

LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Ley General de Asentamientos Humanos definió éstos como "la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integren".¹ Entre los principales objetivos que se persiguen en dicha legislación, podemos asentar como importantes, el aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública. Al mismo tiempo se ha buscado distribuir en forma equilibrada a los centros de población, en el territorio nacional, para lograr un desarrollo económico y social equilibrado del país, a la vez que una adecuada interrelación de ciudades, en el sistema nacional.

La actual administración pública ha considerado que a dos de sus dependencias, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, corresponde administrar las actividades conexas y de infraestructura de los asentamientos humanos, por cuyo motivo a la primera ha encomendado proyectar, construir, operar y conservar los sistemas de agua potable, el drenaje y el alcantarillado en los centros de población; en tanto que a la segunda compete controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, a fin de regular el alejamiento, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales.²

En atención a estas disposiciones de administración pública, se dictó un primer acuerdo en el presente año, por el cual se dispuso que a dicha primera de las dependencias citadas le corresponderá en lo sucesivo, todo lo relativo a la planeación, programación, construcción, operación y conservación de las obras de captación de aguas del subsuelo y su conducción y potabilización respectivas, cuando las fuentes de abastecimiento se en-

¹ Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 de mayo de 1976; t. CCCXXXVI, núm. 17.

² Acuerdo por el que se determina la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respecto a la utilización de las aguas del subsuelo, actualizando el inventario de los recursos hidráulicos para fines de planeación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de enero de 1977; t. CCCXL, núm. 36.

cuentren en zonas donde no se haya decretado veda para la extracción y utilización de aguas del subsuelo. Sin embargo, hay obligación de comunicar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, todo lo relativo a localización y características de la obra de captación a construir, calculando los caudales de agua que vayan a ser explotados, a efecto de que esta última esté en condiciones de otorgar de manera adecuada la concesión o asignación acuifera que corresponda en cada caso, para que la información respectiva se incluya a su vez en el Registro Nacional de Pozos. Igual función tendrá, si las fuentes de abastecimiento corresponde a aguas superficiales de propiedad nacional y se requieren obras para el uso del líquido disponible, atendiendo en estos casos a la prelación que establece la Ley Federal de Aguas, conforme los procedimientos legales que se encuentren en vigor.

Cuando las obras a construir vayan a tener finalidades de uso en los términos del artículo 27 de la Ley citada, será entonces la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la encargada de la conducción y potabilización de las fuentes aprovechables. Dicha conducción cuando el propósito es el uso doméstico, municipal o industrial, con excepción de la generación de energía eléctrica, corresponderá excepcionalmente a la Secretaría de Asentamientos Humanos, la cual debe realizar los trabajos de alcantarillado en los centros de población y los de construcción, operación y conservación cuando proceda.

En las disposiciones finales de este Acuerdo se indica que, si dos o más sistemas o responsables de descarga de aguas residuales, deben agruparse, se realizarán obras o instalaciones comunes de tratamiento de las referidas aguas (como ocurre en el actual convenio ya celebrado entre el Distrito Federal y los Estados de México e Hidalgo), ajustándose la construcción a las disposiciones del Reglamento para la Prevención y Control de Contaminación de Aguas. Se aconseja asimismo, el establecimiento de Distritos Regionales que se encargarán de los sistemas aludidos, a través de labores coordinadas y coherentes de ambas Secretarías.

Independientemente de estos acuerdos, sobre la misma materia se han dictado otros para autorizar la participación estatal en una empresa de desarrollo urbano a la que se ha denominado "Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V."³ y, para crear un organismo técnico desconcentrado, la "Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal",⁴ con cuyos organismos públicos se busca desarrollar y fomentar los

³ Artículo sexto y séptimo del Acuerdo anterior.

⁴ Acuerdo por el que se autoriza la participación estatal en una empresa que se denominará "Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V.", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de agosto de 1977.

estudios necesarios para determinar la posibilidad y conveniencia de que, predios sujetos al régimen ejidal o comunal, sean susceptibles de incorporarse a los programas de desarrollo urbano, desarrollando tecnologías para fomentar la autoconstrucción; administrar bienes urbanos, edificios y conjuntos habitacionales; elaborar programas de habitación y fraccionamientos populares; cumplimentar programas de regeneración urbana y colaborar con las instituciones del sector público o de particulares, para resolver el problema de la habitación popular.

Su capital social autorizado ha sido de cien millones de pesos representado por acciones nominativas divididas en cuatro series: A) compuesta de acciones que sólo podrán ser suscritas por el Departamento del Distrito Federal, cuyo monto en ningún caso será menor del 51% del capital social; B) compuesta por acciones que podrán ser suscritas por el Gobierno Federal o Gobiernos de los Estados limítrofes; C) compuesta por acciones que podrán ser suscritas por instituciones de crédito y organismos auxiliares (fianzas, seguros, etcétera); y D) compuesta por acciones que podrán ser suscritas por particulares, las cuales, junto con las anteriores, tendrán el tratamiento que se establezca en la escritura constitutiva y en los estatutos de la sociedad.

El crecimiento acelerado de la zona urbana del Distrito Federal ha obligado a un desarrollo totalmente irregular de los asentamientos humanos, con grave perjuicio respecto a la tenencia de la tierra. Por esto se indica en los considerandos del acuerdo que reseñamos:

que la tenencia de la tierra y la titulación de terrenos han sido problemas que se agravan por el constante fenómeno inmigratorio... por lo que es conducente establecer la coordinación administrativa para el adecuado desarrollo urbano del Distrito Federal y establecer y programar las regulaciones y actividades urbanísticas entre la Federación, el Gobierno del propio D. F., las entidades federativas limítrofes y los municipios que tengan esa característica... de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Tratándose de conurbaciones la acción deberá ser coordinada y concertada con los Estados y Municipios limítrofes, respetando la autonomía y la competencia de cada una de esas entidades.

En estas consideraciones se basan las facultades y atribuciones otorgadas a la Comisión, que para ilustración sintetizamos en las siguientes: a) Solicitar y tramitar expropiaciones por causa de utilidad pública, de inmuebles y terrenos; b) Intervenir en los casos de ocupación ilegal de

predios destinados, o susceptibles de destinarse, a la habitación popular; c) Servir como órgano de asesoramiento a los habitantes de las colonias y zonas urbanas; d) Llevar un registro de las colonias y zonas urbanas populares; e) Desarrollar programas de bienestar social; f) Ser órgano de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal; g) Proponer y ejecutar en su caso, las normas y criterios que habrán de aplicar las Delegaciones para regularizar y rehabilitar a las colonias y zonas urbanas populares; y h) Emplear en el cumplimiento de sus atribuciones los recursos y medios de apremio que legalmente procedan.

Finalmente, se han dictado cuatro decretos por el Ejecutivo Federal, el primero por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano y los tres restantes en los que se reforman los artículos 3º párrafo final; 5º fracción VII; 7º; 8º fracción III; 10º; y se adiciona el 9º con un segundo párrafo; del Decreto por el cual se declararon zonas conurbadas las comprendidas por las áreas circulares generadas por un radio de treinta kilómetros cada una y cuyos centros respectivamente, están constituidos por los puntos de intersección de las líneas fronterizas entre: a) los Estados de Michoacán y Guerrero; b) los Estados de Coahuila y Durango; y c) los Estados de México y Morelos con el Distrito Federal.⁵

La creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano obedece a dos circunstancias fundamentales: la planeación del crecimiento urbano y la ordenación de los asentamientos humanos; ambas contempladas tanto en la Ley General de Asentamientos Humanos como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismas que constituyen el marco jurídico-institucional idóneo para regular y encauzar las tareas que el pueblo y las autoridades gubernamentales han de llevar a cabo en esta materia.⁶

A esta Comisión se le han encomendado siete funciones específicas:⁷ 1) Definir y proponer acciones e inversiones a corto, mediano y largo plazo; 2) Proponer lineamientos de políticas, prioridades y restricciones que en materia de asentamientos humanos sea conveniente considerar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; 3) Determinar las normas con apego a las cuales las dependencias del Ejecutivo

⁵ Acuerdo por el que se crea un organismo técnico desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, que se denominará "Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal"; publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de junio de 1977.

⁶ Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 16 de junio de 1977.

⁷ El objetivo de programar en el Distrito Federal las actividades urbanísticas a través de la Comisión, ha sido el de coordinarlas administrativamente con las entidades federales limítrofes y evitar regulaciones contradictorias.

Federal y las demás entidades de la Administración Pública Federal, coadyuvarán al análisis, revisión y evaluación del Plan, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia; 4) Adoptar o proponer, en su caso, los mecanismos y medidas pertinentes, orientados a garantizar que las entidades y miembros de la Comisión, vigilen la congruencia entre sus programas específicos y los de las instituciones que dependan de ellas; 5) Definir las bases para el establecimiento de un sistema conforme al cual las dependencias oficiales proporcionen la información que se requiera para la elaboración, ejecución, revisión y evaluación permanente del Plan Nacional; 6) Proponer al Ejecutivo Federal la celebración de convenios con los Estados y Municipios, cuando se requiera su acción conjunta para garantizar el eficaz cumplimiento de las metas propuestas; y 7) Recomendar la realización de estudios e investigaciones sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano, y sugerir las bases conforme a las cuales podrán celebrarse convenios con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en cada una de estas materias.

La Comisión, para los efectos anteriores, estará integrada por los subsecretarios de Hacienda, Programación, Fomento Industrial, Planeación Comercial; Planeación Agrícola; de Comunicaciones y Transportes; de Nuevos Centros de Población; Turismo, Salubridad, Trabajo y Previsión Social; y por el secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; el Director General de la Comisión Federal de Electricidad; el Director General del Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Director General de Nacional Financiera, S. A.; el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social; el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y el Gerente General del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. Fungirán como suplentes los Directores Generales cuyas funciones tengan relación directa con los asentamientos humanos o el desarrollo urbano; y en los casos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, se designará al funcionario que tenga relación directa con ellos. Cuando la Comisión considere necesaria la participación de alguna otra dependencia, a solicitud del presidente de la propia Comisión, se pedirá al titular que designe a la persona que deba concurrir a la sesión en que su presencia sea requerida. Podrán ser invitadas agrupaciones obreras, campesinas, de industriales o profesionales que sean representativas de los sectores social y privado. Igualmente podrán ser invitados los Gobernadores de las entidades en que se traten cuestiones relativas al desarrollo urbano de sus respectivas circunscripciones territoriales.

La planeación para distribuir nuestra creciente población y la ordenación del territorio nacional, ha obligado a una nueva política federal en materia de asentamientos humanos. Si a esto agregamos la necesidad de formular serios programas de vivienda y urbanismo, a fin de obtener un desarrollo integral del país; todo esto en conjunto nos permitirá contemplar en toda su importancia y gravedad, la legislación que en forma sencilla hemos tratado de reseñar, para ofrecer por lo menos una idea general de su contenido, invitando a los estudiosos del derecho a profundizar en esta materia para el estudio de planteamientos y programas futuros.

Lic. Santiago BARAJAS MONTES DE OCA