preservación y mejoramiento del medio.
9. - Todo país debe tener derecho a heredar en forma soberana sus propios valores culturales creados a lo largo de su historia, así como el deber de preservarlos como parte integrante del patrimonio cultural de la humanidad.
10. - La tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo fiscalización pública el uso, la posesión, la disposición y la reserva de tierras. Todo Estado tiene derecho a planificar y administrar la utilización del suelo, que es uno de sus recursos más importantes, en tal forma que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales se basa en un plan amplio de utilización del suelo. Esas me-

didias deben asegurar la realización de los objetivos básicos de la - reforma social y económica para cada nación de conformidad con - su sistema y sus leyes de tenencia de la tierra.

11. - Las naciones deben evitar la contaminación de la biósfera y de los océanos y deben unirse al esfuerzo por poner término a la explotación irracional de todos los recursos ambientales, sean renovables o no renovables a largo plazo. El medio ambiente es patrimonio común de la humanidad y su protección incumbe a la toda comunidad internacional. Por consiguiente, todos los actos de las naciones y las personas deben inspirarse en un profundo respeto a la protección de los recursos ambientales de que depende la vida humana.

12. - Debe impedirse el derroche y uso incorrecto de los recursos en la guerra y en los armamentos. Todos los países deben --- comprometerse firmemente a promover el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, comenzando por el desarme nuclear. Los recursos liberados de ese modo deben utilizarse para lograr una mejor calidad de la vida para los habitantes de los países en desarrollo.

13. - Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente en la elaboración y aplicación de las políticas y programas de sus asentamientos humanos.

14. - A fin de lograr un progreso universal en la calidad de la vida, debe promoverse una estructura justa y equilibrada de las relaciones económicas entre los Estados. Por consiguiente, es -- indispensable aplicar con urgencia el Nuevo Orden Económico Internacional, basado en la Declaración y el Programa de Acción -- aprobados por la Asamblea General en su sexto período extraordinario de sesiones, y en la Carta de Derechos y Deberes Económi-

cos de los Estados.

15. - Debe atribuirse la más alta prioridad a la rehabilitación de las personas expulsadas y sin hogar que han sido desplazadas por desastres naturales o artificiales y, en particular, por el hecho de la agresión foránea. En este último caso, todos los países tienen el deber de colaborar plenamente a fin de lograr que las partes interesadas permitan el regreso de las personas desplazadas a sus hogares y les concedan el derecho a poseer sus bienes y pertenencias y a disfrutar de ellos sin inherencia alguna.

16. - Los asentamientos, monumentos y otros bienes históricos del patrimonio nacional, incluido el religioso, deben protegerse contra cualquier acto de agresión o abuso por parte de la potencia ocupante.

17. - Todo Estado tiene el derecho soberano de regular las inversiones extranjeras y ejercer un control eficaz sobre ellas, incluidas las empresas transnacionales, que dentro de su jurisdicción nacional afecten directa o indirectamente a los programas de asentamientos humanos.

18. - Todos los países, en particular los países en desarrollo, deben crear condiciones que permitan la integración plena de las mujeres y los jóvenes en las actividades políticas, económicas y sociales, especialmente en las propuestas de planificación y ejecución de los asentamientos humanos y en todas las actividades conexas, sobre la base de la igualdad de derechos, a fin de lograr una utilización eficaz y plena de los recursos humanos disponibles, teniendo presente que las mujeres constituyen la mitad de la población mundial.

19. - La cooperación internacional es un objetivo y un deber co

mún a todos los Estados y, por consiguiente, deben desplegarse - los esfuerzos necesarios para acelerar el desarrollo social y económico de los países en desarrollo, dentro de un marco de condiciones externas favorables que sean compatibles con sus necesidades y aspiraciones y que incluyan el respeto debido a la igualdad soberana de todos los Estados.

### III. DIRECTRICES PARA LA ACCION

1. - Se recomienda que los gobiernos y las organizaciones internacionales hagan todos los esfuerzos posibles para adoptar medidas urgentes según lo establecido en las directrices siguientes:
2. - La responsabilidad de preparar planes de estrategias especiales y adoptar políticas de asentamientos humanos para orientar los esfuerzos de desarrollo socioeconómico compete a los gobiernos. Esas políticas deben constituir el elemento indispensable de una estrategia amplia de desarrollo y estar vinculadas y armonizadas con las políticas de industrialización, agricultura, bienes tar social y preservación ambiental y cultural a fin de que cada -- uno de esos aspectos respalde al otro en el aumento gradual del -- bienestar de toda la humanidad.
3. - La política de asentamientos humanos debe propender a - la integración o coordinación armoniosa de una amplia variedad - de componentes, incluidos, por ejemplo, el crecimiento y la dis-- tribución de la población, el empleo, la vivienda, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios. Los gobiernos deben crear organismos, mecanismos e instituciones para la elabo-- ración y aplicación de esa política.

4. - Es de importancia fundamental que en los esfuerzos nacionales e internacionales se de prioridad a mejorar el habitat rural. En este contexto, deben hacerse esfuerzos para reducir las diferencias entre las zonas rurales y urbanas, así como entre las regiones y dentro de las propias zonas urbanas, a fin de lograr un desarrollo armónico de los asentamientos humanos.
5. - Las características demográficas, naturales y económicas de muchos países exigen políticas relativas al crecimiento y la distribución de la población, a la tenencia de la tierra y a la localización de las actividades productivas a fin de asegurar procesos ordenados de urbanización y organizar la ocupación racional del espacio rural.
6. - Las políticas y programas de asentamientos humanos deben definir normas mínimas progresivas sobre una calidad aceptable de vida y procurar cumplirlas. Esas normas variarán dentro de los países y entre ellos, así como en relación con las épocas, y -- por lo tanto han de sufrir modificaciones de acuerdo con las condiciones y posibilidades. Algunas normas se definen con mayor propiedad en términos cuantitativos, ofreciendo así objetivos determinados con precisión a nivel local y nacional. Otras normas deben ser cualitativas, condicionándose su realización a la necesidad que se experimente. Al mismo tiempo, la justicia social y una participación justa en los recursos exigen que se desaliente el consumo excesivo.
7. - Igualmente se deben destacar los perjuicios derivados de la transferencia de normas y criterios que sean adoptables sólo por minorías y que pueden agudizar las desigualdades, el mal uso de los recursos y el deterioro sociocultural y ecológico de los países en desarrollo.
8. - La vivienda y los servicios adecuados constituyen un dere

cho básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más destituidas mediante la orientación de programas de auto ayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios.

9. - La salud es un elemento indispensable en el desarrollo humano y uno de los objetivos de las políticas de asentamientos humanos debe ser el mejoramiento de las condiciones sanitarias ambientales y de los servicios sanitarios básicos.

10. - El derecho de ciudadano a participar en forma directa, individual y colectivamente, en la elaboración de las políticas y programas que afectan a su vida es fundamental para su dignidad humana. El proceso de selección y de realización de un método determinado para el mejoramiento de los asentamientos humanos debe concebirse en forma expresa teniendo presente la realización de ese derecho. Las políticas eficaces de asentamientos humanos requieren relaciones de colaboración continua entre el gobierno y el pueblo a todos los niveles. Se recomienda que los gobiernos nacionales promuevan programas que fortalezcan y orienten a las autoridades locales para una mejor participación en el desarrollo nacional.

11. - Por consiguiente, una verdadera política de asentamientos humanos que requiere la participación efectiva de toda la población debe utilizar en todo momento combinaciones de técnicas que permitan emplear todos los recursos humanos, tanto los calificados co

mo los no calificados. Debe garantizarse la participación equitativa de la mujer. Estos objetivos deben estar asociados a un programa - global de formación que permita introducir y utilizar tecnología que maximicen el empleo productivo.

12. - Las instituciones internacionales y nacionales deben propiciar y establecer programas y carreras educativas en el tema de - "los asentamientos humanos".

13. - La tierra es un elemento indispensable para el desarrollo - de los asentamientos humanos tanto urbanos como rurales. Por -- su disponibilidad limitada, el empleo y la tenencia de la tierra de-- ben estar sujetos al control público mediante medidas y leyes ade-- cuadas, incluidas políticas de reformas agrarias -como base esen-- cial de un desarrollo rural integrado- que permitan el traslado de recursos económicos hacia el sector agropecuario y el fomento de - la agro-industria, permitiendo una mayor integración y organiza-- ción de los asentamientos humanos, de acuerdo con los planes y - programas nacionales de desarrollo. El aumento del valor de las tie-- rras de dominio privado como resultado de las inversiones públicas, debe reintegrarse a la sociedad en su conjunto. Los gobiernos de-- ben asegurar también que las tierras agrícolas de primera clase des-- tinen a su uso más importante.

14. - Los asentamientos humanos se caracterizan por diferen-- cias marcadas de niveles de vida y oportunidades. El desarrollo ar-- monioso de los asentamientos humanos requiere que se atenúen - las disparidades entre las zonas rurales y las urbanas, entre las - distintas regiones y dentro de las propias regiones. Los gobiernos - deben adoptar políticas conducentes a disminuir las diferencias de niveles de vida y oportunidades entre las zonas urbanas y las no - urbanas. Estas políticas a nivel nacional deben ser complementa-- das por políticas conducentes a disminuir las disparidades de los ni

veles de vida entre los países, en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional.

15. - En la consecución de los objetivos socioeconómicos y ambientales del desarrollo de los asentamientos humanos, debe asignarse alta prioridad a los procesos de diseño y planificación física, cuya principal tarea es la síntesis de diversos enfoques de planificación y la transformación de metas amplias y generales en soluciones concretas de diseño. Hay que elaborar y fomentar metodologías de diseño sensibles y concretas, pertinentes a las circunstancias particulares de tiempo y espacio y basadas en la consideración de la escala humana.

16. - El diseño de los asentamientos humanos debe tener por objeto proporcionar un medio para la vida en que se preserve la identidad de los individuos, las familias y las sociedades y se proporcionen los medios para que haya vida privada, la posibilidad de una interacción frontal y la participación popular en el proceso de adopción de decisiones.

17. - Un asentamiento humano no es la simple agrupación de gente, vivienda y lugares de trabajo. Debe respetarse y estimularse la diversidad de características de los asentamientos humanos que reflejan valores culturales y estéticos y deben preservarse para la posteridad las zonas de importancia histórica, religiosa o arqueológicas y las zonas naturales de valor especial. Deben proporcionarse y reconocerse lugares de culto, en particular en las zonas de expansión de los asentamientos humanos, a fin de satisfacer las necesidades espirituales y religiosas de los diversos grupos, de conformidad con la libertad de expresión religiosa.

18. - Los gobiernos y la comunidad internacional deben facilitar la transferencia de tecnología y experiencia pertinentes, así —

como alentar y prestar asistencia en la creación de una tecnología local más adecuada a las características y patrones socioculturales de las poblaciones, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, teniendo en cuenta la soberanía y los intereses de los Estados participantes. Los conocimientos y experiencias acumulados en materia de asentamientos humanos deben estar a disposición de todos los países. Las instituciones de investigación y académicas deberían -- contribuir más plenamente a este esfuerzo prestando mayor atención a los problemas de los asentamientos humanos.

19. - Se deberá dar acceso en condiciones más favorables a la tecnología moderna y adaptar ésta, según convenga, a las condiciones económicas, sociales y ecológicas concretas y a las distintas etapas de desarrollo de los países. Debe estimularse el ajustar las prácticas comerciales que rigen la transmisión de tecnología a las necesidades de los países en desarrollo y evitar que los vendedores abusen de sus derechos.

20. - La cooperación internacional, técnica y financiera, de los países desarrollados con los países en desarrollo, deberá estar orientada sobre la base del respeto a la soberanía nacional y a los planes y programas nacionales de desarrollo, así como a solucionar problemas relativos a proyectos dentro de los programas de asentamientos humanos que tiendan a elevar la calidad de la vida de sus habitantes.

21. - Debe prestarse la atención debida a la aplicación de las tecnologías de conservación y reciclaje.

22. - En la planificación y administración de los asentamientos humanos, los gobiernos deben tener en cuenta todas las recomendaciones pertinentes sobre la planificación de los asentamientos humanos que se hayan originado en conferencias anteriores de las

Naciones Unidas sobre la calidad de la vida y los problemas del desarrollo que la condicionan, comenzando por la alta prioridad asignada en el marco mundial a la transformación del orden económico a nivel nacional e internacional (sexto y séptimo períodos extraordinarios de sesiones de la Asamblea General), los efectos ambientales de los asentamientos humanos (Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano), las ramificaciones del crecimiento demográfico en la esfera de la vivienda y la salud (Conferencia Mundial de Población, Bucarest), el desarrollo rural y la necesidad de aumentar la oferta de alimentos (Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma) y los efectos de la vivienda y el desarrollo urbano sobre la mujer (Conferencia Mundial del Año Internacional de La Mujer, ciudad de México).

23. - En la planificación de nuevos asentamientos humanos o en la reestructuración de los existentes debe darse alta prioridad a la promoción de condiciones óptimas y creativas para la coexistencia humana. Eso entraña la creación de un espacio urbano bien estructurado y a escala humana, la estrecha vinculación de las diferentes funciones urbanas, el alivio de las intolerables tensiones psicológicas a que se ve sometido el hombre en las zonas urbanas debido al hacinamiento y al caos, la creación de oportunidades de relaciones humanas y la eliminación de los conceptos urbanos que conducen al aislamiento humano.

24. - Guiada por los principios que anteceden, la comunidad debe ejercer su responsabilidad de apoyar los esfuerzos nacionales por hacer frente a los problemas de los asentamientos humanos. Como de los recursos de los gobiernos son insuficientes para satisfacer todas las necesidades, la comunidad internacional debe prestar la asistencia financiera y técnica necesaria, elaborar disposiciones institucionales adecuadas y buscar formas nuevas y eficaces de fomentarlos. Entre tanto, la asistencia a los países en --

desarrollo debe alcanzar por lo menos los objetivos porcentuales fijados en la estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## RESUMEN DEL DEBATE GENERAL

1. - El debate general se celebró desde el 31 de mayo hasta el 8 de junio en 14 sesiones plenarias. Participaron en el debate 149 - representantes de delegaciones nacionales, organizaciones intergubernamentales, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Utilizaron - películas abreviadas audiovisuales para complementar sus discursos 80 oradores. Se dió lectura ante la Conferencia a una declaración en nombre del Foro Habitat.
  
2. - Representantes de los jefes de Estado de Benin, Bolivia, el Chad, Egipto, los Emiratos Arabes Unidos, los Estados Unidos de -- América, España, Filipinas, el Irán, Lesotho, Liberia, Marruecos, Mauritania, el Perú, Rumania, Sri Lanka y Túnez, así como el representante del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, transmitieron mensajes especiales. Asimismo, se transmitió un mensaje de Su Santidad el Papa Paulo VI. En estos mensajes se expresaba gratitud al Gobierno huésped y se hacía hincapié en la suma importancia de la Conferencia como foro mundial para iniciar el proceso de ocuparse de una situación de gravedad y tragedia para cientos de millones de personas. En ellos se expresaba también fidelidad a los propósitos de las Naciones Unidas, confianza en su capacidad para adoptar medidas colectivas que resolvieran la crisis que enfrentaba actualmente la humanidad y la esperanza de que la humanidad podría hacer frente a los problemas que plantea el crecimiento y las expectativas cada vez mayores de la población del mundo.
  
3. - Una característica singular del debate general fue la utilización de películas abreviadas audiovisuales, que ilustraron dramáticamente no sólo las disparidades y las dificultades a que hace frente la población de todo el mundo, sino también las grandes po-

sibilidades y la determinación de todas las naciones de buscar y de encontrar soluciones a sus problemas particulares. Los Delegados se vieron enfrentados, por primera vez en una conferencia mundial, con una viva imagen de la sociedad humana y de su lucha -- por sobrevivir y lograr una vida mejor en todos los lugares de este planeta. Proporcionó una visión sin precedentes de las tragedias, la miseria y los éxitos de los seres humanos de todo el mundo y -- concedió una dimensión inolvidable al debate general. Muchos De legados hicieron hincapié en la necesidad de preservar los elemen tos audiovisuales de la Conferencia y de asegurar su difusión más amplia posible.

#### PRINCIPALES ESFERAS DE PREOCUPACION

4. - Un grupo predominante de países ha entrado sólo recientemente en el rápido proceso de desarrollo y urbanización y su situación actual es en gran medida una consecuencia de períodos - de dominación y explotación extranjeras. Esta situación se caracteriza generalmente por ejercer presiones muy fuertes de creci-- miento de la población, desigualdades de desarrollo, debilidades - en las bases económicas nacionales, escasez de recursos y necesidad urgente de que mejoren los elementos básicos para la cali-- dad de la vida, tales como condiciones sanitarias, nutrición, su-- ministro de agua, edificaciones básicas y viviendas para las perso-- nas sin hogar y oportunidades de trabajo.

5. - Otro grupo, constituido por países que están actualmen-- te en un nivel muy elevado de desarrollo económico, pasó por los principales procesos de urbanización en la segunda mitad del si-- glo XIX y primera mitad del siglo XX. Su nivel de urbanización y los de tecnología y recursos disponibles son por lo general muy - elevados. Sin embargo, estos países enfrentan las consecuencias de los fortuitos procesos de urbanización del pasado, así como de

presiones ambientales cada vez mayores.

6. - Finalmente, hay un tercer grupo integrado por países - que sufrieron daños bélicos sumamente severos durante la segunda guerra mundial y que han combinado los procesos de una planificación coordinada de desarrollo más o menos adelantada y su ejecución.

7. - Hubo consenso en que los medios y arbitrios para solucionar los problemas actuales eran distintos para cada uno de estos tres grupos y diferían aún más de una nación a otra de acuerdo con, entre otras cosas, sus sistemas sociales y políticos. Existe un denominador común, que es la conciencia general del desafío planteado por el desarrollo, de su complejidad, y un reconocimiento general de la necesidad urgente de mejorar la calidad de la vida, de lograr una participación más equitativa y justa de los recursos y mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos de la población.

8. - Los desafíos a que hace frente la humanidad en las esferas interrelacionadas del crecimiento de la población, el desarrollo económico, los cambios sociales, la urbanización y la evolución ambiental fueron examinados por todos los oradores, quienes ofrecieron una evaluación amplia de las causas y los efectos y se refirieron a las condiciones previas sociales, económicas y políticas, tanto en el plano internacional como en el nacional, para la solución feliz de esos problemas formidables. La mayoría de los oradores analizaron la situación y las condiciones que existen actualmente en sus respectivos países e informaron sobre las medidas ya adoptadas o previstas y sobre las distintas dificultades que enfrentan en el proceso de urbanización y la ejecución de programas y políticas en materia de vivienda.

9. - Se hizo hincapié constantemente en los antecedentes -

de absoluta pobreza y degradación humanas a que se encontraba - sujeta la mayoría de la humanidad, en un mundo de evidentes disparidades en oportunidades económicas y sociales. Los asentamientos humanos representaban sólo un aspecto de un problema mucho más profundo, a saber, las condiciones de vida en que tenían que vivir más de las tres cuartas partes de la humanidad. Así pues, al preparar estrategias para la transformación de los asentamientos humanos, era indispensable que se atendieran todas las demás necesidades básicas: los alimentos, el agua, el trabajo, la salud y la educación. Como pusieron de relieve muchos oradores, estos problemas no se limitaban a las naciones en desarrollo y su solución eficaz revestía igual importancia para los países desarrollados. La Conferencia no fue un acontecimiento aislado ni trató un problema aislado, se ocupó de los esfuerzos mundiales de las Naciones Unidas y de sus distintos miembros por mejorar la calidad de la vida de toda la humanidad en el contexto de un Nuevo Orden Económico Internacional. Muchos oradores expresaron su preocupación por la lentitud de este proceso y la escasez de tiempo.

10. - Debido a las desigualdades económicas que existen dentro de cada nación y entre las distintas naciones, las condiciones de la vivienda en el mundo varían en muy gran medida. Muchos oradores insistieron en que era necesario adoptar medidas urgentes para modificar las condiciones negativas y peligrosas de los asentamientos humanos en zonas rurales y urbanas de todo el mundo y en que esto hace que el tema sea a la vez político y técnico.

11. - El fenómeno de la explosión demográfica de los últimos 30 años, y la virtual certeza de que la población mundial se duplicará de nuevo en los próximos 30 años, constituían otra causa predominante de preocupación. Como se hizo notar, casi 300 millones de personas en los países en desarrollo se habían trasladado a zonas urbanas desde 1950, en muchos casos cambiando sólo la pobreza ru-

ral por la urbana, ocasionando penosos hacinamientos y perjudicando gravemente a las industrias agrícolas. La regulación de la población no era de suyo una solución, pues ya habían nacido -- quienes necesitaban satisfacer las necesidades de una vida digna. Se ha creado, existe y debe resolverse lo que se ha dado en llamar "una crisis de organización social y de la civilización misma". El fenómeno del tamaño y el crecimiento de la población ofrece uno de los imperativos centrales de la cuestión de los asentamientos humanos.

12. - Muchos oradores observaron también el problema en el contexto de la distribución inequitativa de ingresos dentro de las naciones. Algunos dijeron que la experiencia de sus países era -- que la distribución de fuerzas productivas y en la creación de nuevos polos de crecimiento habían sido los métodos más efectivos para regular la distribución de la población y fomentar el equilibrio de las condiciones de vida dentro de las distintas regiones. Otros oradores opinaron que en la situación de los países menos adelantados, las primeras medidas debían consistir en el desarrollo de -- industrias secundarias en las zonas rurales y de una red de ciudades mercados.

13. - En relación con la distribución desproporcionada de la población y de las oportunidades dentro de los países, se señaló -- que alrededor del 60 % de la población de las naciones en desarrollo vivían en zonas rurales y, en muchos casos, sin el capital, la educación o la tecnología indispensables para mejorar su condición. Algunos oradores se refirieron a la conveniencia de reasentarse a los trabajadores agrícolas en otras zonas y de darles asesoramiento básico en la conservación del suelo y utilización de la tierra, mientras que otros subrayaron que tales medidas eran imposibles o no eran viables en sus países. El hecho de la honda pobreza y miseria rurales era, por consiguiente, un aspecto importante

del problema de los asentamientos humanos, que no debía considerarse aisladamente ni tampoco ignorarse. Con frecuencia, se destacó la necesidad de equilibrio en la planificación urbana y rural.

14. - Si bien la gran mayoría de los oradores hicieron especial hincapié en la necesidad de la planificación nacional y de una firme voluntad política, otros expresaron que en sus países la administración local eficaz había sido el componente más importante. Varios oradores estimaron que había una fuerte interdependencia entre ambos elementos y reconocieron la importancia y el valor de planes locales y proyectos de autoayuda que se aplicasen dentro de un marco nacional más amplio. Muchos oradores señalaron que las estructuras institucionales vigentes en los planos nacional y local habían sido un mecanismo inadecuado para el tratamiento de los problemas relativos a los asentamientos humanos. Hubo amplio acuerdo en que el desarrollo fortuito e improvisado del pasado no podía continuar si en verdad, se deseaba resolver la crisis. Aunque no hubo acuerdo sobre los métodos, especialmente sobre el papel de la industria privada y los derechos de propiedad, se convino en general en ese aspecto fundamental.

15. - Sin embargo, el problema no es simplemente de recursos financieros y de planificación. Como se destacó a menudo, había habido anteriormente una tendencia a ignorar los aspectos sociales de los asentamientos humanos, y sus consecuencias eran hoy demasiado evidentes. Con frecuencia se había demostrado que los antiguos valores y tradiciones sociales no podrían sobrevivir a la intensa presión de las cifras, de la pobreza y de las repercusiones de la tecnología moderna y de la producción en grandes cantidades. Por consiguiente, una política nacional eficaz debía reflejar no sólo las prioridades nacionales, sino también los valores culturales y sociales que aglutinaban a la sociedad y le brindaba cohesión y firmeza particulares.

16. - Muchos oradores subrayaron que los problemas técnicos, aunque claramente importantes, no lo eran tanto como los políticos. El compromiso político era el primer paso indispensable en la creación de políticas de vivienda, y también era decisivo que los ciudadanos asumiesen una función de participación en todo el proceso. Muchos oradores subrayaron que una vivienda decente, de precio moderado y un ambiente adecuadamente habitable, eran derechos humanos fundamentales que todo el Estado debía garantizar y observar. La vivienda se relacionaba también estrechamente con el trabajo, y el desarrollo de los asentamientos humanos debía emanar de una política social que atendiese a las exigencias de la producción e industrias de planificación. La abolición de las desigualdades en las condiciones de la vivienda entrañaba, pues, medidas urgentes y eficaces para sostener, financieramente y de otro modo, al pueblo desposeído. Por lo tanto, la política de la vivienda guarda una relación estrecha con las políticas sociales generales.

17. - Varios oradores subrayaron que, si bien a menudo se prestaba más atención a la expansión de las ciudades y a los nuevos programas de urbanización, debían determinarse programas apropiados de renovación del actual inventario urbano. Se señaló el riesgo de programas de renovación urbana que desatendiesen a la población actual existente que, en consecuencia, debía trasladarse originando graves consecuencias sociales. El complejo análisis de costos y beneficios socioeconómicos podía demostrar que la modernización adecuada del inventario de vivienda existente debía considerarse como un componente importante de las políticas generales de urbanización y vivienda.

18. - No obstante, como frecuentemente se subrayó, los asentamientos humanos debían abarcar todos los elementos de una infraestructura técnica y de todas las funciones y servicios necesarios del sistema económico y social, para que fuesen eficaces y tu-

viesen éxito. En muchos países no existía y debía crearse esa infraestructura adecuada de comunicaciones, agua, eliminación de desperdicios, empleo y oportunidades sociales. Así, en el centro del problema yacía toda la cuestión del desarrollo, así como la tarea de disminuir la gran distancia que aún separaba a la mayoría de la humanidad de la minoría. Sin ello, no podrían tratarse cuestiones tales como la dispersión de la población rural, los barrios de tugurios, la contaminación urbana y los riesgos para la salud.

19. - Algunos oradores señalaron la característica dicotomía - que se produce en las zonas urbanas que crecen velozmente, entre la escasez de fuerza de trabajo calificada, por una parte, y el número en rápido aumento de inmigrantes no calificados y desempleados en esas ciudades. En relación con esto se citaron algunos ejemplos en que los moradores inmigrantes de asentamientos espontáneos, - que representaban un potencial social muy alto, participaban en actividades de autoconstrucción y económicas de diversos tipos que constituían la primera etapa de la capacitación vocacional de una fuerza de trabajo urbano.

20. - Otro asunto importante era el de la tierra. A este respecto un número considerable de oradores se pronunció a favor de la propiedad pública o del control público de la tierra o de la imposición de un gravamen al valor agregado, a fin de que los beneficios derivados de las actividades de la comunidad pudiesen recuperarse como protección contra la especulación con los terrenos que muchos consideraban una causa importante del problema de los asentamientos. Sin embargo, otros eran partidarios de políticas nacionales que protegieran a la comunidad de la especulación excesiva - al mismo tiempo que salvaguardaban los derechos a la propiedad privada. Hubo acuerdo en general en que el empleo y el mal empleo de la tierra eran problemas fundamentales, particularmente en el contexto de la necesidad de duplicar la producción de alimentos ---

principalmente en los países en desarrollo en los próximos 30 años.

21. - Muchos oradores dijeron que el racismo, la explotación y la perpetuación de los privilegios podría llevar a un control de la tierra contrario a las aspiraciones de sus habitantes, particularmente cuando el control era ejercido por un régimen colonial o extranjero. Algunos oradores se refirieron concretamente a las situaciones imperantes en Sudáfrica, Rhodesia del Sur y Namibia. Dijeron que el derecho de los pueblos a ejercer control total sobre su propia tierra era una condición necesaria para la formulación de políticas correctas en materia de asentamientos humanos. Debía fortalecerse el actual derecho de los pueblos autóctonos a fin de que pudieran asumir la responsabilidad sobre el control del acceso a sus tierras.

22. - Varios delegados expresaron su preocupación por el destino y el futuro del pueblo palestino. El representante de la Organización de Liberación de Palestina indicó la posición de la OLP y describió la difícil situación de su pueblo, privado de lo que consideraba su asentamiento humano por legítimo derecho. El delegado de Israel sostuvo que este asunto no tenía relación con el tema de la Conferencia y señaló los progresos logrados por su gobierno al tratar de dar una solución humana al problema de los refugiados.

23. - Algunos delegados expresaron sus distintas opiniones respecto de la región y los habitantes del Sahara Occidental.

24. - Dos delegados se refirieron a los problemas políticos y sociales de Chipre y ambos mantuvieron sus opiniones expresas.

#### ZONAS DE POLITICA Y SOLUCIONES

25. - Si bien las preocupaciones de las diversas naciones y co-

munidades en lo tocante a los asentamientos humanos varían ampliamente, ciertas experiencias parecen ser comunes en general y de importancia para el futuro. Constituye una notable característica de nuestra época el que se reconozca ya universalmente la responsabilidad que tiene el Estado de proporcionar, o ayudar a proporcionar, hogares para sus ciudadanos. Los métodos empleados son muy diferentes, lo mismo que las circunstancias, pero el principio no se discute. La unanimidad que existe sobre este punto es digna de atención.

26. - La mayoría de los oradores se refirieron a las experiencias de sus propios países en ciertas esferas de los asentamientos humanos. Muchos subrayaron la necesidad de la participación y cooperación del público en la planificación; también subrayaron el desarrollo de técnicas de construcción de viviendas de bajo costo mediante el empleo de materiales y tecnología locales. Se mencionaron asimismo el suministro de terrenos, servicios e instalaciones básicos y préstamos sin interés para construir y renovar; el fomento de la industria de la construcción, de la formación profesional y de planes amplios para la educación de planificadores, administradores y trabajadores sociales; y el acceso a nuevos métodos procedentes de otros países. Muchos insistieron en el papel crucial de la difusión de la tecnología moderna y se mencionaron en particular las potencialidades de la tecnología de satélites para una amplia serie de proyectos de planificación de asentamientos humanos. Se propuso la creación de un "cuerpo tecnológico" para capacitar funcionarios locales y colaborar con ellos en los amplios y nuevos y complejos problemas de la gestión de los asentamientos humanos.

27. - Algunos delegados y representantes de organizaciones no gubernamentales señalaron también que debía procederse con cautela respecto del desarrollo de sistemas de energía eléctrica en

gran escala basados en la energía nuclear y expresaron dudas acerca de la seguridad, el carácter práctico y el valor económico de la energía nuclear. Se recomendaron inversiones para el desarrollo de otras formas de energía, incluidas la eólica, la solar y la hidráulica.

28. - Muchos oradores se refirieron a las dimensiones económicas, sociales y estéticas de las tecnologías de la construcción. - Se arguyó que si bien las modernas tecnologías industrializadas ofrecían un alto porcentaje de producción masiva de viviendas e instalaciones conexas, podían ser económicamente contraproducentes en aquellos países donde había un superávit de mano de obra, menos costosa que los métodos mecánicos. La producción masiva, justificada por la demanda popular, constituía un desafío para los arquitectos y planificadores que debían encontrar nuevos diseños y soluciones estéticas que evitaran la monotonía y las dimensiones deshumanizantes en las zonas residenciales en expansión. Se hizo hincapié en la necesidad de mejorar y modernizar las tecnologías locales y tradicionales, especialmente porque ello constituía la solución más realista y pragmática para muchos países en desarrollo. Se señaló también que, incluso en los países más avanzados industrialmente, la tecnología de la construcción no había progresado tanto como otras tecnologías y que los costos seguían siendo altos.

29. - En general, se consideró que la prioridad dominante era la de dar vivienda a quienes carecían de hogar y ayudar a los menos favorecidos y, que a ese respecto, se habían hecho progresos en varios países gracias a los nuevos diseños y métodos de construcción de viviendas de bajo costo. Varios oradores destacaron el valor de las organizaciones regionales y subregionales en cuanto al intercambio de conocimientos y experiencia. Un orador se refirió concretamente a las posibilidades que en materia de investigación para

**el Habitat ofrecía la Universidad de las Naciones Unidas.**

30. - Uno de los temas centrales del debate fue la convicción - de que las estrategias para el desarrollo sólo habían tenido -y tendrán- éxito como parte integral de estrategias socioeconómicas -- más amplias. Varios oradores, procedentes de países europeos se refirieron concretamente a los programas de reconstrucción masiva aplicados después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo éxito se había debido a la resolución de todos los interesados de restablecer e incluso mejorar la vida económica y social de sus naciones. La voluntad de restablecer los valores culturales de sus patrimonios nacionales fue explicada como una respuesta a las necesidades espirituales de una sociedad y al deseo de conservar la identidad nacional. Otros oradores se refirieron a los nuevos problemas urbanos, creados por las migraciones de los habitantes de las zonas rurales, y a los esfuerzos realizados no sólo para ubicarlos mejor, si no también para realzar la importancia de hacer más atractivas las condiciones de vida y de empleo en las zonas rurales. Algunos oradores destacaron la necesidad de establecer una estrecha cooperación entre los sectores público y privado.

31. - El hecho de que en el pasado no se hubieran tomado en cuenta los factores ecológicos y ambientales en la planificación de los asentamientos humanos tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, había sido causa de un deterioro de las condiciones urbanas que constituía una clara amenaza para la salud y la felicidad de sus habitantes y, en términos más generales, para los sistemas ecológicos. Varios oradores se refirieron a las tensiones sociales generadas por las grandes concentraciones urbanas, - como asimismo al hecho de que ellas indudablemente aumentarían en forma sustancial a medida que aumentarían el número de sus habitantes y su densidad, a menos que se adoptaran medidas drásticas al respecto. Pero aunque se reconociera la necesidad de adop

tar tales medidas, en muchos casos no existían los recursos financieros y técnicos necesarios.

32. - Con frecuencia se destacó que uno de los requisitos previos esenciales para el desarrollo de los asentamientos humanos era la participación de los ciudadanos en la planificación y construcción de sus propias viviendas y del medio en que trabajan. A este respecto debía subrayarse especialmente la importancia que revestía una democracia local. Era menester garantizar a los ciudadanos los medios de participar e influir en la adopción de decisiones relativas a la utilización de la tierra, al medio, a la cantidad y calidad de la edificación, la financiación y las comunicaciones. También debía fomentarse la participación de las organizaciones no gubernamentales, tales como los sindicatos y las organizaciones de residentes y de inquilinos en el proceso de adopción de decisiones. Muchos oradores destacaron la necesidad de reconocer los derechos y las funciones que cabían a las mujeres, los niños y los ancianos, en la creación y en la vida de todo asentamiento humano.

#### COOPERACION INTERNACIONAL

33. - En general se reconoció que era necesario mejorar mucho la cooperación internacional, pero los oradores difieren en cuanto a los mecanismos más eficaces para ello. Algunos hablaron del valor de contar con más expertos de las Naciones Unidas; otros manifestaron preferencia por la cooperación en el plano regional en vez del mundial; algunos se mostraron cautos en cuanto a examinar la posibilidad de un nuevo mecanismo internacional hasta tanto los requerimientos fueron más claros. Algunos oradores se refirieron a la necesidad de contar con un nuevo órgano en el que pudieran aunarse las actividades relativas a las cuestiones de los asentamientos humanos que en ese momento estaban dispersas en

tre diversos organismos y programas, y varios países manifestaron estar dispuestos a ser huéspedes de un organismo de esa índole, - mientras que varios representantes manifestaron la opinión de que la cuestión de los asentamientos debía seguir siendo parte del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Por otra -- parte, se sugirió que el Centro de Vivienda, Construcción y Plani-- ficación del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sería el organismo más adecuado, y que el Programa de las Naciones Uni-- das para el Desarrollo debía tener un papel sustantivo. Los dirigen-- tes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y del PNU-- MA manifestaron su interés y su voluntad de ocuparse de los pro-- gramas consolidados de asentamientos humanos como parte de sus respectivas organizaciones.

34. - Hubo acuerdo general en que uno de los elementos más - promisorios para la cooperación internacional residía en un mejor intercambio de información y conocimientos, pero muchos orado-- res reiteraron que los problemas de los asentamientos humanos só-- lo podían ser comprendidos y resueltos como parte de una estrate-- gia mundial para el desarrollo que fuese ambiciosa, amplia y cohe-- rente. Algunos propugnaron el principio de la autoayuda y los pro-- gramas nacionales urgentes. Se señaló que las inversiones en ar-- mamentos, que excedían en mucho a las destinadas a educación, - sanidad y vivienda, constituían un obstáculo permanente para la - realización de esos objetivos. Algunos oradores consideraron que la cooperación más eficaz era la que se desarrollaba entre expertos, y que una de las necesidades más urgentes de los países en desa-- rrollo era formar arquitectos, planificadores, ingenieros y agrimen-- sores, pero en ese momento pocos contaban con los recursos para hacerlo.

35. - Se señaló que un campo especial para una mayor coope-- ración internacional era el de los programas de socorro en casos -

de desastre naturales y, especialmente en lo tocante a la planificación previa a los desastres. Las gravísimas pérdidas ocasionadas por tales desastres indicaban que esa debía ser una de las esferas más importantes para la cooperación internacional y para una permanente interacción de las experiencias recogidas.

36. - Se destacó asimismo que las organizaciones no gubernamentales podrían hacer una contribución muy especial respecto de las cuestiones de asentamientos humanos, ya que contaban -- con una amplia gama de intereses y considerables recursos de personal, capacitación técnica y conocimientos en materia de situaciones especiales, que podrían utilizarse tanto en el plano internacional como en el nacional. Su identificación con los esfuerzos de los gobiernos podría contribuir a que la población aceptara la -- evolución social y las actividades para el desarrollo, las apoyara y participara en ellas.

#### FORO HABITAT

Simultáneamente a la Conferencia, un Comité Internacional no gubernamental preparó un programa básico que se discutió en el Foro. El objetivo del programa fue destacar los problemas específicos de las clases menos favorecidas en todos los -- países. En armonía con la gran complejidad y variedad de problemas que plantean los asentamientos humanos, el Foro propició in -- intercambio de puntos de vista interdisciplinarios que incluyeron -- considerandos de carácter político, económico, técnico y social. - Al mismo tiempo, hubo conferencias, presentaciones, seminarios, talleres, películas y actividades artísticas, entre otras.

A partir del 31 de mayo, se dieron a conocer resúmenes de lo que estaba sucediendo en la Conferencia Gubernamental. Posteriormente, los temas del día se decidieron por los discursos -

y debates que provocaban dichos resúmenes. Sin embargo, se escogieron nueve temas básicos que sirvieron de marco a la reunión no gubernamental, siendo éstos los siguientes: el medio ambiente natural y el condicionado por el hombre; la justicia social y el problema de las diferentes culturas y sus valores filosóficos; los asentamientos humanos y el nuevo orden económico internacional; las políticas nacionales sobre asentamientos humanos; la participación en la planeación y la implementación de esas políticas; la tenencia y usufructo de la tierra; la participación de la comunidad en el mejoramiento de la forma de vida; los asentamientos rurales; y las tecnologías orientadas al beneficio de los asentamientos humanos.

Una serie de talleres exploraron aspectos específicos de las ponencias originales; otros, abordaban materias tales como: alojamientos baratos o construidos por el propio beneficiario; el financiamiento del desarrollo de los asentamientos humanos; la conservación de la energía y de otros recursos; las políticas de población; la cooperación entre el gobierno y los organismos no gubernamentales en el mejoramiento de los asentamientos humanos; los alojamientos para zonas de desastre; las mujeres y los asentamientos humanos; la pobreza extrema; las carencias de los niños; las áreas metropolitanas y sus problemas; la inmigración del campo a las ciudades y, finalmente, la educación.

Por otra parte, durante el desarrollo de la Conferencia, la Delegación Mexicana estuvo en contacto con los asistentes al Foro Habitat. Se fijó el 10 de junio como fecha para la celebración de una reunión entre los grupos representantes del país, el gubernamental y el no oficial.

Esta reunión tuvo como propósito fundamental permitir un intercambio de ideas y consideraciones resultantes de la participación en la Conferencia y en el Foro, para que todos los asis--

tentes tuvieran una visión más completa de las actividades realizadas en una y otro.

Asimismo, se convino en que este intercambio de ideas se orientara al establecimiento de criterios comunes, en relación con los asentamientos humanos, no sólo para el estudio de los mismos en la Conferencia, sino incluso para aplicarlos en el caso específico del país.

Entre los temas que ahí se abordaron, con relación a la Conferencia, se deben destacar las Recomendaciones para la Acción Nacional, la Declaración de Principios, y los Programas de Cooperación Internacional.

En lo tocante al Foro, se abordaron como puntos de mayor relevancia los siguientes: Declaración de Principios del Foro; Problemas y Ventajas del Foro; Cooperación Internacional; Tecnología Adecuada; Autoayuda para la Vivienda; Uso y Posesión de la Tierra; y por último, se destacaron ampliamente algunos aspectos tratados en el Foro; así como observaciones personales relacionadas con las Acciones Nacionales y la Planeación Nacional de los Asentamientos Humanos y, muy especialmente, el tema de la Participación Popular y la Acción Comunitaria.

Una de las conclusiones fundamentales a que se llegó, fue la de dar periodicidad a las reuniones de este tipo, si fuera posible a nivel Latinoamericano, así como la de dar una muy amplia difusión a la información y los resultados de las mismas en todo el país, para lo cual se ofrecieron los servicios y las instalaciones necesarios. Además se recabó la opinión de los participantes en la reunión, para que la Delegación de México seleccionara las películas presentadas en la Conferencia, con el fin de adquirirlas y ponerlas a disposición del público mexicano.

Por otra parte, además del contacto entre los grupos de nacionales, la Delegación Mexicana, el día 7 de junio, ofreció una recepción a los representantes de la comunidad internacional para estrechar vínculos e intercambiar experiencias. Asistieron los organizadores de la Conferencia, delegados de todos los países participantes y de la Organización de las Naciones Unidas.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. - El problema de los asentamientos humanos es ancestral en nuestro país. Hasta antes de Luis Echeverría, no se habían dado políticas con carácter integral, muchas de ellas sectoriales o fragmentarias, sobre la vivienda, la educación, la salud, regularización de la tenencia de la tierra, reforma agraria, recursos hidráulicos, etc. no existía hasta hace unos meses, el sustento legal y el andamiaje jurídico que estableciera las bases para un desarrollo urbano y regional equilibrado.

SEGUNDA. - Faltan por otro lado, mecanismos financieros y administrativos que le den los instrumentos necesarios a las autoridades para planificar la fundación, conservación y crecimiento de los asentamientos humanos, éstos y muchos otros problemas no nos hacen caer en la fácil y errónea solución de pensar de que con sólo la voluntad del Jefe del Ejecutivo o la expedición de leyes o decretos se van a resolver los problemas, es necesario conjugar todos los esfuerzos públicos, sociales y privados mediante una estrategia general de desarrollo.

TERCERA. - A través de medidas de carácter legislativo y administrativo, como la Ley General de Población y su Reglamento, reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley General de Asentamientos Humanos y otras, ha sido posible dar un gran salto en materia urbana y regional.

CUARTA. - El uso racional del suelo y la adopción de una equilibrada política de población y de asentamientos humanos, se inscribe en el concepto democrático del constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo, base de las instituciones nacionales y de los esfuerzos reivindicadores de la Revolución. Así -

es como nace la Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo -- contenido está inspirado en un profundo humanismo y su propósito fundamental es dar a los habitantes del país la posibilidad de vivir, en un centro de población digno, como un anhelo de justicia social.

QUINTA. - Esa Ley tiene por objeto adecuar la distribución de la población conforme lo señala el desarrollo regional; fijar las normas básicas que regulan la función pública relativa a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado -- deberá ejercer sus atribuciones para determinar las provisiones, -- usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.

SEXTA. - Con motivo de establecer una adecuada, racional y objetiva planeación del desarrollo urbano, y la regulación que, con consideraciones entre otras, no menos importantes las que motivaron que el Ejecutivo de la Unión en el pasado período ordinario de sesiones del Congreso, sometiera a la consideración del H. Constituyente Permanente, sólidas y profundas reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución. Las reformas constitucionales establecen en el nivel constitucional, el Derecho Público y la responsabilidad política que tiene el Estado para fundar y ordenar los centros de población.

SEPTIMA. - Un acuerdo unánime es que ya pasó la época de analizar las cuestiones urbanas como un simple ordenamiento espacial de las ciudades, con un criterio puramente geométrico y arquitectónico y con una visión parcial, desligada de la estructura económica y social. Se está tomando cada día una mayor conciencia de -- que el desarrollo de los asentamientos humanos son problemas -- fundamentalmente políticos y que su solución no depende únicamente del diseño físico de los centros de población, sino que repre

senta una cada vez mayor responsabilidad de los gobiernos establecer políticas que tiendan a consolidar las bases para un desarrollo equilibrado.

**OCTAVA.** - En esta gigantesca tarea toca a la Federación y a los gobiernos Estatales y Municipales, asumir el papel y la responsabilidad que el futuro demanda y en base a la Constitución y a la Ley - General de Asentamientos Humanos, formalizar la planeación misma.

**NOVENA.** - Uno de los elementos característicos de nuestra época - es la conurbación, o sea, el desbordamiento incontrolado de numerosos núcleos de población hacia las zonas ejidales y comunales. - Las grandes concentraciones humanas rebasan los límites políticos e impactan las economías de los centros urbanos limítrofes. El proceso de conurbación en las grandes ciudades, ha generado problemas de muy diversa naturaleza, tales como los litigios que se presentan entre los municipios tanto por la recaudación fiscal, como por la prestación de servicios públicos; sin embargo, existen otros de mayor envergadura y cuyos efectos tienen una gran trascendencia social, política y económica, y es que se refiere a los asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales, comunales y particulares.

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

- ECHEVERRIA ALVAREZ, Luis.** - Iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos.
- GARCIA COLL, Julio y SCHJETNAM, Mario.** - México Urbano.
- UNIKEL, Luis.** - El Desarrollo Urbano y Regional de México.
- LEON PORTILLA, Miguel.** - Microhistoria de la Ciudad de México.
- SAYEG HELU, Jorge.** - La Creación del Distrito Federal.
- GALLARDO ROBLES, José M. Arq.** - Hacia una Planeación de los Asentamientos Humanos, Dirección General de Desarrollo Regional, Secretaría de la Presidencia.
- PALERM, Angel.** - Ensayo de Crítica al Desarrollo Regional en México.
- PORTES GIL, Emilio.** - Evolución Histórica de la Propiedad Territorial en México.
- BURGOA O. Ignacio.** - Estudio Publicado en el Diario El Herald, - el día 30 de marzo de 1976.
- FRAGA, Gabino.** - Examen del Proyecto de la Ley General sobre -- Asentamientos Humanos.
- SALAS URIBE, Alvaro.** - Estudio, La Ley de Asentamientos Humanos es Plenamente Constitucional.
- TENA RAMIREZ, Felipe.** - Memorandum Relativo a la Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos.
- NORIEGA, Raúl.** - Artículo publicado en el Diario El Universal, el 1o. de abril de 1976.
- MARTINEZ BAEZ, Antonio.** - Estudio, ¿ Solamente el H. Congreso de la Unión puede imponer modalidades a la propiedad privada, o - pueden hacerlo también las legislaturas de los Estados ?
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.**
- MEMORIAS DE VANCOUVER.** - Edición de la Secretaría de la Presidencia.

SE  
IMPRIMIERON  
EN  
"EDICIONES I S L A S"  
TORRES ADALID 1228-5  
MEXICO 12, D.F.  
TELEFONOS:  
523-33-13 Y 523-58-56  
50  
EJEMPLARES  
AÑO  
1977